

Circunstancia. Año IX - N° 26 - Septiembre 2011

Artículos

SOBRE LA APLICACIÓN Y DESARROLLO DEL CONCEPTO DE INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO: ESTADO DEL ARTE, ALCANCES Y PERSPECTIVAS[\[1\]](#)

Álvaro Vicente Ramírez-Alujas

[Resumen-Palabras clave](#) / [Abstract-Keywords](#) / [Fechas](#)

Introducción.

1. Obertura: La innovación como disciplina y ámbito de estudio.

- 1.1. La "Destrucción Creativa" de Schumpeter y el inicio del camino.**
- 1.2. La innovación como disciplina: La mirada de Drucker y más allá...**

2. La innovación en el sector público: ¿De qué estamos hablando?

- 2.1. El difícil camino para construir un cuerpo disciplinario común.**
- 2.2. Desde los procesos de modernización de la gestión pública al emergente espacio de la innovación en el sector público.**
- 2.3. El territorio de la gestión pública como espacio natural de innovación.**

3. ¿Por qué innovar en el sector público?

- 3.1. ¿Cómo entender la innovación en el sector público? Definiciones y alcances.**

4. Taxonomía y tipos de innovación en el sector público.

5. Las barreras y obstáculos a la innovación en el sector público.

6. Factores facilitadores o de fomento a la innovación en el sector público.

7. Conclusiones y síntesis global.

Referencias bibliográficas.

Notas

Introducción.

El uso del concepto de innovación se ha transformado de manera progresiva en un lugar común en diversos sectores del quehacer económico y social, y en años recientes se ha ido incorporando tímida, gradual y fragmentadamente como una fuente de potenciales cambios en los gobiernos y en los modos de funcionamiento y resultados de las administraciones públicas (Ramírez-Alujas, 2010). En este contexto, el propósito de este artículo es indagar sobre el origen del concepto, sus principales dimensiones y características asociadas, y los efectos que puede involucrar su aplicación en el ámbito de la gestión pública, en aras de configurar un marco de referencia particular que posibilite acuñar una plataforma conceptual específica bajo una mirada anclada en las organizaciones del sector público (*estado del arte*). Así, en la primera parte se sistematiza el debate sobre el fenómeno de la innovación, en términos genéricos, y se discuten sus principales dimensiones y características. Luego, se reflexiona sobre la aplicación de dicho concepto al sector público, las dificultades para utilizarlo en vinculación a los recientes procesos de modernización administrativa, y las diversas definiciones y alcances presentes en la literatura analizada al tratar de configurar una mirada común y de aplicación práctica en el tejido organizativo y de *performance* en el espacio de la gestión pública. De forma complementaria y para enriquecer el debate, se esboza una propuesta de taxonomía que distingue diversos tipos de innovación en el sector público (de proceso, servicio o estrategia; incremental, radical y transformacional), se identifican las principales barreras y obstáculos presentes en clave comparada, y se proponen una serie de factores que ayudarían a promover y desencadenar su desarrollo. Finalmente, se presenta una síntesis de los hallazgos y paradojas existentes a modo de conclusión, y se exponen una serie de recomendaciones e ideas concretas para seguir consolidando la aplicación y desarrollo de la innovación en el sector público.

1. Obertura: La innovación como disciplina y ámbito de estudio.

Para la OECD la innovación radica en "la aplicación de una nueva o significativa mejora en un producto (bien y/o servicio) o proceso, un nuevo método de comercialización, o un nuevo método de organización en las prácticas de

negocio, lugar de trabajo o en las relaciones externas" (OECD, 2009:40). Junto con ello, se afirma que la innovación se ha venido posicionando como un factor clave en el crecimiento y desarrollo de las economías que, rápidamente, ha pasado de ser una moda pasajera a un imperativo de supervivencia para la competitividad de las empresas, países y finalmente, los Estados y sus instituciones.

La innovación puede entenderse como la aplicación de nuevas ideas, conceptos, productos, servicios y prácticas, con la intención de ser útiles para el incremento de la productividad en un determinado ámbito de acción^[ii]. Se afirma que un elemento esencial de la innovación –en su acepción más amplia– es su aplicación exitosa de forma comercial, por lo que no sólo hay que inventar algo, sino, por ejemplo, introducirlo en el mercado para que la gente pueda disfrutar de ello.

En esta línea argumental, se ha afirmado en reiteradas ocasiones que la innovación es sinónimo de cambio, y que ello es constitutivo del espíritu de la época (*zeitgeist*) que vivimos (Plamping, Gordon y Pratt, 2009), y que pese a los obstáculos y resistencias que se presentan en las organizaciones (ya sean éstas públicas, privadas o de voluntariado o tercer sector), es necesario ser conscientes de que la "innovación es arriesgada, pero no innovar es aún más arriesgado" (Escorsa y Valls, 1997:18). Partiremos entonces, utilizando una definición simple de este no trivial y elusivo concepto para ilustrar el debate que sigue: "Nos estamos refiriendo a una idea nueva hecha realidad o llevada a la práctica" (Escorsa y Valls, 1997:18).

No obstante, la innovación "es una actividad compleja, diversificada, con muchos componentes en interacción, que actúan como fuentes de las nuevas ideas, y es muy difícil descubrir las consecuencias que un hecho nuevo puede llegar a ofrecer" (Escorsa y Valls, 1997:25). Sin embargo, más allá del amplio alcance que tiene el concepto y su proceso asociado, podemos distinguir entre *innovaciones de tipo radical* que suponen un quiebre o ruptura profunda respecto al estado anterior, e *innovaciones de tipo incremental*, formadas por mejoras de los productos, servicios o procesos ya conocidos. Unas y otras son importantes al mirar el contexto del sector público en particular^[iii]: Las radicales porque producen mejoras espectaculares en los resultados (sin que la mejora en los costes sea la variable relevante) y las incrementales porque se concretan, precisamente, en la reducción de los costes y el mejoramiento continuo. Ello nos será particularmente útil más adelante cuando podamos contrastarlo con los modelos específicos que se han elaborado para el sector público y con la (poco sistemática) evidencia empírica y casos disponibles para validarlos.

1.1. La "Destrucción Creativa" de Schumpeter y el inicio del camino.

Desde que el economista Joseph Schumpeter (1942) acuñara el concepto de "*destrucción creativa*" para referirse al proceso de transformación que sustenta el crecimiento, desarrollo y prosperidad de las economías, que la noción de innovación y emprendimiento han estado presentes en el debate. La destrucción creativa describe el proceso de innovación que tiene lugar en una economía de mercado en el que los nuevos productos destruyen a los viejos y, por consiguiente, a las empresas que los albergaban y sus modelos de negocio. Para Schumpeter, las innovaciones de los emprendedores son la fuerza que hay detrás de un crecimiento económico sostenido a largo plazo, pese a que puedan destruir en el camino el valor de empresas bien establecidas (en sus propias palabras, "el estado natural del capitalismo es el desequilibrio y la destrucción creativa su hecho esencial", siendo su protagonista central el emprendedor innovador, Schumpeter, 1942:83).

Siguiendo a Schumpeter, el emprendedor o empresario innovador obedece a un tipo de individuo fuera de lo común por su vitalidad y por su energía, incluso ante fracasos temporales^[iv]. *El innovador no es un inventor*. Este último es generalmente un genio, un técnico/científico amateur o de profesión. El emprendedor crea mercados para los inventos de los genios. El innovador se destaca además por su perseverancia y por su ambición, no por su genialidad.

En este sentido, una innovación consiste en la utilización productiva de un invento. Así, existirían cinco tipos posibles de innovación (Schumpeter, 1942:81-86):

- 1) Introducción de nuevos bienes o de bienes de nueva calidad.**
- 2) Introducción de un nuevo método productivo, ya existente en un sector, que no deriva de algún descubrimiento científico.**
- 3) Apertura de un nuevo mercado.**
- 4) Conquista de nuevas fuentes de oferta de materias primas.**
- 5) Establecimiento de una nueva organización en una determinada industria.**

1.2. La innovación como disciplina: La mirada de Drucker y más allá...

Peter F. Drucker es un punto de inflexión obligado en materia de emprendimiento e innovación en el mundo del *management*. Su mirada y enfoque, más allá de su notable influencia en el mundo de los negocios, ha contribuido a concebir la innovación como una tarea permanente que puede y debe ser gestionada como cualquier otra función corporativa (Drucker, 1985). En su particular estilo evidencia que la innovación es el trabajo de saber más que de hacer: un compromiso de los emprendedores con la práctica sistemática de la innovación es lo que hace la diferencia. Para Drucker, "la innovación es la función específica del emprendimiento y la concibe como el medio a través del cual el emprendedor crea nuevos recursos generadores de riqueza o dota a los recursos existentes de mayor potencial para crearla", es decir, "el esfuerzo de crear un cambio intencional y enfocarlo en el potencial económico o social de una empresa" (Drucker, 1986:1). Para ello, describe siete fuentes de oportunidades de innovación que deben intentar buscarse consciente y sistemáticamente. Las cuatro primeras son fuentes de

innovación que se encuentran dentro de la propia empresa o sector de la industria. Los tres últimos surgen fuera de la empresa, en su entorno social o intelectual. Ellas son: **1. Acontecimientos inesperados.** Un éxito o un error inesperado, o un evento fuera de lo previsto puede ser un síntoma de una oportunidad única; **2. Incongruencias.** Una discrepancia entre la realidad y lo que todo el mundo asume que es, o entre lo que es y lo que debería ser, puede crear una oportunidad para innovar; **3. Necesidades de proceso.** Cuando se requiere facilitar el "eslabón perdido" en un proceso y mejorarlo; **4. Cambios sectoriales y de mercado (en su estructura o en la industria).** Las estructurales sectoriales y los mercados no se establecen por gracia divina y por ello, pueden cambiar de la noche a la mañana, generando importantes espacios; **5. Cambios demográficos.** Una de las fuentes externas de oportunidades de innovación más confiables; **6. Cambios de percepción.** Un cambio de percepción no altera los hechos pero sí cambia su significado. Los cambios en la percepción, en el estado de ánimo y en las interpretaciones pueden ser fuentes de innovación cuando cuestionan los supuestos generales de la sociedad, sus actitudes y creencias de cambio; y **7. Nuevo conocimiento.** Entre las innovaciones que hacen historia, aquellas basadas en nuevo conocimiento –sea científico, técnico o social- ocupan un lugar destacado.

Considerando lo anterior, Drucker nos sugiere que la innovación es trabajo antes que genialidad: "En la innovación, como en cualquier otro esfuerzo, hay talento, hay ingenio y hay conocimiento. Pero en último término, lo que la innovación requiere es trabajo duro, enfocado y decidido. Si faltan la diligencia, la perseverancia y el compromiso, el talento, el ingenio y el conocimiento no sirven de nada" (Drucker, 1986:5).

2. La innovación en el sector público: ¿De qué estamos hablando?

2.1. El difícil camino para construir un cuerpo disciplinario común.

Hablar de innovación en el sector público puede resultar para algunos un esfuerzo innecesario y superfluo, incluso descartable. Para otros, un oxímoron (Walters, 2001). Pero la evidencia reciente nos indica que la temática comienza a instalarse en los foros y debates académicos como un ámbito de creciente interés y de rápida ampliación de sus horizontes para tratar de dar consistencia a la multiplicidad de aportes dispersos, sobretudo en los últimos 10 años. Ello ha quedado de manifiesto en reflexiones como las de Christopher Pollitt^[v] quien, haciendo referencia a las perspectivas y desafíos para investigar de manera sistemática el fenómeno de la innovación en el sector público, reconoce abiertamente que:

- **Primero:** La innovación *no es un objeto concreto, se trata de un concepto, o mejor dicho una palabra con las etiquetas de un concepto*, en la que no hay un acuerdo común en su definición, existen evidentes dificultades en poder operacionalizar lo que ella supone en la práctica, y ello impacta negativamente en los procesos de obtención, análisis, medición y comparación de información y/o casos (es un concepto debatible, impugnabile y/o controvertido);
- **Segundo:** *La innovación no es "sólo" un concepto, es actualmente un concepto muy de moda, con un tono normativo muy positivo.* Lo encontramos perpetuamente en los labios de los políticos y los gurús de la gestión;
- **Tercero:** *La innovación en el sector público no es nada nuevo*^[vi]. Al mirar la historia observamos con claridad que han existido desde siempre notables innovaciones en el sector público, sólo que no las llamamos así. La nomenclatura es nueva pero el fenómeno es antiguo;
- **Cuarto:** *Hay que descartar la suposición común de que la innovación es algo que sucede principal o exclusivamente en el sector privado, y que por lo tanto, necesariamente se tiene que ir allí para encontrar la manera de impulsarla;* y
- **Quinto:** *La innovación es un negocio arriesgado.* Supone asumir riesgos bien gestionados y sustentar consecuencias no deseadas o imprevistas, incluso puede no provocar mejoras (esperadas) en los servicios públicos.

Todo ello (según Pollitt) ha contribuido a una profunda confusión en el debate sobre el tema y, adicionalmente, ha evidenciado las falencias existentes sobre su tratamiento y los espacios para ser investigado de manera rigurosa, contrastable y útil. Complementariamente, en el reporte final de la revisión de literatura que realizó recientemente la *Australian National Audit Office* (ANAO) en el marco de su proyecto sobre innovación y buenas prácticas en el sector público australiano, se concluye que: "La investigación académica acerca de la innovación en el sector público es un campo nuevo y en crecimiento. Más de la mitad (51,5%) de los 167 artículos de revistas académicas que examinan la innovación del sector público seguido por la extensa base de datos Thomson-Reuters de publicaciones de revistas académicas en el período 1971-2008, se publicaron en sólo tres años: entre 2006-2008. El crecimiento en el volumen de la literatura no-académica producida por los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales, aunque más difícil de localizar numéricamente con el mismo rigor, también muestra las características de exposición de un campo emergente" (ANAO, 2009a:2).

Visto de este modo, la literatura existente y los escasos estudios disponibles se centran en la promoción de la "conciencia" sobre la importancia de la innovación en el sector público. Al hacerlo, suponemos, se busca corregir un desequilibrio percibido en el énfasis puesto en la innovación en el sector privado *vis-à-vis* la innovación en el sector público.

Aunque la evidencia es insuficiente, el hecho de que exista un marcado interés académico por la innovación en el sector público en términos generales coincide con la proliferación de enfoques dirigidos a incorporarla dentro de la acción de gobierno, lo que sugiere que **la práctica ha llevado a la teoría**^[vii]. Este es también el caso de la innovación en el sector privado - donde las empresas conducen esfuerzos vanguardistas y los académicos, posteriormente, captan y difunden los aspectos menos confidenciales o secretos de esta comprensión más amplia acerca del fenómeno de la innovación empresarial y sus frutos.

2.2. Desde los procesos de modernización de la gestión pública al emergente espacio de la innovación en el sector público.

Durante años y con una fuerza inusitada, se propagaron por todo el mundo las doctrinas, lecciones y "recetas" originadas en la corriente de la *Nueva Gestión Pública* (NGP). Ello se vio reflejado concretamente en diversos menús y cócteles de reforma del sector público aplicados, replicados y promovidos con una fe casi mesiánica y bajo un velo de confianza excesiva en que las respuestas a los problemas se encontraban, definitivamente, en la transposición (irreflexiva incluso) de sofisticados entramados y modelos de gestión que, en la mayoría de los casos, habían sido concebidos y aplicados desde, para y con el propósito de mejorar el desempeño y los resultados en el sector privado [viii]. Ello trajo consigo un nuevo tipo de *filosofía de gestión* –por decirlo de algún modo– que hacía suyos los valores y patrones de comportamiento del *management* en el ámbito privado como una panacea que permitiría superar la llamada inercia burocrática y sus magros resultados, transitando así a modelos postburocráticos mediante vigorosos procesos de "modernización". Visto así y como ha quedado de manifiesto en años recientes, "la modernización administrativa se aproxima al management desde su dimensión cultural e ideológica, buscando un nuevo sistema de legitimación de conductas ligado a valores de racionalidad económica en la gestión" (Echebarría y Mendoza, 1999:33).

2.3. El territorio de la gestión pública como espacio natural de innovación.

En su destacado artículo sobre el tránsito de la imitación a la innovación – donde critica con fuerza el modelo "copiar y pegar" del sector privado al público y aboga por reconocer a la gestión pública como el principal ámbito de innovaciones creativas en la teoría y práctica de la gestión –, Metcalfe ya planteaba que el Estado actúa a través de redes de organizaciones interdependientes más que mediante organizaciones autónomas que se limitan a buscar sus propios objetivos y que ello reflejaría en toda su amplitud la necesidad de contar con marcos interpretativos propios (y no prestados de la gestión privada) para mejorar e innovar en el sector público.

Es por ello que en el marco del concepto de gestión de redes presente de manera indisoluble en el aparato estatal, según Metcalfe se da la paradoja de que la lógica y dinámica de la administración de empresas aplicadas a lo público contribuye más a deteriorar que a mejorar, reforzando actitudes aislacionistas y debilitando los incentivos a la coordinación. De allí trata de responder entonces sobre qué es lo particular de la gestión en el sector público: "Si la gestión en general consiste en saber hacer algo por intermedio de otras personas, la gestión pública consiste en saber hacer algo por intermedio de otras organizaciones. Las políticas públicas normalmente suponen el esfuerzo de un conjunto de muchas organizaciones" (Metcalfe, 1999:54).

Lo anterior, implicaría entender la compleja y delicada tarea de aceptar la responsabilidad por: a) *Dirigir una red interinstitucional*; b) *Facilitar, potenciar y promover la coordinación entre organizaciones*; y c) *Velar por la integración, coherencia, articulación de la acción pública desde los organismos del Estado y en su vínculo con otros actores e instituciones*. Sobre dicha constatación, Metcalfe plantea su tesis sobre la diferencia entre imitación e innovación en la gestión pública: "La imitación en la reforma de la gestión en el Estado consiste en adoptar y adaptar ideas de gestión utilizadas en las empresas y otros contextos para mejorar las capacidades microinstitucionales [...] La labor innovadora en la gestión pública en cuanto macroproceso, consiste en desarrollar capacidades macroorganizativas nuevas y muy específicas para abordar el cambio estructural en el plano interinstitucional" (Metcalfe, 1996:59).

Así, la gestión pública como macro-gestión se ocupa del comportamiento de todo el sistema y la gestión privada en el plano de la micro-gestión se centrará en el comportamiento de las partes, y constatamos que "cuánto más complejo es el entramado causal del entorno institucional, mayor es el riesgo de que las acciones individualistas precipiten la desintegración y conflictos destructivos" (Metcalfe, 1996:57). Todo ello nos conduce a la necesidad de considerar la gestión como un proceso de adaptación que avanza por experimentación, aprendizaje e innovación en un entorno cada vez más cambiante y que supone la aceptación de la responsabilidad por el comportamiento de un sistema (micro o macro). De allí se deriva la especificidad de la innovación en el sector público concebida bajo la lógica del aprendizaje institucional, el cambio estructural (macro), la dinámica interinstitucional y la visión adaptativa como un proceso político que va mucho más allá de la aplicación mecánica de herramientas de gestión (fundada básicamente en cambios incrementales). Ello inclusive cuestiona el valor de las medidas de eficacia y eficiencia, tan protagonistas en las agendas y preocupaciones gubernamentales, ya que su concepción tradicional apela a una medida individual de rendimiento aplicable a "unidades organizativas" más que a "sistemas de gobierno" (o utilizando términos más actuales, *gobernanza*).

3. ¿Por qué innovar en el sector público?

Como hemos visto, el estudio y la práctica de la innovación se ha asociado tradicionalmente con el sector privado, donde el ímpetu por innovar o aplicar con éxito las innovaciones generadas en una industria dada es significativa, ya que de su aplicación efectiva depende la supervivencia de la empresa, su adaptación a los mercados (globales y altamente competitivos) y a las demandas de los consumidores. Por el contrario, con frecuencia se afirma que la innovación en las organizaciones del sector público no se presenta históricamente como un factor determinante para la supervivencia, sin duda debido al hecho de que, en comparación con el sector privado, en ellas se aplica un conjunto muy diferente de presiones, intereses, regulaciones, restricciones y exigencias o demandas (distintas a las que encontramos en el mercado). En general, **el sector público se reconoce como un sistema abierto mucho más complejo que el sector privado**. Como tal, la innovación no ha sido característica de alta prioridad en los servicios públicos (Koch y Hauknes, 2006; Mulgan, 2007). Hasta la fecha, el incentivo a la innovación para las organizaciones del sector público y sus empleados ha sido bajo y el riesgo asociado a acciones innovadoras alto. Por lo tanto, no es sorprendente que la innovación en el sector público no haya gozado hasta ahora de la prioridad e importancia que asumimos, merece.

Aun así, el gobierno y los servicios públicos pueden y de hecho innovan para desarrollar nuevas soluciones a viejos problemas: utilizando con mayor eficacia los recursos disponibles y satisfaciendo necesidades, perfeccionando estrategias y tácticas de gestión y producción de bienes y/o servicios, etc. Es sólo que la innovación en el sector público suele ser vista como un accesorio o una carga adicional (Mulgan y Albury, 2003), y no como una actividad fundamental que es necesaria y tiene un valor significativo, aunque de un tipo muy diferente del valor requerido (y deseado) en el sector privado.

En vista de lo expuesto, y sobre la base del marco propuesto por Mulgan y Albury (2003), podemos plantear por qué necesitamos innovar en el sector público:

- a) Para responder más eficazmente a los cambios de las necesidades públicas y las crecientes expectativas ciudadanas (sobre todo hoy en día, para superar el obsoleto enfoque de *"una talla única válida para todos"* y la exigencia por un trato más personalizado y adaptado a las necesidades de los usuarios);
- b) Para contener los costes y aumentar la eficiencia, especialmente en contextos de restricciones presupuestarias y políticas de austeridad fiscal;
- c) Para mejorar la prestación y los resultados de los servicios públicos, especialmente para atender las áreas donde las políticas públicas (ya implementadas) han hecho pocos progresos o, sencillamente, han fracasado en su impacto;
- d) Para aprovechar todo el potencial de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs).

Por otra parte, la configuración de una *cultura de innovación* en el sector público debiera ser una de las vías de cambio por las cuales los gobiernos debieran transitar para mejorar su funcionamiento (Moran, 2004). Ello se reflejaría en considerar 5 puntos esenciales: a) La innovación es central para el papel del sector público (como principal motor de la próxima ola de reformas que se centran en mejorar la prestación de servicios para los ciudadanos); b) La innovación es acerca de la incesante búsqueda de mejores resultados a través de todos los involucrados (más allá de esos *"chispazos"* de ideas se trata de la búsqueda incesante de mejores resultados entre todos los actores); c) La innovación fortalece la democracia. Un servicio público innovador refuerza las conexiones entre las personas, sus comunidades y los gobiernos; d) La innovación puede alinear mejor las actividades del gobierno y el sector público con las necesidades de los ciudadanos (a través de una mejor coordinación y una red de servicios más unificada, articulada y flexible o adaptable centradas en los ciudadanos); y e) La innovación puede ayudar a resolver los fallos de las políticas públicas [ix].

3.1. ¿Cómo entender la innovación en el sector público? Definiciones y alcances.

No es posible describir en extenso y con detalle los principales marcos teóricos que han sido ensayados y utilizados en la comprensión de la innovación en el contexto del sector público, pero si es factible poder entregar una síntesis del debate actual que, tanto en el espacio académico como el de la asistencia técnica, se ha venido desarrollando dentro de un heterogéneo abanico de miradas que, sorprendentemente y como veremos más adelante, muestra coincidencias relevantes en el tratamiento del concepto, su aplicación operacional y el contraste con la poca evidencia empírica sistemática y comparable disponible.

Mulgan y Albury (2003) definen de manera muy simple la innovación como *nuevas ideas que funcionan*, para luego precisar que: "La innovación exitosa es la creación e implementación de nuevos procesos, productos, servicios y métodos de entrega que dan lugar y se traducen en mejoras significativas en los resultados de eficiencia, eficacia y calidad" (Mulgan y Albury, 2003:3). Consistentemente, algunos agregan que en el contexto de lo público, "la innovación es la aplicación de nuevas ideas para producir mejores resultados" (ANAO, 2009b:1).

Por otro lado, el Proyecto *PUBLIN* (Koch y Hauknes, 2006) sobre innovación en el sector público europeo, emplea una interesante visión sobre el tema: Dado que el objetivo general de las actividades del sector público deben ser el incremento del bienestar y una mejor calidad de vida de sus ciudadanos, tiene sentido centrarse en los cambios de comportamiento que contribuyen a la consecución de éstos objetivos. Por lo tanto se define la innovación como *hacer algo diferente y deliberadamente con el fin de lograr ciertos objetivos o bien, cambios deliberados en el comportamiento con un objetivo específico en mente*. A ello agregan que "con el fin de aprender e innovar, los actores deben interactuar con los demás, ya sea en organizaciones o a través de variadas fuentes de información, contacto y aprendizaje compartido" (Koch y Hauknes, 2006:9).

Por otro lado, Currie *et al* (2008) definen la *capacidad de innovación (innovativeness)* en el contexto del sector público como *la búsqueda de soluciones creativas, inusuales o nuevas a los problemas y necesidades, incluyendo nuevos servicios y formas de organización y mejora de los procesos*. Así, se asocia la capacidad de innovación con el *asumir riesgos* (la voluntad de sustentar un riesgo moderado en la asignación de recursos para abordar y hacer frente a las oportunidades que se visualizan) y con la *"proactividad"* (asegurar las funciones del emprendimiento a través de la previsión, anticipación y prevención de problemas antes de que ocurran, el exhibir perseverancia, demostrar adaptabilidad y asumir las responsabilidades del fracaso).

Una mirada complementaria a las anteriores nos entrega el Proyecto IBM-CEPREDE (2006) donde se concluye que "la innovación, debería ser definida en un sentido más amplio, como todo proceso de generación y aplicación de nuevas ideas capaces de mejorar la operatividad de las instituciones y elevar el nivel de vida de una sociedad". Visto así, "innovar sería aquel proceso de cambio que es capaz de generar valor" (CEPREDE, 2006:11), más allá de las fronteras de lo público, lo privado y lo social. En síntesis, se plantea "que abarcaría todo cambio en la actividad productiva de un país que redunde en la mejora de la productividad, la eficiencia y la calidad, y que acabe aportando valor, riqueza y calidad de vida" (CEPREDE, 2006:45). De allí que se le asigne al sector público un *papel nuclear* en la promoción y fomento de la innovación que va más allá del enorme peso específico que aun acumula

como productor, empleador y consumidor (y financista de infraestructura y promotor de la innovación *del resto de los agentes* a través de políticas públicas).

Más recientemente, se sostiene que la innovación en el sector público significa que las **nuevas ideas funcionen para la creación de valor público** (Mulgan, 2007:6): Las ideas tienen que ser por lo menos en parte nuevas (en lugar de solamente mejoras), deben considerarse y aplicarse (en lugar de ser "sólo" buenas ideas), y tienen que ser útiles. En esta definición, la innovación se superpone, pero es diferente, a la creatividad y al espíritu empresarial (emprendimiento). En la misma línea y con el foco puesto en una ácida crítica a la *poca seriedad* con la que los gobiernos se toman el desafío de la innovación, Mulgan enfatiza: "Cuando las organizaciones públicas toman la innovación en serio - y no como una opción adherida, sino más bien como parte integrante del buen gobierno - ello no sólo las reactiva en sí mismo. También les devuelve las motivaciones subyacentes del servicio público - que en su mejor momento no sólo es hacer el bien (a la sociedad), sino también tratar de hacerlo siempre mejor" (Mulgan, 2007:28).

4. Taxonomía y tipos de innovación en el sector público.

Diversas clasificaciones de la innovación han sido desarrolladas en los últimos años (Ramírez-Alujas, 2010). Una tipología común aplicable al sector privado y sector público distingue entre tres tipos de innovación (ANAO, 2009a y 2009b; Mulgan y Albury, 2003): **a) La de procesos; b) La de productos y/o servicios; y c) La de estrategia y/o política**. De manera adicional, es posible encontrar otros dos tipos de innovación (en el plano más específico de lo público) referidas a la prestación de servicios y a la interacción más amplia con todo el sistema. Veamos a continuación, brevemente, a qué se refiere cada una de ellas:

- *La innovación de procesos*. Es una de las más conocidas y llegó a ser fundamental como resultado de los movimientos de mejora continua y calidad. Se refiere a las formas a través de las cuales se mejoran y/o generan nuevos procedimientos internos, nuevas políticas de gestión y formas de organización, etc.
- *Innovaciones en Servicios y/o Productos*. Resulta de cambios en las características y el diseño de servicios y/o productos.
- *Las innovaciones en el ámbito de la estrategia y/o políticas*. Se refiere al cambio en las declaraciones de misión, objetivos, estrategias y fundamentos que justifican cambios sustantivos en las orientaciones de política y/o en la *performance* organizativa.
- *Innovación en la provisión y entrega de servicios*. Se refiere a formas nuevas o modificadas en la prestación de servicios u otras maneras interactuar con los usuarios.
- Por último, *la innovación en nuevas formas de interacción con el sistema o la mejora de la interacción con otros actores y bases de conocimiento*. En este ámbito quedarían los cambios en la gobernanza y formas de relacionamiento entre actores e instituciones (relaciones intergubernamentales, gestión de redes, transversalidad).

Otra manera de conceptualizar y clasificar la innovación hace referencia a sus diferentes niveles que, a su vez, reflejarían sus diversos grados de impacto en la sociedad. La clasificación más comúnmente aceptada en este sentido va del rango de incremental, pasando por la innovación radical hasta la innovación sistémica o transformacional. Siguiendo la reflexión original de Mulgan y Albury (2003), podemos encontrar entonces [\[x\]](#):

1. Innovaciones Incrementales: Representan cambios menores a los servicios o procesos existentes. La mayoría de las innovaciones visibles son de naturaleza incremental, no atraen la atención del público (incluso pasan desapercibidas) y rara vez cambian el cómo las organizaciones se estructuran o las relaciones dentro de ellas. Sin embargo, son fundamentales para la consecución de mejoras, porque contribuyen con pequeños pero continuos cambios en la entrega de servicios, apoya la adaptación de éstos a las necesidades individuales y locales y supone una mejor relación calidad/costes de provisión. En resumen: cambios menores en los procesos y servicios existentes;

2. Innovaciones Radicales: Menos frecuentes, incluyen el desarrollo de nuevos servicios o la introducción de formas radicalmente nuevas de hacer las cosas en términos de procesos de organización o de prestación de servicios hacia los ciudadanos, manteniendo sin cambios la dinámica del sector. En resumen: nuevos servicios o formas de *hacer las cosas* en relación con el proceso o la prestación de servicios tradicional, manteniendo sin cambios la dinámica del sector; y

3. Innovaciones Sistémicas o Transformacionales: Son raras y escasas ya que este tipo, a menudo impulsadas por la aparición de nuevas tecnologías, dan lugar a nuevas estructuras en la fuerza de trabajo y nuevas formas y tipos de organización, transformando sectores enteros, y cambiando dramáticamente las relaciones inter-organizacionales y el desempeño general. Suponen cambios fundamentales en los entornos organizativo, social y cultural (a nivel de gobernanza, reforma administrativa y/o arquitectura institucional).

Finalmente, y en un esfuerzo por combinar la lógica de los tipos de innovación con las fases que ella comprendería, Windrum (2008) sugiere una posible taxonomía de la innovación en el sector público, que comprende:

1. Innovación en los servicios (la introducción de un nuevo servicio o una mejora de la calidad en un servicio existente);
2. Innovación en la prestación de servicios (alteraciones o cambios en las formas de proveer servicios públicos);
3. Innovación administrativa y de organización (cambios en las estructuras organizativas y las rutinas administrativas);

4. Innovación conceptual (desarrollo de nuevos puntos de vista y el cuestionamiento de los supuestos existentes);
5. Innovación en las políticas (cambios en el pensamiento o las intenciones de comportamiento), y
6. Innovación sistémica (nuevas o mejoradas formas de interactuar con otras organizaciones y fuentes de conocimiento).

Subraya que, si bien las tres primeras de estas categorías ya se han examinado en relación con la innovación del sector privado, las categorías restantes son nuevas y se relacionan de una manera más distintiva con la innovación del sector público. Ellas pueden conducir a reformas o procesos de modernización de mayor amplitud y alcance.

5. Las barreras y obstáculos a la innovación en el sector público.

¿Por qué la innovación en el sector público no florece? En parte, esto puede deberse al conservadurismo inherente de las organizaciones que lo conforman. Las burocracias del sector público moderno se caracterizan por un complejo conjunto de normas para formalizar, sistematizar y especificar cómo deben hacerse las cosas, asegurando la uniformidad de criterios y, por tanto (quizá involuntariamente) prevenir que la innovación (potencial) se produzca. Añadido a esto, el personal del sector público con frecuencia se centra en el cumplimiento de las metas a corto plazo en la entrega de servicios y el proceso político puede promover una respuesta defensiva a las críticas o sugerencias de enfoques alternativos (PSI, 2009).

Los organismos del sector público también tienden a presentar una *sistemática aversión al riesgo*, derivado no sólo de centrarse en la eficiencia (*son víctimas de ella*), sino también porque es (mercidamente) muy visible y responsable frente a la sociedad. Los funcionarios públicos rara vez son recompensados por asumir riesgos y sus propuestas encontrarán menos obstáculos en la aprobación de múltiples procesos en caso de que defiendan asuntos más pequeños, estrategias de menor riesgo o programas similares. Por otro lado, la eficiencia es en sí misma un importante motor de la innovación, pero debe gestionarse con cuidado para asegurar que no perjudica la capacidad de innovar en el sector público (Potts, 2009). Tiene que haber un reconocimiento de que los fallos resultantes son inherentes al proceso de innovación - no todas las ideas pueden o debe esperarse que funcionen a la primera. Sin duda, una innovación con éxito siempre implica un poco de experimentación y el fracaso necesita ser visto no como un desperdicio (o ineficiencia) sino como una experiencia que puede ser aprendida y compartida como resultado. El sector público y las partes interesadas necesitan ver y aceptar el riesgo y el fracaso como algo inherente al proceso de innovación.

En la misma línea de reflexión, para Mulgan y Albury (2003) hay una serie de barreras específicas (y particulares) a la innovación en el sector público que es posible identificar y describir:

- **Presiones por la entrega/provisión de servicios y las cargas administrativas:** En general, en el sector público la mayoría de los directivos y funcionarios tienen poco tiempo para dedicarse a pensar en hacer las cosas de forma diferente o a innovar en la prestación de servicios que podrían ser más efectivos en términos de tiempo y costes.

- **Los horizontes de planificación y presupuestos a corto plazo:** A menudo la incapacidad de pensar más allá de las presiones del día a día sobre cómo las cosas podrían ser mejoradas se ve agravada por los presupuestos a corto plazo y los horizontes de planificación. Existe un marcado *trade-off* entre ganancias en productividad y mejora de eficiencia en el corto y en el largo plazo (lo cual es amplificado por la lógica presupuestaria tradicional sin incentivos al ahorro y que promueve un gasto *inorgánico* de sus partidas por la presión de mostrar eficiencia anual, cumplir con lo pactado y no generar *recortes* en la asignación de recursos en el periodo siguiente por una mejor gestión. *Toda una paradoja*).

- **Pobres premios e incentivos para innovar:** Aunque los gobiernos de todo el mundo han tratado de reforzar los incentivos en el sector privado para la innovación (por ejemplo, mediante la protección de marcas y patentes, empleando esquemas de financiamiento y crédito fiscal para la *I+D*, entre otros), ello no se ha reflejado en un esfuerzo activo similar en el sector público. Más bien, la tradición de penas y castigos más severos para quienes innovan y no las recompensas por experiencias exitosas, se mantienen como regla en la administración pública.

- **Cultura de aversión al riesgo:** El entorno en el que funciona el gobierno y sus instituciones pone mucho más atención en desalentar la toma de riesgos que en recompensarla. Los medios de comunicación dan igual importancia -y cobertura- a un fallo pequeño que a uno grande, a un problema de funcionamiento como a uno de carácter estratégico; y lo mismo ocurre con el control parlamentario y de auditoría.

- **Insuficientes habilidades para gestionar el cambio y el riesgo:** Se sugiere que hay tres condiciones necesarias para que florezca la innovación: *La oportunidad, la motivación y las habilidades o competencias*. Dentro del sector público a menudo es el caso de que, si bien la oportunidad y la motivación pueden estar presentes, hay una relativa escasez de habilidades (competencias) para la gestión del cambio y el manejo del riesgo.

- **La reticencia a cerrar programas y organizaciones:** Las empresas del sector privado generalmente necesitan *innovar para sobrevivir*. Esto es muy poco probable que suceda en el sector público: *ninguna organización dejará de existir como consecuencia de no ser innovadora*. Paradójicamente, se fijan estándares de servicio más altos para los programas nuevos en comparación a los antiguos, los que históricamente rara vez se han cerrado por funcionar mal o tener un pobre desempeño.

- **Tecnologías disponibles, pero limitadas por acuerdos culturales o de organización:** La innovación surge en el contexto de factores tecnológicos y organizativos, pero con la *innovación sistémica* se requiere que las organizaciones puedan alinear su cultura, sus sistemas, sus métodos y procesos de gestión. Ello suele ser impedido o frustrado por diversas resistencias de carácter cultural o por la falta de integración del concepto de innovación en

el entramado organizacional.

Años más tarde, Mulgan (2007) agregaba un par de trabas adicionales al listado original bajo la etiqueta de *malas razones para evitar las buenas innovaciones*:

- **No es trabajo de nadie.** Son pocas las organizaciones en el sector público que tienen un responsable de la innovación... En paralelo, una vasta burocracia ha crecido en torno al rendimiento de la gestión, inspección y auditoría.
- **Demasiadas reglas.** Las burocracias modernas fueron diseñadas para detener las acciones caprichosas e impredecibles. Ello se hace mediante la imposición de normas: la sistematización, la formalización, especificando cómo las cosas deben hacerse y garantizando la uniformidad.
- **Resultados inciertos.** El dilema que enfrentan los organismos públicos entre lo que ha funcionado en el pasado y el riesgo de apostar a nuevas formas en el presente y futuro, cuyos resultados potenciales no otorgan garantías de éxito y certezas en su impacto.
- **Altos muros.** El sector público tiende a ser organizado en silos separados con "altos muros" divisorios entre departamentos, organismos y profesiones, o servicios vinculados. Una alta proporción de las innovaciones posibles en el sector público, como las ventanillas únicas o las nuevas formas de organización y gestión de datos, cruzan y traspasan la organización o los límites de un enfoque disciplinario. Pero dado que el poder y los recursos se organizan en silos, éstas son innovaciones con menos probabilidades de ganar apoyo y romper con la lógica de feudos o islas inconexas (insularidad).
- **Estructuras inadecuadas.** Los sectores monopolistas (como el Estado) no suelen ser muy innovadores por la obvia razón de que tienen pocos incentivos para invertir los beneficios en nuevos productos y servicios. Al contrario, *la intensidad de la competencia es el motivo de la innovación*, pero la escala de los *grandes jugadores* proporciona los recursos necesarios, y la capacidad de reorganizar radicalmente la forma como la producción se lleva a cabo.

Por otro lado, el Proyecto *PUBLIN* (2006) ha encontrado distintos tipos de obstáculos para la innovación en la experiencia comparada del sector público en los países europeos. Dichos factores se definen como fenómenos sociales que impiden o inhiben el surgimiento y desarrollo de la innovación. Entre los obstáculos más importantes encontramos:

1. *Tamaño y complejidad.* El sector público está conformado por entidades muy complejas y a gran escala desde el punto de vista organizativo, lo que puede estimular y promover barreras internas a la innovación.
2. *Herencia y legado.* Las organizaciones del sector público son propensas a las prácticas y procedimientos arraigados. La manutención del *statu quo* es la norma, no la excepción: "*El que nada hace, nada teme*" (refrán popular).
3. *Resistencia de los profesionales/personal.* Hay grupos de profesionales o funcionarios públicos con sus propias comunidades de práctica, sus propios sistemas de creencias y perspectivas.
4. *La aversión al riesgo.* Los organismos públicos están bajo la estrecha vigilancia de los políticos y los medios de comunicación, y los empleados no suelen ser recompensados por asumir riesgos ni existen los incentivos para hacer las cosas de otra manera.
5. *Necesidad de realizar consultas y resultados poco claros.* La amplia gama de actores involucrados y con intereses en juego (*stakeholders*), genera presiones por participación, por una fuerte exigencia de consultar y revisar los cambios previstos o planeados con cada uno de ellos. Complementariamente, en no pocas ocasiones los resultados del proceso no están del todo claros.
6. *Ritmo y la magnitud del cambio.* Han habido tantas reformas (exitosas, fracasadas e inconclusas) que los empleados públicos han pasado a "*estar cansados o fatigados de la innovación*" (*innovation fatigued*).
7. *Ausencia de capacidad para el aprendizaje organizacional.* Puede haber una falta de estructuras y mecanismos para la mejora del aprendizaje de la organización.
8. *La resistencia pública al cambio.* Elementos de la opinión pública pueden ser reacios o adversos a los riesgos: "*Más vale trámite conocido que trámite por conocer*" (refrán popular).
9. *Ausencia de recursos.* Puede haber una falta de apoyo financiero o de carencia de conocimientos (capacidades, competencias, habilidades) o de servicios de apoyo y/o soporte a las iniciativas innovadoras.
10. *Obstáculos técnicos.* Puede haber una ausencia de soluciones tecnológicas para resolver adecuadamente los problemas que se enfrentan.

Finalmente, y desde una perspectiva más constructiva, Borins (2006) señala que el pensamiento y diseño de programas públicos innovadores es sólo el comienzo del viaje, y sugiere que en realidad el desarrollo de una *cultura de la innovación* en el sector público, que trate de lograr y aprender de casos exitosos de aplicación de innovaciones, es el trasfondo que se busca alcanzar. Sobre ésta idea, y basándose en su estudio que encuestó a más de 300 representantes de gobiernos reformadores de todo el mundo, Borins proporciona resultados empíricos sobre los obstáculos que surgen en la aplicación de innovaciones en el sector público. En concreto, su estudio encontró que los obstáculos a la aplicación de innovaciones se pueden dividir en tres clases principales:

1. *Obstáculos que surgen de dentro de la burocracia u organización:* Estos fueron identificados como actitudes

hostiles o escépticas; peleas por definir territorios de influencia y competencia; dificultades en la cooperación y coordinación entre las organizaciones; problemas logísticos; la dificultad de mantener el entusiasmo del personal del programa; la dificultad en la introducción de nuevas tecnologías; la oposición de los sindicatos; la resistencia a la gerencia o mandos medios, y la oposición del sector público a la acción emprendedora.

2. *Los obstáculos que se presentan principalmente en el entorno político:* Estos incluyen la falta de financiación o recursos, limitaciones legales o reglamentarias, y la oposición política.

3. *Las barreras que existen en el entorno externo:* Estos fueron citados por los encuestados y comprenden: dudas del público sobre la eficacia de los programas; dificultad para llegar a grupos destinatarios del programa; la oposición de los afectados en el sector privado (incluidas las entidades que puedan experimentar aumentos de la competencia), y la oposición del público en general o el escepticismo.

6. Factores facilitadores o de fomento a la innovación en el sector público.

En el otro lado de la moneda, se hace necesario observar cuáles son los factores que pueden potenciar, promover o facilitar la adopción y desarrollo de la innovación en el sector público. Como toda dialéctica, muchas de las ideas plasman elementos (directa y proporcionalmente) opuestos a los discutidos en la sección anterior sobre barreras y obstáculos.

Para Mulgan (2007) es necesario organizarse para *ejercitar los músculos de la innovación y cultivar zonas de influencia* en el sector público. Ello se traduce en:

- *Gobernanza pro-innovación.* La innovación requiere ser reconocida y apoyada por gente con poder. Debe ser una responsabilidad y contar con el respaldo permanente de las más altas jerarquías.
- *Equipos y redes dedicadas a la organización de la innovación.* Dentro de los departamentos y organismos se necesitan equipos con una función especializada para organizar y promover la innovación.
- *Evitar los procesos que dan la espalda a la innovación.* Es vital que los principales procesos de la organización fomenten y recompensen la innovación efectiva, incluidas las auditorías e inspecciones.
- *Inversión en innovación.* El gasto corriente también puede proporcionar recursos para la innovación (para ensayar, explorar, evaluar ideas).
- *Políticas de recursos humanos para obtener lo mejor de los innovadores.* Es necesario desarrollar formas híbridas de relación contractual junto con políticas de desarrollo, capacitación y cambio cultural para retener talento y potenciar a los funcionarios creativos.
- *Opciones para la experimentación flexible.* El sector público necesita un menú de métodos para probar cosas, incluyendo planes pilotos y guías, incubadoras y laboratorios.
- *Apoyo desde el interior del sector público.* El sector público necesita fertilizar sus zonas de influencia (y alianzas) con diversos actores, desde dentro hacia fuera.
- *La inversión en difusión.* La difusión y la adopción de innovaciones (buenas prácticas) es materia que importa mucho más que la invención.
- *Los mercados para los resultados.* Son necesarios regímenes de financiación en que los resultados obtenidos sean recompensados, más allá del hecho de que las normas se respeten y considerando el contexto de espacios de colaboración público/privada y público/sociedad civil.
- *Espíritu.* La innovación depende de lo que puede describirse como el estilo: *el estilo imaginativo de personas que le dicen a la gente a nivel emocional que la innovación importa, y que no es sólo una idea pasajera o medio para sorprenderse.*
- *Innovación desde el interior y hacia el exterior.* El sector público es a menudo pobre en procesos de innovación desde dentro, y pobre en el aprendizaje mirando el exterior.

Por otro lado, para PUBLIN (2006) entre los factores más importantes para impulsar y facilitar la innovación encontramos:

1. Foco en la orientación a resolver problemas. Las personas innovan para resolver ciertos problemas (específicos) nuevos.
2. Foco en la orientación a no resolver problemas. Las innovaciones suponen mejorar paso a paso los procesos (lógica incremental).
3. Impulso político. El cambio estratégico requiere con frecuencia de un fuerte apoyo y voluntad política (desde arriba hacia abajo).
4. Crecimiento de una cultura de análisis crítico/evaluación. Las prácticas de evaluación pueden estimular la innovación.
5. Los mecanismos de apoyo a la innovación. Las autoridades pueden aplicar medidas de política destinadas a la financiación y al fomento de la innovación.
6. Capacidad de innovación. Los empleados públicos tienen a menudo un alto nivel de competencia profesional, creatividad y habilidad para la resolución de problemas.
7. Los factores/promotores de la competencia. Los objetivos de rendimiento o de mejora de los resultados puede fomentar el uso de enfoques innovadores.
8. Los factores tecnológicos. La innovación tecnológica puede ser un factor determinante para innovaciones posteriores.

9. Las ONG y empresas privadas. Los modelos desarrollados por organizaciones no gubernamentales y empresas privadas pueden ser adoptados por las instituciones públicas.

Para la ANAO (2009b), los factores clave a tener en cuenta para apalancar la innovación en el sector público son: a) El factor imperativo para innovar es la necesidad de responder eficaz y rápidamente a las nuevas y cambiantes expectativas de la comunidad en un entorno cada vez más complejo; b) Los enfoques de coordinación y la creciente concidencia de las interrelaciones entre las organizaciones públicas frente a las responsabilidades que supone ejecutar políticas públicas; c) La búsqueda del gobierno y la demanda de los ciudadanos por enfoques más holísticos en la prestación, orientación y entrega de servicios públicos hacia estos últimos; y d) La presión constante por hacer más (u otorgar mejores servicios y de calidad) con menos (recursos).

Finalmente y como corolario, se deduce que es necesario incorporar un conjunto diferente de comportamientos y valores para promover la innovación en el sector público. Es poco probable que el personal pueda dedicar tiempo y esfuerzo a las prácticas innovadoras a menos que el entorno en el sector público pueda acoger con satisfacción estas iniciativas y esté dispuesto a dedicar tiempo y recursos a ellas. Cada vez más, el *compromiso de los empleados* está siendo reconocido como factor crítico para el rendimiento organizativo [xi]. Entonces, ¿Cómo responder a estos desafíos? Existen dos métodos posibles que pueden ilustrarlo:

1. *El sector público puede responder mejor a los nuevos retos mediante el compromiso y la colaboración más eficaz de las partes interesadas* (ciudadanos, ONG, universidades y empresas). Escuchar activamente las preocupaciones de los interesados y el uso de sus ideas apoyará la búsqueda de una mejor orientación hacia la innovación en las políticas y programas públicos.

2. Un segundo enfoque *es aprender de la respuesta que el sector público presenta frente a situaciones excepcionales (gestión de crisis)*. En un momento de crisis, los funcionarios públicos pueden responder de manera más rápida, eficiente y flexible frente a la resolución de los problemas y/o provisión de prestaciones (con obvias excepciones) superando la lógica de *silos* a través de la cooperación entre unidades, incluso si ello implica más la iniciativa personal, el asumir riesgos y el trabajo más allá de las fronteras (de responsabilidad). A veces se necesita una crisis para mostrar que el futuro del sector público requiere menos rigidez estructural y mayor colaboración.

Ambos enfoques plantean cuestiones tales como la rendición de cuentas y la equidad. Estos deben ser considerados ya que el sector público podría exceder su mandato, con consecuencias no sólo para los organismos involucrados, sino para los ciudadanos que confían en él. Sin embargo, el deseo de innovar no es motivo para ignorar los reglamentos y procedimientos que lo rigen.

7. Conclusiones y síntesis global.

Queda de manifiesto que la temática de la innovación en el sector público es una preocupación emergente en la agenda de desafíos para la gestión pública y ello se expresa en la necesidad de articular el fragmentado cúmulo de aportes, enfoques y visiones dispersas que actualmente encontramos en la literatura y en el análisis de la *praxis* del fenómeno. Si bien ello condiciona el posible avance y los caminos para seguir investigando, no es menor el hecho de que la temática ha tomado un protagonismo inusual en los debates académicos y puede configurarse como el paradigma de recambio y renovación frente a la perplejidad presente en el sector público en la resolución de los nuevos problemas y escenarios de crisis de los que hemos sido testigos privilegiados en los primeros años del nuevo milenio.

Además, la innovación en el sector público tiene un espacio exclusivo y de vital importancia para el desarrollo de nuestros sistemas político-administrativos. En ella nos jugamos, más allá de la competitividad sistémica, el espacio para cultivar dinámicas que fomenten el trabajo adaptativo en casi la totalidad de nuestras instituciones, dentro de un contexto donde las bases del racionalismo tradicional y las respuestas desde la autoridad técnica no son suficientes para acometer con éxito las paradojas y dilemas que surgen de intentar gestionar la incertidumbre, lo poco predecible e incierto de los cambios globales, y en definitiva, las crecientes demandas por un mejor servicio público.

Vimos además, que la innovación en su particular aplicación al sector público supone, en términos globales, considerar las siguientes características: Son nuevas ideas (o conceptos) aplicadas (involucra un "hacer"); que responden a una necesidad específica o problema; que pueden involucrar cambios (deliberados) en el comportamiento de los agentes, las prácticas, procesos y/o productos (bienes y/o servicios públicos); que mejoran el desempeño institucional y generan resultados observables; que agregan valor público, contribuyen al fortalecimiento institucional y mejoran la calidad de vida de los ciudadanos; que mejoran los índices de eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de servicios públicos... Que, en definitiva, es un medio para un fin, no un fin en sí mismo.

En síntesis, la mirada que podemos ampliar desde el fenómeno de la innovación en el sector público nos lleva a cuestionar de manera ineludible los paradigmas de base con los que hemos estado operando en el último medio siglo de historia... No podemos permitirnos gestionar mejor a nuestras sociedades bajo la óptica de modelos y herramientas que fueron diseñadas y pensadas en función de una realidad radicalmente distinta a la que experimentamos en el día a día.

Finalmente, y a modo de reflexión de cierre conviene desglosar algunas ideas que es necesario tener presente para aplicar el concepto en el sector público:

1. **No se puede innovar por decreto...**
2. **No es factible el diseño del futuro de nuestras sociedades por la vía administrativa...** Así como

tampoco es posible **la preservación de las especies (burócratas tradicionales y sus maquinarias obsoletas) por la vía normativa...**

3. Es necesario **contar con una mirada centrada en organizaciones (e instituciones públicas) de geometría variable**, que estén abiertas a construir lazos, puentes y acciones concretas con otros actores sociales y que estén basadas en una lógica de *flexibilidad estratégica* que aproveche las potencialidades y recursos disponibles.
4. Es urgente **evitar los isomorfismos miméticos que tanto daño han hecho en la miopía de querer forzar la aplicación y funcionamiento de modelos generados en ciertos contextos culturales y organizativos a otros radicalmente diferentes** (en particular, la crítica que ha quedado cristalizada en estas páginas sobre los aportes de la *Nueva Gestión Pública*).

Es por todo ello que la *plasticidad es fundamental*. La flexibilidad y capacidad de adaptación es vital en nuestras organizaciones públicas, no sólo porque es garantía para poder sostener los esfuerzos que estamos obligados a impulsar frente a las nuevas realidades sino que, como ha quedado plasmado en este trabajo, es un imperativo que supera con creces lo que alguna vez imaginamos que sería la tarea de gobernar y gestionar en el milenio que se inicia. Hacerlo hoy de manera responsable permitirá que conservemos lo que nos constituye como comunidad, posibilitando que todo lo demás cambie en torno a lo que se conserva: El bien común, la calidad y condiciones de vida de los ciudadanos y nuestra supervivencia como especie (Vignolo, Ramírez-Alujas y Vergara, 2010).

Si emprender puede ser entendido como el *tomar acción (en la vida) en dirección a algo que a uno le importa*, la pregunta central es si ese grado de compromiso, dedicación y entrega es exigible a nuestras instituciones públicas y a sus miembros... Creemos ciegamente que ello es posible, necesario y constituye un factor ineludible para mirar de cara al futuro.

[Volver](#)

Referencias bibliográficas.

- Australian National Audit Office – ANAO (2009a). "Public Sector Innovation: A Review of the Literature (Final Report)", Commonwealth of Australia.
- Australian National Audit Office – ANAO (2009b). "Innovation in the Public Sector: Enabling Better Performance, Driving New Directions". Best Practices Guide, Commonwealth of Australia.
- Borins, Sandford (2006). "The Challenge of Innovating in Government". Innovations in Management Series – IBM Center for the Business of Government.
- Currie, G.; Humphreys, M.; Ucbasaran, D.; McManus, S. (2008). "Entrepreneurial Leadership in the English Public Sector Paradox or Possibility?", *Public Administration*, Vol.86(4), pp.987-1008.
- Drucker, Peter F. (1986). *La disciplina de la innovación*. Harvard Business Review, Reimpresión R0408H-E (1998).
- Drucker, Peter F. (1985). "Innovation and Entrepreneurship. Practice and Principles". Harper Collins Business & Economics/Management, USA.
- Echebarría, Koldo; Mendoza, Xavier. "La especificidad de la gestión pública: El concepto de Management Público", en *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Carlos Losada i Marrodán (Editor), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1999, páginas 15 -46.
- Escorsa Castells, Pere; Valls Pasola, Jaume (1997). "Manual de Gestión e Innovación Tecnológica en la Empresa". CINDA – AECI, Santiago de Chile.
- Hartley, Jean (2005). "Innovation in governance and public services: past and present", *Public Money and Management*, 25:1, pp 27-34.
- Koch, Per; Hauknes, Johan (2006). "On innovation in the public sector – today and beyond". PUBLIN Report No. D20, NIFU STEP (second revised edition), Oslo, December 2005.
- Metcalfe, Les (1996). "Gestión Pública: De la imitación a la innovación", en *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Carlos Losada i Marrodán (Editor), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1999. Páginas 47-68.
- Moran, Ferry (2004). "Building a Culture of Innovation in the Public Sector". Paper Publisher for the Changing the Way Government Works Seminar, Melbourne 5 October 2004.
- Mulgan, Geoff (2007). "Ready or Not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously". Provocation 03, NESTA, London – UK, April 2007.
- Mulgan, Geoff; Albury, David (2003). "Innovation in the public sector". Cabinet Office, London – UK.
- National Audit Office - NAO (2009). *Innovation across central government*. Report by the Comptroller and Auditor General, HC 12 Session 2008-2009, London – UK, 26 March 2009.
- OECD (2009). "Measuring Entrepreneurship. A Collection of Indicators" (2009 Edition). OECD – Eurostat

Entrepreneurship Indicators Programme.

Olías de Lima, Blanca – Coordinadora (2001). "La Nueva Gestión Pública", Prentice Hall, Madrid – España.

Plamping, Diane; Gordon, Pat; Pratt, Julian (2009). "Innovation and public services: Insight from Evolution". CIHM - University of Leeds, UK.

Pollitt, C. (2008). "La Innovación en el Sector Público", Discurso de Apertura de la Conferencia Anual del Grupo Europeo de Administración Pública (EGPA en inglés), Erasmus Universiteit Róterdam - Holanda, septiembre de 2008.

Potts, Jason (2009). "The innovation deficit in public services: The curious problem of too much efficiency and not enough waste and failure". *Innovation: management, policy & practice*, Volume 11, Issue 1, pp. 34–43, April 2009.

Proyecto IBM – CEPREDE (2006). "La Innovación en el Sector Público". Estudio de la Serie "La innovación en el siglo XXI", Volumen 3, Madrid - España.

Public Sector Innovation - PSI (2009). "Advancing Public Sector Innovation: A discussion paper for the public sector innovation - Management Advisory Committee Project". Department of Innovation, Industry, Science and Research (DIISR), Australia.

Ramió, Carles; Salvador, Miquel (2005). "Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina". Editorial CIDOB, Barcelona – España.

Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2010). "Innovación en la Gestión Pública y *Open Government* (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea...", en *Revista Buen Gobierno*, Nº 9, Julio – Diciembre de 2010.

Schumpeter, Joseph A. (1942). "Capitalism, Socialism and Democracy". Harper Perennial Modern Thought, NY (reedición de 2008).

Vignolo, Carlos; Ramírez-Alujas, Álvaro; Vergara, Carlos (2010). "Ángeles y demonios en la gestión pública chilena. Una aproximación post-racionalista y post-romántica a la innovación en el sector público". *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, Nº. 13, 2010, págs. 183-195.

Walters, Jonathan (2001). "Understanding Innovation: What Inspires It? What Makes It Successful?" PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government, December 2001.

Windrum, Paul (2008). "Innovation and Entrepreneurship in Public Services", in Windrum, Paul & Koch, Per (eds.) (2008) *Innovation in Public Sector Services*. Entrepreneurship, Creativity and Management. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 2008, pp. 3 -20.

[Volver](#)

Notas

[i] Una versión previa del presente trabajo fue presentada en el *I Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas: "Estado del Arte, Desafíos y Propuestas"*, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, 20 y 21 de septiembre de 2010, en Madrid, España. El autor desea agradecer los valiosos comentarios y observaciones realizados por Cecilia Güemes, César Cruz-Rubio y José Hernández-Bonivento, colegas e investigadores del GIGAPP. De manera complementaria, se agradecen las sugerencias de los evaluadores anónimos del artículo, quienes indirectamente han contribuido a mejorar ciertos aspectos de forma y contenido que han potenciado la aproximación original desarrollada. Finalmente, las posibles omisiones que puedan persistir y las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a las instituciones en las que se ha desempeñado.

[ii] Al buscar la definición en el Diccionario de la Real Academia Española, nos encontramos con lo siguiente: a) Innovación (Del lat. *innovatio*, -ōnis). 1. f. Acción y efecto de innovar.//2. f. Creación o modificación de un producto, y su introducción en un mercado; b) Innovar (Del lat. *innovāre*).1. tr. Mudar o alterar algo, introduciendo novedades.//2. tr. ant. Volver algo a su anterior estado.

[iii] Aun cuando entre académicos y especialistas en estos temas existe un debate no zanjado sobre si las innovaciones "incrementales" corresponden o no al concepto comúnmente utilizado (y aceptado) de innovación. Véase al respecto Jean Hartley (2005). *Innovation in governance and public services: past and present*, Public Money and Management, 25:1, páginas 27-34.

[iv] La innovación y el espíritu emprendedor conllevan una serie de actitudes que son difíciles de asumir por lo contradictorias que éstas son con el sentido de estabilidad: *se trata del desapego; del valor para asumir riesgos y gestionar la incertidumbre; la resiliencia al fracaso; el atreverse a problematizar antes de resolver; la capacidad de dejar de ser siempre el mismo y ver desde otra perspectiva; un optimismo a toda prueba y, básicamente, unas tremendas ganas de crear, de ser autor, de dejar huella en el mundo.*

[v] Discurso de Apertura de la Conferencia Anual del Grupo Europeo de Administración Pública (EGPA en inglés)

dedicada al tema de "La Innovación en el Sector Público", Erasmus Universiteit Róterdam - Holanda, septiembre de 2008.

[vi] Al respecto, otros autores plantean que la "sabiduría convencional" nos indica que las organizaciones públicas no pueden innovar y que ello es frecuente en *burocracias en las que falta el estímulo competitivo que impulsa a las empresas a crear nuevos productos y servicios*. Pero ello está en contradicción con la historia de la innovación: Dos de las innovaciones más profundas de los últimos 50 años han sido las de Internet y la *World Wide Web*. Ambas surgieron en organizaciones públicas: *Defense Advanced Research Project Agency* (DARPA) del Departamento de Defensa de Estados Unidos, para el primer caso, y *European Organization for Nuclear Research* (CERN) en el segundo. Mirando hacia atrás, el mundo de los negocios no fue especialmente innovador para la mayor parte de la historia humana, por lo menos hasta finales del siglo XIX. En cambio, las innovaciones más importantes en las comunicaciones, el uso de materiales o la energía provenía de mecenas, de los gobiernos o de los militares (Mulgan, 2007).

[vii] Ello pareciera mucho más evidente si tomáramos el ejemplo de lo que ha sucedido con la corriente de la Nueva Gestión Pública (NGP) en los últimos 20 años, donde sin lugar a dudas, la experiencia indica que se trata de un conjunto de prácticas –en algunos casos aisladas o heterogéneas, exportadas o adaptadas a lo público desde el sector privado- que posteriormente fueron concebidas como un cuerpo paradigmático propio y fuente indiscutible de movimientos de reforma y modernización de la gestión pública en casi todo el planeta. Todo ello contrasta con el debate y la enorme crítica que se le ha hecho por considerarla un recetario diverso totalmente desarticulado de dispositivos no siempre novedosos y sin coherencia conceptual alguna. Véase al respecto: Carles Ramió y Miquel Salvador (2005); Blanca Olías de Lima (2001); entre otros.

[viii] Para Ramió y Salvador (2005: 18-33), el análisis de los procesos de cambio del entramado institucional que implican las estrategias de modernización incluidas en el *recetario* de la *Nueva Gestión Pública (NGP)* en las administraciones públicas, pueden asociarse a procesos de *isomorfismo institucional*. Estos procesos dicen relación a la tendencia de ciertas organizaciones a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia. Esta reproducción más o menos mimética de las instituciones puede darse a través de dos tipos: a) *Isomorfismo coercitivo*: como resultado de presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones para que se reproduzcan las estructuras y las pautas de funcionamiento de aquellas consideradas como exitosas o adecuadas; y b) *Isomorfismo mimético*: como resultado de procesos de imitación de referentes (externos) que se consideran líderes o ejemplos a seguir. Así, en entornos caracterizados por cierta ambigüedad en los objetivos, sin un claro criterio para evaluar los resultados, con una importante presencia de elementos simbólicos, las organizaciones tienden a configurarse a partir de un modelo que sirve como referente que se considera más legitimado o exitoso.

[ix] No es de extrañar que en el sector público exista demasiada comodidad y complacencia sobre el hecho de que existen fallos en las políticas - y se tiene temor de hablar de soluciones innovadoras (o alternativas) a causa de ello. Ejemplos sobran: fracasos de las políticas públicas relacionadas con la superación de la pobreza; con la reducción del paro; con el bienestar de los pueblos originarios; la lucha contra la contaminación, entre tantos otros.

[x] Cabe destacar, que estos tipos de innovación - *incremental, radical, sistémica* – pueden originarse en diferentes niveles de gobierno o gestión – nacional, regional, local, transversales entre organizaciones – sin que ello signifique un cambio en la manera de definirlos. Por otro lado, se hace también una distinción entre innovaciones *desde arriba hacia abajo*, donde el cambio específico es conducido a través de un sistema de entrega por la prescripción, la regulación y el apoyo o soporte a los involucrados; y las innovaciones *desde abajo hacia arriba* donde el gobierno permite y facilita el desarrollo y difusión de una innovación que se origina en una organización o red dentro del sistema de entrega o provisión de servicios.

[xi] Diversos informes del Reino Unido presentan pruebas que apoyan una correlación entre el compromiso de los empleados y la innovación. En 2007 la investigación de *Gallup* mostró que la mayoría de los empleados comprometidos informó de que habían llevado a cabo sus ideas creativas en sus puestos de trabajo en comparación con sólo el 3% de los empleados no comprometidos. *Chartered Management Institute* también encontró una relación significativa entre el compromiso de los empleados y la innovación. En palabras del profesor Julian Birkinshaw de la London Business School: "No se puede fomentar la innovación verdadera sin empleados comprometidos".

[Volver](#)

Resumen:

Una frecuente y peligrosa confusión respecto a la innovación es la creencia de que se trata de una nueva moda propiciada por los expertos del management. Ello definitivamente no es así. La innovación es un principio fundamental y universal de supervivencia de cualquier sistema. La innovación no es más que el proceso a través del cual los sistemas –ya sean biológicos, productivos, sociales, políticos u otros- mantienen la congruencia con el entorno que los hace posibles (Vignolo, Ramírez y Vergara, 2010). Lo anterior, en la práctica, se ve reflejado de distintas formas y adquiere modalidades diversas en las organizaciones: mejoras incrementales en la prestación de servicios; nuevas formas de organización y/o nuevas formas de incentivar o recompensar a los actores; rediseño de

procesos y "reinención"; nuevas formas de gestión y comunicación; cambios radicales en los modelos de negocio y en la incorporación de tecnología; etc. (Mulgan, 2007). Es por todo ello necesario indagar sobre los niveles de avance que la innovación ha presentado en el sector público en los últimos años y si es factible lograr acuñar una nomenclatura y marco de referencia propio que potencie el mejoramiento de nuestras instituciones públicas.

Palabras clave:

Innovación, gestión pública, cambio organizativo, sector público, modernización administrativa.

Abstract:

A frequent and dangerous confusion about innovation is the belief that it is a new trend brought about by the management experts. This definitely is not. Innovation is a fundamental and universal principle of survival of any system. Innovation is just only the process by which systems - biological, productive, social, political or other - maintain consistency with the environment that makes it possible (Vignolo, Ramirez and Vergara, 2010). This, in practice, is reflected in different ways and takes different forms in organizations: incremental improvements in service delivery, new forms of organization and / or new ways to encourage or reward the actors, process redesign and "reinvention", new forms of management and communication, radical changes in business models and the incorporation of technology, etc. (Mulgan, 2007). Is necessary to investigate all levels of advancement that innovation presented in the public sector in recent years and if it is feasible to strike a nomenclature and framework to enhance improvement of our public institutions.

Keywords:

Innovation, public management, organizational change, public sector, administrative modernization.

Fecha de recepción: 03/05/2011

Fecha de aceptación: 04/08/2011

[Volver](#)

Imprimir