

INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

JOSÉ MANUEL HEREDIA

INTRODUCCIÓN

La innovación en el sector público es un fenómeno relativamente reciente. Tradicionalmente, el término innovación había estado reservado para temas de manufactura, técnicas de educación, promoción de productos o servicios, y avances tecnológicos, entre otros. La innovación en el gobierno sólo se había utilizado para identificar cambios importantes en temas de representatividad en la toma de decisiones (por ejemplo, la introducción del voto universal), o reformas considerables a una forma de gobierno (por ejemplo, la introducción de la *Magna Carta* o el *Bill of Rights*). Sin embargo, hoy en día la innovación dentro de la administración pública se ha convertido en un tema de creciente popularidad, como el uso de apps en los servicios y el acuñamiento de términos incluyentes para las políticas públicas. Por otra parte, en los discursos de políticos y otros actores públicos, es cada vez más frecuente la utilización del término “innovación” como una parte esencial de una buena administración pública.

Una innovación en el sector público es un cambio novedoso que busca obtener mejores resultados para los usuarios, y que ha sido implementado (OCDE, 2005). Una innovación no necesariamente debe ser “material”, sino que puede incluir que los funcionarios públicos adopten una visión diferente sobre las tareas que realiza la organización, y a partir de esto reconsiderar procesos, replantear soluciones y transformar rutinas. Esto ayuda a encontrar soluciones a problemas complejos actuales para los cuales “los enfoques tradicionales para abordar los retos de las políticas públicas muchas veces no pueden proporcionar soluciones” (Daglio *et al.*, 2015, p. 2).

Sin embargo, la innovación en el sector público dista de ser una tarea automática e inercial. Tradicionalmente “[l]as organi-

zaciones del sector público están reguladas por una compleja red de leyes, reglamentos y procedimientos”, los cuales, aunque bien intencionados para proteger el interés público, “pueden inhibir la capacidad individual y organizativa para innovar” (OCDE, 2016, p. 68). Debido a esto, la innovación debe ser buscada proactivamente, y la administración pública debe cambiar su mentalidad para desarrollar innovaciones propias o para poder adoptarlas de otros sectores.

Este capítulo trata sobre las innovaciones como instrumentos de política pública que pueden resolver problemas complejos por medio de la adopción de cambios novedosos dentro del sector público. En el primer apartado se desarrolla la relación entre el esquema tradicional de gobierno, los problemas que enfrentan las sociedades actuales y las formas en que la innovación puede transformarse en una realidad en el sector público. También se dedica un espacio a la adopción de innovaciones del sector privado en el sector público. En el segundo apartado se presentan algunos ejemplos de innovación a nivel internacional documentados por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y otras organizaciones. En el tercer apartado se presentan tres lecciones aprendidas que pueden ayudar a lograr innovaciones exitosas en el sector público. El capítulo cierra con un apartado de conclusiones.

CAUSAS Y CARACTERÍSTICAS DE LA INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

Legalismo gubernamental

El gobierno es por naturaleza metódico y legalista (Cyert y March, 1963; Nieto, 2016). Para dar estructura y asegurar un funcionamiento continuo en el tiempo, el Estado recurre a las reglas, las cuales fundamentan y legitiman las actividades de las instituciones públicas y de los funcionarios que laboran en ellas. Estas reglas no solamente “sirven de base para toma de decisiones y la identificación de respuestas estándar a los problemas de organizaciones”, sino que además “son el registro histórico de la manera en que las organizaciones públicas han

Innovación en el sector público

resuelto sus problemas y alcanzado sus objetivos” (Nieto, 2016, p. 125). Debido a la función básica que tienen las reglas en la administración pública, y la constante creación de nuevas reglas para interpretar, operacionalizar y resolver problemas con las ya existentes, el cambio y la adaptabilidad de las instituciones públicas es lento, y en muchos casos las acciones correctivas son más reactivas que proactivas y “dirigidas a reinstalar el equilibrio prevaleciente anterior” (OCDE, 2016, p. 73).

Así, cualquier cambio en las reglas del gobierno suele tomar tiempo, sobre todo en las democracias. En esta clase de sistema político, cualquier propuesta de reforma debe ser ampliamente debatida, votada, comunicada ampliamente y sólo eventualmente implementada, siguiendo lo previsto en la ley. Cualquier cambio que quiera hacerse, para que sea legítimo, debe apegarse al proceso aceptado por todos los actores del Estado, el cual se encuentra en una constitución o en algún otro documento fundamental para el funcionamiento del gobierno (Hardin, 1989). Los procesos para la aprobación de reformas suelen ser extensos e involucran a numerosos actores que pueden vetarlas. Estos vetos existen para evitar que se aprueben reformas inconvenientes para los grupos representados en las instituciones de decisión o que se violen leyes de mayor jerarquía (Colomer, 2009).

Sin embargo, en años recientes se ha extendido la idea que el Estado debe superar su tradicional legalismo y adoptar estrategias de innovación y adaptación que en el pasado se consideraban como exclusivas del sector privado (OCDE, 2016). En la literatura en la materia, así como en los discursos de los políticos y otros actores públicos, es cada vez más frecuente la utilización del término “innovación” como una parte esencial de una buena administración pública, debido a que “los enfoques tradicionales para abordar los retos de las políticas públicas muchas veces no pueden proporcionar soluciones a los complejos retos a los que se enfrentan hoy los gobiernos” (Daglio *et al.*, 2015, p. 2). Algunos de los retos presentes y futuros identificados en la literatura se describen en la tabla 8.1.

Tabla 8.1 Retos presentes y futuros a enfrentar por los gobiernos relacionados con la innovación

Aumento de la interconexión y la difusión	Las interacciones son cada vez más rápidas y se extienden vertical y horizontalmente a través de los niveles de gobierno; las redes sociales y el internet han reducido los costos de conexión en todos los sectores, sin tener certeza sobre los alcances y riesgos que conllevan
Aumento de la complejidad	Los nuevos retos que los gobiernos están llamados a afrontar hoy en día son cada vez más complejos y multifacéticos. Por ejemplo, el cambio climático, el crimen internacional, las transacciones financieras internacionales en línea, etc.
Mayor gobernanza	Los ciudadanos exigen en cualquier decisión de políticas públicas una mayor rendición de cuentas, una negociación con los afectados, una consulta extensiva, etc. Por otra parte, las fronteras internacionales se han desvanecido y cada vez hay más participación de actores sub-nacionales en las decisiones de política de otros países.
Reducción de confianza en el gobierno	Mucho antes de la crisis financiera y económica de 2008, las instituciones públicas en general han experimentado una disminución constante de la confianza. Hoy en día existe poca confianza en las políticas gubernamentales de largo plazo.
Más demandas ciudadanas	Los ciudadanos demandan mejores soluciones y servicios públicos más individualizados, pero estas exigencias no pueden ser satisfechas solamente gastando más dinero público.
Crecientes cambios sociodemográficos	La pirámide generacional ha cambiado y se han incrementado los costos de los servicios públicos. Existe también una mayor migración (interna y externa) y urbanización que requieren de nueva infraestructura y la ampliación de la atención del Estado.

Fuentes: Dussauge, 2015; Allio, 2014; Sørensen & Torfing, 2012.

Frente a estos cambios sociales, culturales, económicos y tecnológicos, el gobierno y la administración pública se ven obligados a buscar soluciones eficientes, eficaces, legítimas y factibles que respondan de forma dinámica y democrática a las

Innovación en el sector público

necesidades de los ciudadanos. Hoy como nunca, parece no ser suficiente reformar las leyes para crear soluciones legalistas a los problemas, sino que es necesario buscar nuevas formas de hacer las cosas. Así, la innovación se ha convertido en un instrumento preferido para encontrar nuevas soluciones a los problemas complejos actuales.

Innovaciones como instrumentos para la resolución de problemas: definición y características

La literatura en la materia ha adoptado una amplia variedad de definiciones para el término “innovación”. Para algunos autores, una innovación significa lo mismo que un cambio (*change*) o una mejora (*improvement*), mientras que, para otros autores, el término innovación debe reservarse solamente para transformaciones importantes y más significativas que un simple cambio (ver tabla 8.2). En consecuencia, no existe un consenso sobre qué cosas pueden considerarse innovaciones y cuáles no. Por ejemplo, una nueva ruta de autobús es considerada por algunos como una innovación (Bartlett & Dibben, 2002), mientras que para otros, solamente desarrollos mayores—muchas veces ligados a avances tecnológicos, aunque no de forma exclusiva—pueden obtener tal nombre, como es el desarrollo de una app que facilita a mujeres embarazadas enviar información al sistema de salud (Cejudo, Dussauge y Michel, 2015) o la modernización en internet de las plataformas de educación a distancia (Borins, 2014).

Tabla 8.2. La relación del término innovación con los términos de cambio y mejora

Innovación es igual que un cambio o mejora	Innovación es mayor que un cambio o mejora
<ul style="list-style-type: none"> • Una innovación es la introducción de una nueva idea, método o dispositivo en una unidad social (Merritt and Merritt, 1985) • Innovación es el proceso por el cual se crea o desarrolla una nueva idea, la innovación es el proceso de adopción de una idea existente (Rogers and Kim, 1985) • La innovación en el sector público es un cambio de comportamiento (Halvorsen et al., 2005) • La innovación exitosa es la creación e implementación de nuevos procesos, productos, servicios y métodos de entrega que se traducen en mejoras significativas en los resultados de eficiencia, eficacia o calidad (Mulgan and Albury, 2003) 	<ul style="list-style-type: none"> • La innovación no debe ser simplemente otra palabra para el cambio o mejora [...]. Para ser considerado como una innovación, un cambio debe ser una transformación original, disruptiva, y fundamental de las tareas fundamentales de una organización (Behn, 1997) • La innovación se define correctamente como una transformación original, disruptiva y fundamental de las tareas fundamentales de una organización. La innovación cambia las estructuras profundas y las cambia de forma permanente (Lynn, 1997) • Las innovaciones reales son aquellas que alteran las tareas básicas; la mayoría de los cambios sólo suman o alteran tareas periféricas (James Q. Wilson, 1989)

Fuente: Elaboración propia con base en Gow (2014) y Kattel *et al.* (2013)

Una definición concreta y que rescata muchos de los elementos mencionados arriba es la definición propuesta por la OCDE (2005), de acuerdo con la cual una innovación debe tener tres elementos esenciales para ser considerada como tal: debe ser novedosa, debe de buscar mejores resultados para el público, y debe ser implementada en la organización. Por su parsimonia y fácil operacionalización, este capítulo toma como base la definición de la OCDE, la cual se coloca a la mitad del debate descrito en la tabla 8.2. Así, un cambio, por pequeño que éste sea, puede ser considerado una innovación siempre y cuando cumpla con los tres elementos básicos y pueda diferenciarlo de

Innovación en el sector público

aquellos cambios que no son novedosos (por ejemplo, instalar más ventanillas en una oficina), no buscan mejores resultados para el público (por ejemplo, cambiar el proveedor de un servicio interno de la oficina) o no son implementados (por ejemplo, la redacción de un nuevo manual de procedimientos a ser discutido en el futuro).

El primer elemento de la definición de la OCDE, es que *toda innovación debe contener algún grado de novedad* (p. 57). Es decir, la innovación debe introducir un nuevo enfoque sobre cómo y por qué se realiza una tarea dentro de la organización. Esto significa que no basta con corregir o perfeccionar algún proceso ya existente, sino necesariamente debe de adoptarse una nueva perspectiva sobre cómo esa tarea embona dentro del objetivo general de la organización pública. Al tomar una visión diferente sobre las tareas que realiza la organización, se pueden reconsiderar procesos, replantear soluciones, transformar rutinas, etc. Gracias a esto, muchas veces las innovaciones se materializan en la eliminación de tareas redundantes dentro de la oficina, algo que sería complicado detectar si no se modifica de inicio el enfoque desde el cual se mira a la organización.

En segundo lugar, *toda innovación debe tener como objetivo la obtención de mejores resultados para el público* (pp. 105 y ss.). Para que un plan de innovación sea considerado como tal, debe establecer claramente cómo los cambios propuestos mejorarán la atención que reciben los usuarios de la oficina pública. Es decir, no es válido modificar tareas o procesos si no existe certeza sobre el impacto positivo que se obtendrá en los resultados que recibe el público. Por esta razón, es importante que todo plan de innovación tenga base en indicadores y estadísticas que muestren claramente la situación actual, y la situación esperada después de implementar la innovación.

Finalmente, *toda innovación debe ser implementada dentro de la organización* (p. 29). Un plan de innovación que considere modificaciones importantes a las tareas y procesos que realiza la oficina, solamente puede ser considerado como una

innovación si realmente se efectúa. Mientras esto no suceda, el plan sólo forma parte de un proyecto *potencial* para innovar—una parte importante, pero que no se traduce automáticamente en beneficios para la organización. Por esta razón, la fase de investigación y desarrollo (*research and development*) sobre cómo se puede llevar a cabo una innovación dentro de la oficina pública, no puede nunca considerarse como una innovación en sí misma. En resumen, una innovación en el sector público es un cambio novedoso, que busca obtener mejores resultados para los usuarios, y que ha sido implementado.

La innovación puede tener diferentes objetivos particulares, los cuales, de acuerdo con la definición elegida, siempre deben apuntar a mejorar en última instancia a los resultados que recibe el público. Por ejemplo, las innovaciones pueden aumentar la eficacia o la eficiencia en el servicio; pueden buscar nuevas formas de resolver problemas sociales particulares, por ejemplo, hacer frente al exceso de peso por medio de *nudges*²⁹; pueden aumentar la satisfacción del ciudadano por medio de la adopción de nuevas herramientas tecnológicas; pueden buscar formas novedosas para involucrar a diferentes grupos de ciudadanos en la toma de decisiones públicas; pueden incentivar la participación de socios privados en temas donde tradicionalmente la responsabilidad era exclusivamente pública, entre otros.

Operativamente, estos objetivos particulares deben materializarse en cambios concretos dentro de la organización pública. Es necesario desligar la idea que una innovación necesariamente significa un cambio tecnológico o informático disruptivo, pues las innovaciones también

pueden centrarse en cambiar los servicios o las estrategias del sector público, ya sea por medio de nuevas conceptualizaciones o aproximaciones de los líderes públicos, ya con la participación de actores sociales en procesos de cocreación y codiseño (Dussauge, 2015, p. 284).

²⁹ Véase capítulo “Nudging”.

Innovación en el sector público

Las innovaciones pueden traducirse en modificaciones de los procesos de trabajo, en la tecnología que se utiliza, en los productos que se ofrecen, en la forma de organizar el trabajo, en los métodos de toma de decisión, entre otros. La tabla 8.3 resume algunas de las áreas a las cuales puede dirigirse la innovación en el sector público. Por ejemplo, frente a un crecimiento de quejas entre ciudadanos por el tiempo de espera en la ventanilla para realizar trámites, se puede innovar creando una plataforma de internet en la cual los ciudadanos puedan iniciar su trámite, llenar los formatos necesarios, u obtener una cita para asistir a la oficina. Adicionalmente, se puede innovar organizando una oficina de eficiencia que dé seguimiento a los tiempos por trámite, para detectar y corregir cuellos de botella o eliminar procesos redundantes. Lo principal en la innovación es siempre comenzar adoptando un enfoque diferente para pensar en cambios realmente novedosos.

Tabla 8.3. Áreas a las cuales puede dirigirse la innovación

Área de innovación	Interés principal	Ejemplos
Innovación de procesos administrativos	Creación de nuevas formas de organización, introducción de nuevos métodos y técnicas de gestión y de nuevos métodos de trabajo	Creación de una ventanilla única para los ciudadanos
Innovación de procesos tecnológicos	Creación o utilización de nuevas tecnologías, introducidas en una organización para el servicio a los usuarios y ciudadanos	Cálculo de impuestos por medio de software
Innovación de productos o servicios	Creación de nuevos servicios públicos o productos	Creación de beneficios para jóvenes con capacidades diferentes
Innovación de gobernanza	Desarrollo de nuevas formas y procesos para hacer frente a problemas sociales específicos	Prácticas para aumentar las capacidades de auto regulación y auto organización de una red

José Manuel Heredia

Innovación conceptual	Introducción de nuevos conceptos, marcos de referencia o nuevos paradigmas que ayudan a replantear la naturaleza de problemas específicos, así como sus posibles soluciones	Introducción de un nuevo paradigma (por ejemplo, cambiar la concepción de “discapacitado” a una noción positiva de “capacidades diferentes”)
-----------------------	---	--

Fuente: Vries, Bekkers & Tummers (2015)

Fuentes para buscar innovaciones para el sector público

Las innovaciones no siempre son fáciles de desarrollar—y menos de implementar—en la administración pública. Como se mencionó al inicio de este apartado, el gobierno es de naturaleza metódica y legalista, y debido a la preponderancia que tienen las reglas en la administración pública, el cambio y la adaptabilidad en las instituciones públicas son lentos y en muchos casos más reactivos que proactivos. En estos contextos de regulación administrativa y burocrática, es raro que surjan por inercia transformaciones novedosas para encontrar mejores resultados para los usuarios y ciudadanos.

Debido a estas dificultades, es necesario buscar activamente la innovación y promover dentro de la administración pública una *mentalidad innovativa* que considere enfoques diferentes para pensar cómo mejorar los procesos y servicios hacia los usuarios. El desarrollo de nuevos proyectos para perfeccionar a las oficinas públicas se puede lograr a través de tres medios o fuentes identificados en la literatura en la materia: la propia oficina, las asociaciones con actores no gubernamentales, y los laboratorios de innovación.

La primera fuente posible de innovación es la propia oficina pública, por ejemplo, incentivando a los empleados para que desarrollen soluciones imaginativas a los problemas que enfrentan día a día (OCDE, 2016). Esta primera opción tiene diversas ventajas. Primero, las personas que trabajarían en las innovaciones ya tienen experiencia de primera mano sobre las causas y posibles soluciones a los problemas de su

Innovación en el sector público

oficina. Segundo, el acceso a información y bases de datos para poder desarrollar la innovación y comparar los indicadores de desempeño, es más rápido y genera más confianza que si personal externo pidiera acceso a esas mismas fuentes. Tercero, el gasto en el desarrollo e implementación de la innovación se reduce, pues no hay necesidad de contratar a personal externo que realice estas tareas.

Sin embargo, buscar innovación en la propia oficina pública tiene tres desventajas importantes. La primera es que los funcionarios públicos rara vez tienen tiempo disponible para desarrollar y probar ideas nuevas de innovaciones (Cejudo, Dussauge y Michel, 2015). La segunda desventaja es que para desarrollar innovaciones exitosas se requieren actitudes y aptitudes que no necesariamente tienen todos los funcionarios públicos, por ejemplo, facilidad para desarrollar y dar seguimiento a planes de trabajo; paciencia; tolerancia a la frustración; inventiva e imaginación dinámica, entre otros. Estas aptitudes, sin embargo, pueden desarrollarse por medio de capacitaciones o a través del estudio de manuales en la materia (por ejemplo: Borins, 2014; Allio, 2014). Una última desventaja de buscar innovación en la propia oficina es que no basta con entrenar a los individuos para que tengan la mentalidad (*mindset*) adecuada para la innovación, sino que es necesario modificar toda la estructura de la organización para alinear los incentivos individuales y organizacionales para no truncar los esfuerzos de innovación en cualquiera de sus fases (OCDE, 2016; European Commission, 2013).

Una segunda fuente de innovación desarrollada en la literatura es la formación de asociaciones con actores no gubernamentales, las cuales han tenido un “marcado aumento... a lo largo de la última década” (Borins, 2016). Esto se hace normalmente por medio de una *unidad pública* que mantiene contacto con organizaciones y empresas del sector privado. Esta unidad típicamente realiza una o más de las siguientes funciones (Allio, 2014): provee apoyo técnico y orientación a los entes privados (por ejemplo, impartiendo cursos de capacitación sobre legislación,

proporcionando asistencia para la redacción de contratos, organizando talleres sobre procesos que podrían mejorarse dentro de la administración pública); crea capacidades en los entes privados (por ejemplo, dotando de recursos para que las organizaciones privadas puedan participar en concursos de contratación pública o adquirir herramientas para el desarrollo de innovaciones); promueve la colaboración público-privada por medio de campañas, programas o concursos de innovación; revisa y aprueba acuerdos de asociación público-privadas, para proteger legalmente a las organizaciones que participan en los acuerdos (OCDE, 2016).

La ventaja principal de esta fuente de innovación es la división de tareas, costos y riesgos. Esto permite la realización de proyectos de mayor amplitud y complejidad de los que podría impulsar uno solo de los sectores. Por ejemplo, para el desarrollo de innovaciones en energías limpias o en herramientas de navegación segura en el ciberespacio, el gobierno puede asociarse con un centro de investigación o una empresa especializada en lugar de contratar a personal experto en áreas técnicas que no forman parte de sus funciones principales. Adicionalmente, estas asociaciones con actores no gubernamentales, evitan que la oficina modifique toda su estructura para adecuarla a la mentalidad innovativa que sí se requiere en la primera fuente de innovación mencionada arriba. Esto reduce de forma importante los costos legales y administrativos dentro de la oficina pública. Sin embargo, estas asociaciones tienen tres desventajas importantes. En primer lugar, cualquier organización que participe en una asociación intergubernamental requiere de conocimientos específicos y recursos dedicados para llevar a cabo la administración y monitoreo (OCDE, 2016). Sin el adecuado personal e infraestructura para hacer esto, la asociación puede fracasar en sus objetivos de innovación. En segundo lugar, organizaciones pequeñas “pueden carecer de las habilidades y la capacidad para responder con éxito a las licitaciones” debido a los esquemas de pago que tiene el gobierno, los cuales muchas veces conllevan “riesgos de no pago o pago parcial” (OCDE, 2016, p. 63). Una tercera desventaja es que, como en cualquier

Innovación en el sector público

asociación con actores no gubernamentales, siempre existe el riesgo de una inadecuada rendición de cuentas³⁰.

Finalmente, una tercera fuente posible de innovación son los centros conocidos como *laboratorios de innovación*. Estos laboratorios son una “tercera vía” entre lo público y lo privado, ya que en su mayoría son creados y financiados por el sector público, pero cuentan con autonomía y recursos propios para colaborar libremente con el sector privado. Estas organizaciones son espacios donde “diseñadores, funcionarios públicos y miembros de la comunidad experimentan y proponen soluciones y políticas innovadoras a desafíos y problemas públicos” (Ramírez-Alujas, 2016, p. 174). En la práctica no existe un patrón único de desarrollo y administración de laboratorios, sino que cada uno es diseñado *ad hoc* a los temas y el tipo de actividades que desarrollan. La literatura en la materia ha creado *a posteriori* clasificaciones que identifican los alcances y posibilidades de innovación de los diferentes laboratorios ya establecidos, por ejemplo, por los métodos que utilizan, por el campo en el que trabajan, por el tipo de problemas en los que se centran, por la forma en que funcionan, por su grado de involucramiento con el gobierno, entre otros (Mulgan, 2014). Una forma operativamente fácil de catalogar a los laboratorios es por sus características y actividades principales, a partir de las cuales se pueden identificar cuatro tipos principales (Puttick *et al.*, 2014):

- **Desarrolladores y creadores:** responden a desafíos específicos planteados por alguna oficina pública. Por ejemplo, buscar una solución innovativa para disminuir los accidentes automovilísticos en una zona determinada a petición del departamento de movilidad.
- **Facilitadores:** investigan ideas de empresas del sector privado, de universidades o de otras organizaciones, para estudiar su posible aplicación en el sector público. Por ejemplo, cómo podría integrarse un nuevo esquema de trabajo en las oficinas públicas o la adopción de apps

³⁰ Véase capítulo “Asociaciones público-privadas”.

para el seguimiento de becas entregadas a estudiantes de escuelas públicas.

- **Educadores:** proveen asistencia, capacitación y orientación a diferentes sectores para transformar procesos, habilidades y cultura, y dirigirlos a prácticas innovativas. Por ejemplo, ofrecer cursos sobre *Design Thinking* (pensamiento dirigido al diseño) para promover un pensamiento innovativo entre los funcionarios de gobierno.
- **Arquitectos:** se concentran en lograr una transformación de largo plazo, más allá de las intervenciones específicas del momento. Por ejemplo, innovar el sistema de salud futuro por medio de políticas y sistemas complejos para prevenir problemas potenciales del sistema actual.

Los laboratorios se han popularizado en muchos países, ayudando a desarrollar numerosas innovaciones que han mejorado significativamente el servicio que los gobiernos proveen a los ciudadanos (el siguiente apartado se dedica a las experiencias internacionales de innovación, incluyendo los laboratorios).

Advertencias sobre tomar al sector privado como inspiración de la innovación en el sector público, y otras críticas a la innovación

Muchas veces las oficinas públicas o los laboratorios (especialmente los *facilitadores*) buscan innovaciones desarrolladas en el sector privado para aplicarlas al sector público. Por ejemplo, si una app para el celular ha mostrado ser un medio eficiente para recolectar información de los pacientes en un hospital privado, el departamento de salud tal vez quiera aplicar esta misma solución en los hospitales públicos. Buscar innovaciones en el sector privado para aplicarlas en la administración pública es una práctica común, pues los objetivos particulares de las innovaciones en ambos sectores son similares (OCDE, 2016). Por ejemplo, las innovaciones buscan por igual hacer más eficiente el servicio, reducir los costos, aumentar la tasa de resolución de problemas, etc. (ver tabla 8.4). Las ideas innovadoras para alcanzar estos objetivos se dan por igual en las organizaciones

Innovación en el sector público

públicas y privadas, y en los dos sectores las innovaciones dependen sobre todo del trabajo creativo y de la disposición a tomar riesgos (Kattel *et al.*, 2013).

Tabla 8.4. Los objetivos particulares de las innovaciones en el sector privado vs. el sector público

Objetivos particulares en el sector privado	Objetivos particulares en el sector público
Mejor servicio a los clientes	Mejor servicio a los ciudadanos
Menores costos y más ganancias	Menores costos y más ahorros
Creación y uso de nuevas tecnologías	Creación y uso de nuevas tecnologías
Mejora administrativa	Mejora administrativa
Resolución de problemas	Resolución de problemas
Maximización de ganancias o <i>market share</i>	Maximización de cobertura de los servicios públicos

Fuente: adaptado de Kattel *et al.* (2013)

Sin embargo, entre el sector público y el privado existen diferencias importantes en la forma como se aproximan los problemas y en los incentivos a los que responden para buscar la innovación (Kattel *et al.*, 2013). Por ejemplo, el objetivo de mejorar el servicio en el sector privado responde a los intereses de los inversionistas para aumentar las ganancias y arrebatar mercado a la competencia, mientras que en el sector público el ofrecer un buen servicio es una consecuencia del compromiso con el ciudadano y con los valores democráticos. Otra diferencia se encuentra en la difusión de las innovaciones. Mientras que en el sector privado una innovación es protegida contra los imitadores y la competencia, en el sector público se busca difundir y replicar una política innovadora exitosa para poder implementarla en tantas oficinas como sea posible. Por otra parte, el sector privado piensa sus procesos en función de categorías que no son aplicables al sector público: ciclos de vida de los productos, clientes, competidores, discriminación de mercados, etc. (Kattel *et al.*, 2013). Un resumen de las diferencias entre los incentivos del sector privado y público está en la tabla 8.5.

Tabla 8.5 Incentivos de las innovaciones en el sector privado vs. el sector público

Incentivos en el sector privado	Incentivos en el sector público
Cambiar para satisfacer las necesidades de la empresa (mayores ganancias, enterrar a la competencia, reconocimiento de marca)	Búsqueda exclusiva de la innovación social : “cambiar para satisfacer necesidades sociales” (Andersen and Bilfeldt, 2013)
Compromiso con los inversionistas	Compromiso democrático con los ciudadanos
Protección contra imitadores y competencia; interés en mantener patentes y secretos de negocio	Búsqueda de colaboración y difusión del <i>know how</i> de innovaciones públicas exitosas
Inclusión solamente de los mejores individuos en el proceso de innovación	Inclusión de todos los ciudadanos en el proceso de innovación por medio de la gobernanza

Fuente: adaptado de Kattel *et al.* (2013)

En resumen, muchas veces se busca superar la naturaleza metodista y legalista del gobierno adoptando innovaciones surgidas del sector privado, el cual es dinámico, adaptable y competitivo. Sin embargo, es necesario tener precaución cuando se adopten innovaciones del sector privado porque, aunque parezcan tener los mismos objetivos—aumentar la eficiencia, reducir duplicidades de procesos—, pueden estar basadas en incentivos diferentes que no necesariamente respetan los principios de legitimidad, inclusión, representatividad, igualdad, y otros, que deben privilegiarse en el sector público.

Además de las diferencias entre los valores que motivan la innovación en el sector privado y el público, existen otras críticas a la innovación. Entre las principales se pueden mencionar que existen altos costos de mantenimiento de las innovaciones, pocas veces considerados en los proyectos (Russell y Vinsel, 2016); el desarrollo de innovaciones suele hacerse de forma aislada, y al adoptar los cambios de forma escalonada (como sucede la mayor parte de las ocasiones), pueden causarse incompatibilidades entre sistemas, rutinas y procedimientos (Seelos y Mair, 2012);

Innovación en el sector público

suele tratarse a las innovaciones como cambios positivos en sí mismos, cuando en realidad pueden empeorar las cosas, por ejemplo, con la introducción de la innovativa droga *crack cocaine* (Russell y Vinsel, 2016) o la Nueva Gestión Pública (NGP) que causó problemas de coordinación en las administraciones públicas de diversos países; las innovaciones pueden perpetuar males sociales por considerarlos poco relevantes para el tema particular de la innovación, por ejemplo, la persistencia de inequidades de oportunidad por cuestión de género, raza y preferencia sexual en el innovativo Silicon Valley (Howlett, 2016); la medición de los resultados de las innovaciones suele ser muy impreciso (sobre todo por la falta de una medición base para hacer la comparación), permitiendo que se sobrevalúen avances cuando conviene a los innovadores, o se subestimen—e incluso se oculten—fracasos en los proyectos (Kattel *et al.* 2013; Seelos y Mair, 2012).

Todas estas críticas ponen énfasis en que la innovación no es una panacea que pueda resolver todos los problemas complejos que enfrenta el sector público, y por eso es necesario poner atención a los límites posibles de la innovación como un instrumento de gobierno. Para conocer algunos de los resultados positivos y negativos que ha tenido la innovación en la práctica, en la siguiente sección se presentan algunos casos de innovación en la experiencia internacional.

INNOVACIÓN EN LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Un documento interesante que describe numerosas experiencias internacionales de innovación fue preparado por *The Young Foundation* (Murray, Mulgan y Caulier-Grice, 2012), en el cual se describen más de 200 ejemplos de innovaciones intergubernamentales. De acuerdo con los autores, “[l]os nuevos paradigmas tienden a florecer en áreas donde las instituciones están más abiertas a ellos, y donde las fuerzas de los viejos [paradigmas] son débiles” (p. 3). Es decir, la innovación surge con mayor facilidad en contextos donde no existen procesos ya

José Manuel Heredia

establecidos y rutinizados para realizar las tareas, porque en esos lugares tiende a replicarse la forma tradicional de resolver los problemas (por ejemplo, en los hospitales, las escuelas y la administración pública donde existen reglamentos muy específicos para realizar las tareas). De ahí la importancia de involucrar a todos los actores que pertenecen a la “economía social” (la combinación de los esfuerzos económicos del Estado, los hogares, el mercado y la economía abierta) para encontrar y diseñar innovaciones que no serían posibles si solamente uno de los actores las buscara por sí solo.

De acuerdo con los autores, las innovaciones pueden ser impulsadas por cada uno de los actores de la “economía social” al cambiar alguna de sus condiciones o paradigmas, por ejemplo, cambiar la idea de los impuestos como un castigo a una forma de financiamiento público para el beneficio social. Si este cambio logra involucrar a los otros actores, se pueden impulsar formas novedosas de pensar los procesos, de modo que se generen innovaciones en beneficio de toda la sociedad. Este proceso no es automático, sino que debe realizarse reflexivamente mediante una metodología descrita en el texto citado, la cual inicia con la tarea de repensar un paradigma para imaginar formas novedosas de hacer las cosas. Como este capítulo se centra en la innovación del sector público, la tabla 8.6 resume los cambios de paradigma descritos en el texto para el Estado, junto con algunos ejemplos de innovaciones sociales que han surgido en diversos países a partir de esos cambios. Sin embargo, además de estos ejemplos, en el texto citado se desarrollan cambios de paradigma posibles e innovaciones para los otros tres actores de la economía social.

Innovación en el sector público

Tabla 8.6 Cambios de paradigma en el Estado que pueden impulsar innovaciones sociales

Tema	Paradigma a modificar	Ejemplo
Financiamiento público	Impuestos	<ul style="list-style-type: none"> • Permisos ambientales para la emisión de carbono y la creación de un cuasi-mercado para su intercambio
	Presupuestos	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto basado en resultados • Permitir que las oficinas utilicen libremente las ganancias obtenidas de innovaciones internas
	Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto participativo • Peticiones ciudadanas en línea • Auditorías abiertas (<i>open source</i>)
	Intercambios con el gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Tarjetas inteligentes para realizar todos los trámites con un solo documento de identificación
	Inversión pública y préstamos	<ul style="list-style-type: none"> • Inversiones híbridas para desarrollar programas y productos conjuntos, como la <i>London Climate Change Agency (LCCA)</i>
Relaciones laborales	Incentivos	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento en pensiones con base en innovaciones exitosas implementadas
	Definiciones de puesto	<ul style="list-style-type: none"> • Agregar a la innovación como una tarea
	Reclutamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Búsqueda activa de innovadores sociales
	Experiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Que haber logrado innovaciones se convierta en un requisito para considerar ascensos
	Entrenamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Integrar una oficina de capacitación para la innovación, a nivel central o en cada dependencia
Organización	Organización interna	<ul style="list-style-type: none"> • Permitir que individuos trabajen en diversas oficinas y se conviertan en consultores de innovación • Creación de unidades especializadas para la innovación • Establecimiento de círculos de calidad interna para lograr una mejora continua
	Agentes e intermediación	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de agencias intermediarias de innovación (laboratorios) • Creación de agencias móviles de innovación • Formación de instituciones especialistas en su sector para entrenar a otros
	Colaboración profesional	<ul style="list-style-type: none"> • Integración de comunidades de práctica para intercambios formales de aprendizaje • Seminarios profesionales de innovación de forma periódica

José Manuel Heredia

Medición y análisis	Estadísticas	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener estadísticas de tantos procesos como sea posible para detectar problemas emergentes (y no solamente indicadores de interés presente) • Realizar evaluaciones comparativas de estadísticas
	Medición de innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer métricas para medir la innovación, como el <i>Government Innovation Index</i> en Corea del Sur
	Compartir información	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la evaluación interdisciplinaria de los datos gubernamentales • Seminarios con diversos actores y tomadores de decisión
Circuito de la información	Concentración de información	<ul style="list-style-type: none"> • Integración de información en un centro único para su fácil acceso, comparación y análisis
	Información electrónica	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovechar las ventajas del uso de información electrónica, por ejemplo, en el análisis de casos judiciales • Desarrollar o contratar servicios de búsqueda y análisis de grandes cantidades de información (<i>big data</i>)
	Retroalimentación	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer formas accesibles para recibir retroalimentación en todos los procesos que realiza la oficina, como encuestas de satisfacción a través del celular • Integración de comunidades de colaboración para recibir retroalimentación

Fuente: elaboración propia con base en Murray, Mulgan y Caulier-Grice, 2012.

Debido a los cambios significativos que conlleva implementar alguna de estas innovaciones en el sector público, la metodología desarrollada por *The Young Foundation* resalta la necesidad de involucrar a todos los actores de la economía social para entender “cómo pueden establecerse [las ideas de innovación] de manera sostenible, cómo se extienden y proliferan, y cómo pueden confrontar, contornear o transformar las estructuras restrictivas del viejo orden” (Murray, Mulgan y Caulier-Grice, 2012, p. 9). Por ejemplo, establecer un sistema de tarjetas inteligentes para realizar todos los trámites con un solo documento de identificación, involucra firmar acuerdos de coordinación con numerosas dependencias y organizaciones privadas; reestructurar las oficinas públicas encargadas de entregar las tarjetas inteligentes a los ciudadanos; desarrollar

Innovación en el sector público

sistemas informáticos adecuados; difundir entre el público las características de las tarjetas y las ventajas de su adopción, entre otros. De estos costos, muchos de los cuales tal vez no se puedan prever en el proyecto original de la innovación (Russell y Vinsel, 2016), los que no son monetarios pueden ser los más complicados de cubrir, por ejemplo, la oposición de los funcionarios públicos que pueden perder su empleo, el riesgo político de que el proyecto fracase, el descontento de los ciudadanos con el cambio de sistema, etc.

Además de los costos no previstos, las innovaciones pueden en ocasiones tener resultados negativos. Por ejemplo, en países como Nueva Zelanda e Inglaterra, los gobiernos adoptaron en la década de 1980 a la NGP como una innovación para reducir los altos costos de la burocracia gubernamental porque, de acuerdo con los principios de la NGP, al involucrar empresas privadas y mecanismos de incentivos sujetos a las leyes del mercado, el trabajo del sector público se podía hacer de forma más eficiente, innovadora y especializada que con la burocracia tradicional (Ostrom, 1989). Esta innovación trajo beneficios a corto plazo, sin embargo, en el mediano plazo causó graves problemas de coordinación que obligaron a los gobiernos a regresar a esquemas más tradicionales de trabajo³¹. En este mismo sentido, Seelos y Mair (2012) describen el fracaso de una innovación en India para modernizar los sistemas de riego. En el corto plazo tuvo efectos positivos, pero dejó de funcionar en el mediano plazo debido a las circunstancias particulares de los terrenos donde se efectuaron los cambios, y el interés de los innovadores casi exclusivamente en aumentar la producción en lugar de mejorar las condiciones de vida de los habitantes. Al final, no solamente debieron de absorberse los costos de la innovación no exitosa, sino reinstalar los sistemas de riego tradicionales que se pensaban ya superados.

Por otra parte, las innovaciones puede arrastrar externalidades negativas que pueden requerir una nueva intervención gubernamental para resolver los problemas no previstos. Por

³¹ Véase capítulo “Coordinación”.

ejemplo, el incremento del comercio electrónico y los cursos en línea causaron una rápida tasa de desocupación entre las actividades tradicionales que impactaron de forma negativa a la economía y empeoraron la crisis mundial de 2008 (*The Economist*, 2014). Entonces, las innovaciones pueden tener efectos no deseados que requieren de un análisis más detallado en el diseño antes de implementarlas en la práctica.

Para prever mejor las ventajas, los costos y las externalidades de las innovaciones, además de contar con un equipo de expertos dedicado exclusivamente al proyecto de innovación, muchos países han desarrollado laboratorios de innovación, los cuales han proliferado en las últimas décadas. Como se mencionó en el primer apartado del capítulo, no existe un único tipo de laboratorio, sino que cada uno es un diseño *ad hoc* para las necesidades particulares de los creadores y financiadores. De acuerdo con los métodos que utilizan, es decir, la metodología y fuentes a partir de las cuales buscan ideas innovativas, los laboratorios se pueden clasificar en ocho tipos (ver tabla 8.7): pensamiento de diseño, incubación de ideas desde el ciudadano, datos y tecnología digital, experimentación propia, centrado en la organización, orientado a procesos, financiador/híbrido, e incubadora/aceleradora.

Tabla 8.7 Tipos de Laboratorios de Innovación según sus Métodos

Método	Descripción	Ejemplos
Pensamiento de diseño	Introducen el pensamiento de diseño (<i>design thinking</i>) dentro del gobierno o la sociedad civil.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Mindlab</i> (Dinamarca) • <i>Human Experience Lab</i> (Singapur) • <i>Tacsi</i> (Australia) • <i>Helsinki Design Lab</i> (Finlandia) • <i>DesignGov</i> (Australia) • <i>FutureGov</i> (Reino Unido) • <i>Région 27</i> (Francia)

Innovación en el sector público

<p>Incubación de ideas desde el ciudadano</p>	<p>Este grupo de laboratorios comparten muchos métodos similares, y se ven a sí mismos como incubadoras de ideas derivadas de los ciudadanos en lugar de expertos. Suelen utilizar una combinación de herramientas—desde métodos de compromiso/participación para una rápida implementación, hasta el uso de algunos sobre la base de tecnologías intermedia. Muchos de los llamados “Laboratorios de Innovación Social” corresponden a este grupo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>OASIS</i> (India) • <i>BRAC’s Social Innovation Lab</i> (Bangladesh) • <i>Mars Solution Lab</i> (Canadá) • <i>Socialab</i> (Chile) • <i>Goodlab</i> (China)
<p>Datos y tecnología digital</p>	<p>Orientados a diseñar nuevas formas de combinar datos públicos o desarrollar servicios web (en el contexto de estrategias de gobierno abierto). Innovan en las herramientas digitales o en el desarrollo de nuevas tecnologías con participación de usuarios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Code for America y Urban Mechanics</i> (EEUU) • <i>ODI y MySociety</i> (Reino Unido)
<p>Experimentación propia</p>	<p>Enfatizan el uso de experimentos formales. Ejecutan pruebas experimentales prestando atención a los datos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>J-PAL</i> (EEUU) • <i>Behavioural Insights Team</i> (Reino Unido)
<p>Centrado en la organización</p>	<p>Trabajan dentro de una sola organización para generar nuevas ideas y opciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>UNICEF</i> (Kosovo, Uganda, Zimbabwe, Copenhague)
<p>Orientados a procesos</p>	<p>Laboratorios orientados a procesos utilizando a múltiples actores y eventos de cambio sistémico para generar ideas y construir coaliciones para el cambio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Forum for the Future</i> • <i>Reos Partners</i>

José Manuel Heredia

Financiadores / Híbridos	Utilizan métodos de financiación abierta para apoyar una amplia gama de proyectos, y que por lo general utilizan una serie de métodos diferentes.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Innovation Lab de Nesta</i> (Reino Unido) • <i>Change Fusion</i> (Tailandia) • <i>Kennisland</i> (Holanda)
Incubadoras / Aceleradoras	Se superponen a muchas iniciativas similares y su objetivo es crear nuevas empresas o ramas en las ya existentes que respondan a necesidades sociales (salud o educación por ejemplo).	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Nesta</i> (Reino Unido)

Fuente: Ramírez-Alujas, 2016, pp. 176-177.

Las actividades, alcances y resultados de los laboratorios varían ampliamente, tanto por sus métodos y diseño interno, como por las atribuciones legales y los recursos con los que cuentan. Un estudio de Tonurist, Kattel y Lember (2015) realizado a 11 laboratorios de Europa, Norteamérica y Australia, encontró que, en casi la mitad de los casos estudiados, los laboratorios tenían una personalidad jurídica propia, mientras que en otros, los laboratorios eran parte de una entidad gubernamental (*DesignGov* en Australia, *Laboratorio para la Ciudad* en la Ciudad de México), y en otros casos, los laboratorios no existían ni siquiera como una organización formal (*Helsinki Design Lab* en Finlandia). Estas diferencias jurídicas impactan directamente en el nivel de independencia que tienen para la creación, desarrollo e implementación de ideas innovativas. Por ejemplo, algunos laboratorios mantienen una estructura dinámica de tipo “start-up” con libertad para hacer cambios de personal como lo requiera cada proyecto, mientras que otros dependen directamente de las regulaciones gubernamentales. Los autores mencionan el caso de algunos laboratorios que se vieron afectados por períodos de austeridad durante los cuales “no se les permitió contratar [personal] fuera del sector público” para el desarrollo de tecnologías especializadas (p. 13).

Innovación en el sector público

Otra cuestión que varía ampliamente entre los laboratorios es la disponibilidad de fuentes de financiamiento, así como las restricciones que estos organismos financiadores imponen a los laboratorios sobre los temas, métodos y difusión de las innovaciones. El estudio citado encontró que el 45% de los laboratorios recibe un presupuesto directo de alguna agencia gubernamental, el 29% recibe recursos de otras agencias u organismos internacionales, y el 58% genera recursos propios. Diferencias similares en el financiamiento de los laboratorios son reportadas por Puttick, Baeck y Colligan (2014) en su estudio de 20 laboratorios de innovación, y proponen una clasificación de cuatro categorías (no necesariamente exclusivas) para los laboratorios, cada uno con impactos particulares en su trabajo: financiamiento gubernamental directo, en donde los integrantes del laboratorio se consideran funcionarios públicos (*Barcelona Urban Lab* en España, *NYC Center for Economic Opportunity* en Nueva York); financiamiento por medio de contratos con el gobierno, en donde el presupuesto es variable y sujeto a las regulaciones de contrataciones públicas (*La 27e Région* en Francia, *TACSI* en Australia); financiamiento por medio de donaciones públicas, en donde el laboratorio está sujeto a las condiciones económicas del gobierno en el periodo para poder proveer recursos (*Nesta Innovation Lab* en Reino Unido, *Sitra* en Finlandia) y, finalmente, financiamiento totalmente privado en donde el laboratorio debe responder a los pedidos de los financiadores particulares (*Reos Partners* en Canadá, en una parte de sus proyectos).

Debido a la presión que tienen los laboratorios para entregar resultados positivos a sus financiadores y continuar recibiendo recursos en el futuro, es comprensible que en la práctica se hayan detectado casos de omisión de resultados negativos, minimización de las dificultades encontradas al desarrollar una innovación, y sobrevaloración del valor de una innovación realizada (Seelos y Mair, 2012). En el sector público, también se ha encontrado maquillaje en los datos de las innovaciones, sin embargo, éste responde a razones diferentes a los laboratorios, como pueden ser: el cumplimiento de una promesa política

de mejorar un servicio a través de la implementación de una innovación; la justificación práctica para la aprobación de nuevas leyes o reglamentos que generan innovaciones propias, o que requieren de respuestas innovativas; o la presión de políticos y grupos de interés que abogaron a favor de cierta innovación y ahora buscan resultados positivos para mostrar al electorado (Borins, 2014). Debido a los intereses que existen para aumentar el impacto de una innovación, es importante contar con mediciones fidedignas sobre el valor real de cada innovación.

La evidencia de los estudios presentados en este apartado indica que se han desarrollado innovaciones en una amplia variedad de temáticas públicas, desde el el manejo de impuestos con innovaciones en los permisos ambientales a empresas, hasta el uso de apps para recibir retroalimentación en las oficinas públicas. Muchas de estas innovaciones han sido posibles gracias al desarrollo de laboratorios de innovación en diversos países, sobre los cuales es importante mencionar la amplia variedad de formas de organización y financiamiento que existen. En resumen, se observa que en la práctica, las ideas de innovación son tan dinámicas como el contexto complejo que el gobierno enfrenta, y la proliferación de laboratorios *ad hoc* para desarrollar estas innovaciones es una muestra del compromiso que muchos gobiernos tienen para transformar al sector público por medio de cambios novedosos en beneficio de los ciudadanos.

APRENDIZAJES SOBRE LA INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

Las innovaciones ofrecen muchas ventajas como instrumentos para resolver problemas complejos en el gobierno. Sin embargo, no existe una receta mágica que asegure el éxito de todas las innovaciones. En una organización pública, los beneficios de innovar nunca son automáticos, sino que dependen de las circunstancias particulares en que se lleva a cabo la innovación. Con base en las experiencias de innovación a nivel internacional

Innovación en el sector público

y algunos puntos destacados de la literatura en la materia, a continuación se presentan tres aprendizajes que pueden ayudar a conseguir mejores resultados para desarrollar e implementar innovaciones.

Un primer aprendizaje es que no todas las propuestas de innovación tienen resultados predecibles y por ello es conveniente que toda innovación comience con un prototipo, y realizando pruebas constantes sobre su funcionamiento (Allio, 2014; Seelos y Mair, 2012). Un prototipo es una muestra temprana, o el primer modelo de un producto, para probar su funcionamiento y aprender de los resultados obtenidos. Siempre es conveniente iniciar la implementación de una innovación probándola en una pequeña escala antes de extenderla a toda la organización. Por ejemplo, antes de establecer un nuevo sistema de trabajo innovador en toda la oficina pública, se puede probar únicamente en algunas áreas para estudiar su desarrollo durante un periodo de tiempo determinado. Al final del periodo, se puede analizar si los resultados obtenidos fueron buenos o malos, y con base en ello se puede decidir si es conveniente realizar modificaciones al modelo, abandonar el proyecto de innovación o extenderlo a toda la organización. Con un prototipo se pueden ahorrar gastos, ya que “[l]os fracasos, cuando suceden, suceden temprano, antes de que se inviertan grandes cantidades de recursos” (OCDE, 2016, p. 75).

Un buen prototipo debe tener al menos dos características. Primero, debe ser dinámico y fácilmente adaptable en todos los aspectos posibles. Esto incluye la disposición de los creadores e implementadores para aceptar estos cambios—porque en muchos casos las personas toman aprecio emocional por su diseño y pueden oponerse a modificarlo (Allio, 2014, p. 14). En segundo lugar, todo prototipo de innovación debe tener una pregunta particular que responder: ¿cuánto se reduce el tiempo? ¿cómo cambia la satisfacción del ciudadano con el nuevo servicio? ¿cuántos usuarios adicionales se pueden atender? Al final del periodo de prueba del prototipo, los creadores deben

poder responder claramente—y con datos tan objetivos como sean posible—si la innovación propuesta fue exitosa y está lista para una prueba piloto general, si requiere cambios, o si debe de abandonarse definitivamente (OCDE, 2016).

Un segundo aprendizaje que puede ayudar a lograr innovaciones exitosas, es tener en mente la dificultad que existe para medir objetivamente los resultados, tanto por los intereses para inflar el impacto obtenido, como por la dificultad para encontrar suficientes datos, índices y estadísticas. Kattel *et al.* (2013) advierten sobre cinco dificultades para conocer el balance objetivo de una innovación en el sector público, y ofrecen consejos para superar cada una.

En primer lugar, las mediciones de productividad pocas veces indican las fuentes de los cambios: ¿fue causal el cambio en la productividad por la implementación de una innovación? ¿o el cambio se debió a factores no medidos o no observables? El riesgo de tomar en cuenta solamente los datos relativos a la productividad es que, si cambian circunstancias o contextos no consideradas en la medición, en el mediano y largo plazo una innovación puede resultar un fracaso, incluso si en un inicio se consideró un éxito, como el caso del nuevo sistema de riego en India. Para reducir este riesgo, es recomendable incluir tantas mediciones del proceso como sea posible.

En segundo lugar, la calidad desigual de los datos de diversas fuentes es un problema perenne para los sistemas de medición, sobre todo cuando se mezclan intereses políticos. Información de diferentes departamentos, secretarías, organizaciones de la sociedad civil u organismos internacionales, tienen diferentes metodologías de recolección y objetivos distintos sobre qué temas deben medir esos datos. El “cuchareo” y el sesgo en la información siempre será un riesgo presente en los sistemas de medición. Para reducir el riesgo de utilizar información sesgada, es recomendable revisar cuidadosamente las metodologías de recolección de los datos, así como los objetivos

Innovación en el sector público

y patrocinadores de la organización, para descubrir posibles conflictos de interés.

Siguiendo con esta misma lógica, en tercer lugar, hay que entender que diversas racionalidades pueden dar lugar a diferentes interpretaciones, incluso de los mismos datos. Esto puede deberse a diferentes ideologías políticas, diferentes agendas de actividades, o simplemente la racionalidad limitada de cualquier individuo. Para reducir estos sesgos, es recomendable que varias personas revisen los datos objetivamente, y expresen abiertamente dudas o cuestionamientos sobre la forma en que se ha agrupado o interpretado la información de interés.

En cuarto lugar, usualmente existen una gran cantidad de indicadores de rendimiento en el sector público, pero la calidad de estos indicadores no siempre es buena. Muchas veces, los únicos indicadores existentes en una oficina del sector público pueden ser irrelevantes, como el número de personas que firmaron su entrada al edificio o el número de llamadas recibidas, sin tener información sobre las razones y resultados de las visitas y llamadas a la oficina. Sin embargo, esto puede ser muy difícil de cambiar y al querer obtener el balance de una innovación con base en estos datos, quizá no se pueda sacar ninguna conclusión útil. Una solución posible es incluir dentro de la misma propuesta de innovación, a los índices necesarios de medición. De este modo, se podrá obtener información útil paulatinamente.

Finalmente, es necesario comprender que los indicadores de interés en el sector público son mucho más complejos que en el sector privado, y por eso resulta complicado obtener balances objetivos como sí puede hacerse en empresas particulares. En el sector público, los indicadores no siempre están basados en datos fácilmente comparables e interpretables (ver tabla 8.8).

Tabla 8.8. Características de los indicadores de resultados en el sector privado vs. el sector público

Características de los indicadores	Sector privado	Sector público
¿El alcance de los servicios/ productos puede ser medido tomando una pequeña muestra de un público objetivo bien focalizado?	Sí	No, porque existe interés en diversos públicos que no son homogéneos
¿El impacto de los servicios/ productos ofrecidos puede ser fácilmente monetizado?	Sí	No, porque hay interés en la salud, calidad de vida, etc., que son difícilmente monetizables
¿Las mediciones estáticas (hasta un estanco) no están sujetas a efectos de largo plazo?	Sí	No, porque existe un interés en los efectos de largo plazo
¿Lo más importante es fácilmente medible: rentabilidad, relación calidad-precio, costo-beneficio?	Sí	No, porque hay interés en medir cuestiones como la representación, la legitimidad, etc.
¿La eficiencia es un valor en sí mismo, y por lo tanto es fácil de medir?	Sí	No, porque también hay interés en la productividad, la distribución y la asignación de servicios

Fuente: adaptado de Kattel *et al.* (2013)

Finalmente, una tercera recomendación para innovaciones exitosas es siempre considerar todos los costos que significará su implementación, sobre todo los costos no monetarios. Una innovación en el sector público implica normalmente una disrupción en la forma tradicional de hacer las cosas. Esto significa que se modifican rutinas; se realizan movimientos en el organigrama (con la consecuente inclusión o exclusión de personas y/o departamentos); se sustituyen tecnologías al hacer obsoleta la forma anterior de hacer las cosas; hay cambios en la repartición de atribuciones, poderes, presupuestos, etc. En pocas palabras, “las innovaciones sociales suelen enfrentarse a las barreras y la hostilidad de un viejo orden” (Murray, Mulgan y Caulier-Grice, 2012, p. 16).

Innovación en el sector público

Todos estos cambios y movimientos hacen que muchas personas y grupos (sindicatos, grupos de interés, partidos políticos) se opongan a la innovación porque podrían perder a causa de ella. Por ejemplo, al implementar un nuevo sistema de pago por internet, muchos cajeros en ventanilla se quedarían sin trabajo. Estas personas y otras afectadas, se opondrán a la innovación, y pueden hacerlo por medio de diferentes estrategias: mantener actitudes hostiles, dificultar la coordinación de la logística, negar los recursos necesarios para implementar la innovación, entre otros (Borins, 2014).

Por otra parte, los propios funcionarios y políticos pueden oponerse a los grandes cambios en las oficinas públicas porque “[l]a innovación requiere fracaso, e incluso el más mínimo error en el sector público puede convertirse en una gran vergüenza o incluso un escándalo sensacional” (Gow, 2014). El costo político de una innovación fallida puede rebasar los costos monetarios dentro del presupuesto de la oficina porque en muchos casos las innovaciones forman parte de predilecciones políticas en las cuales se invierte mucho capital político (Borins, 2014). Por esta razón, muchos funcionarios prefieren esperar a que suceda una crisis o una catástrofe para buscar la innovación, ya que en ese escenario la importancia relativa del fracaso es menor. Durante una crisis, los políticos están dispuestos a arriesgar más, y la innovación fluye de forma casi automática por diversas razones (Allio, 2014):

- hay mayor flexibilidad para desarrollar un plan que responda a las necesidades inmediatas;
- existen menos trabas para el desarrollo de propuestas y para la liberación de los recursos necesarios, y
- sucede una interrupción temporal de las inhibiciones y la resistencia al riesgo.

Sin embargo, la literatura no recomienda esperar a una crisis para impulsar una innovación porque un contexto de crisis no está tampoco libre de peligros: pueden obtenerse malos resultados en el largo plazo porque los esfuerzos se centran

sólo en resolver la coyuntura sin considerar la sustentabilidad (Allio, 2014). Por otra parte, la disminución de controles puede incrementar la corrupción, el abuso y la desviación de recursos.

En resumen, seguir estas tres recomendaciones puede ayudar a que una innovación en el sector público sea más exitosa: utilizar un prototipo antes de implementar la innovación en toda la organización; dedicar tiempo y recursos a la obtención de fuentes confiables de información para poder medir adecuadamente el impacto de la innovación, y finalmente, considerar los costos no monetarios de la innovación y las posibles oposiciones que pudieran surgir dentro y fuera de la organización. En otros textos sobre innovación pueden encontrarse apartados de aprendizajes epecíficos sobre cómo impulsar una mentalidad innovativa (Borins, 2014; Allio, 2014), cómo desarrollar de innovaciones dentro del sector público (OCDE, 2016; OCDE, 2014) y el cómo establecer laboratorios de innovación (Puttick, Baeck y Colligan, 2014).

CONCLUSIÓN

La innovación en el sector público es un tema reciente, en el que existen diferentes visiones sobre qué puede considerarse una verdadera innovación. La OCDE define a una innovación como aquel cambio que tiene tres elementos esenciales: es novedoso, buscar mejores resultados para el público, y es implementado en la organización. A pesar de las ventajas que presentan las innovaciones, éstas no surgen normalmente de forma automática en el sector público debido a su naturaleza metódica y legalista. Para romper con la inercia y lograr innovar en el sector público, es necesario buscar proactivamente formas novedosas de realizar las tareas. La literatura en la materia identifica tres fuentes posibles de innovación: la propia oficina, las asociaciones intergubernamentales, y los laboratorios de innovación. Cada una de estas fuentes tiene ventajas y desventajas propias que deben considerarse al momento de elegir alguna para innovar en el sector público.

Innovación en el sector público

La experiencia internacional ha mostrado que en las últimas décadas han surgido numerosas innovaciones en el sector público en muchos temas distintos, aprovechando principalmente el dinamismo y adaptabilidad de los laboratorios de innovación. Aunque en la mayor parte de las innovaciones los resultados han sido positivos, siempre está presente el riesgo que una innovación traiga consigo externalidades negativas, o que los resultados sean positivos en el corto plazo y que en el mediano y largo plazo fracasen por costos de mantenimiento no previstos o un diseño inadecuado a las circunstancias cambiantes.

Para ayudar a que las innovaciones sean exitosas, en este capítulo se ofrecieron tres recomendaciones que tomar en cuenta al momento del diseño y la implementación: siempre es conveniente utilizar un prototipo antes de establecer la innovación en toda la organización; es esencial dedicar tiempo y recursos a la obtención de fuentes confiables de información para poder medir adecuadamente el impacto de una innovación, y finalmente, siempre hay que considerar que existen costos no monetarios en una innovación y se presentarán oposiciones dentro y fuera de la organización.

La innovación se ha convertido hoy día en una necesidad de la administración pública, y es necesario conocer todas sus aristas para poder implementarla de la forma más eficiente y eficaz posible, pues los retos que enfrentarán las sociedades futuras nos obligan a pensar de una forma novedosa. Sin embargo, es necesario tener presente que los valores democráticos deben priorizarse en la administración pública. Por esta razón, la innovación pública debe fortalecerse para evitar que los privados dominen el tema y quieran establecer en el gobierno valores comerciales y de competencia sobre los cuales se basa la innovación privada. Entonces, la mejor manera para mantener al sector público a la vanguardia y que pueda responder a los retos complejos presentes y futuros, no es adoptando ciegamente cualquier innovación privada, sino desarrollando una mentalidad dirigida a la innovación a partir de la cual se juzgue a las innovaciones con base en valores públicos, y se

José Manuel Heredia

desarrollen o se adapten para lograr mejoras democráticas en beneficio real de los ciudadanos.

LECTURAS SUGERIDAS

- BORINS, Sandford (2014), *The Persistence of Innovation in Government. A Guide for Innovative Public Servants*, IBM Center for the Business of Government.
- CEJUDO, Guillermo M., Mauricio I. Dussauge y Cynthia L. Michel (coord.) (2016). *La innovación en el Sector Público. Tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, Ciudad de México: INAP, CIDE.
- OCDE (2005). *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, 3rd edition, OECD Publishing, Paris. www.oecd.org/sti/oslomanual
- SØRENSEN, Eva & Jacob Torfing (2012), “Introduction Collaborative Innovation in the Public Sector”, *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17 (1), 1-14.

BIBLIOGRAFÍA

- ALLIO, Lorenzo (2014), *Design Thinking for Public Service Excellence*, UNDP Global Centre for Public Service Excellence.
- BARTLETT, D. y P. Dibben (2002), “Public Sector Innovation and Entrepreneurship: Case Studies from Local Government”, *Local Government Studies*, 28 (4), 107-121.
- BORINS, Sandford (2016). “La persistencia de la innovación en el gobierno: una guía para funcionarios públicos innovadores”, en Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge y Cynthia L. Michel (coord.), *La innovación en el Sector Público. Tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, Ciudad de México: INAP, CIDE.
- CEJUDO, Guillermo, Mauricio Dussauge y Cynthia Michel, *Impulsando la innovación: la experiencia de Agentes de Innovación Nacional*, México, CIDE.
- COLOMER, Josep M. (2009). “Institutional Design” en Todd Landman y Neil Robinson (eds.), *The Sage Handbook of Comparative Politics*, London: Sage Publications.

Innovación en el sector público

- CONSIDINE, Mark y Jenny M. Lewis (2007), “Innovation and Innovators Inside Government: From Institutions to Networks”, *Governance*, 20 (4), 581–607.
- CYERT, Richard M. y James G. March (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*, Nueva Jersry: Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- DAGLIO, M.; Gerson D.; Kitchen H. (2015), *Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation*, Background Paper prepared for the OECD Conference “Innovating the Public Sector: from Ideas to Impact”, Paris, 12-13 November 2014. <http://www.oecd.org/innovating-the-public-sector/Background-report.pdf>
- DE VRIES, Hanna, Victor Bekkers y Lars Tummers (2015), “Innovation In The Public Sector: A Systematic Review And Future Research Agenda”, *Public Administration*.
- DUSSAUGE, Mauricio, (2015). “Los retos futuros de la administración pública y la construcción de buenos gobiernos” en David Arellano Gault y Fernando Patrón Sánchez, *Gestión pública y buen gobierno en México*, México: Universidad de Guanajuato.
- EUROPEAN COMMISSION (2013). *Powering European on Public Sector Innovation: Towards a New Architecture, Report of the Expert Group on Public Sector Innovation*, Directorate General for Research and Innovation, Innovation Union, European Commission, Brussels, disponible en: https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/psi_eg.pdf
- GOW, James Iain (2014), “Public Sector Innovation Theory Revisited”, *The Innovation Journal: the Public Sector Innovation Journal*, 19 (2), 1-22.
- HARDIN, Russell (1989). “Why a Constitution?”, en Bernard Grofman y Donald Wittman (eds.), *The Federalist Papers and the New Institutionalism*, Nueva York: Agathon Press.
- HARTLEY, Jean (2015). “Eight-And-A-Half Propositions To Stimulate Frugal Innovation In Public Services”, en John Wanna, Hsu-Ann y Sophie Yates (eds.), *Managing Under Austerity, Delivering Under Pressure*, Acton: Australian National University Press, 139-155.
- HOWLETT, Den (2016). “A critique of Silicon Valley’s innovation culture”, *diginomica.com*, 19 de abril, disponible en:

<http://diginomica.com/2016/04/19/a-critique-of-silicon-valleys-innovation-culture/>

- KATTEL, Rainer, Aleksandrs Cepilovs, Wolfgang Drechsler, Tarmo Kalvet, Veiko Lember and Piret Tõnurist (2013), “Can we measure public sector innovation? A literature review”, *LIPSE Project paper WP 6 Social innovation indicators*, disponible en: <http://www.lipse.org/upload/publications/Can%20we%20measure%20public%20sector%20innovation%20A%20literature%20review.pdf>.
- MERGEL, Ines y Kevin C. Desouza (2013), “Implementing Open Innovation in the Public Sector: The Case of Challenge.gov”, *Public Administration Review*, 73 (6), 882-890.
- MULGAN, Geoff (2014), *Innovation in The Public Sector*, disponible en <http://www.nesta.org.uk/publications/innovation-public-sector>.
- MURRAY, Robin, Geoff Mulgan y Julie Caulier-Grice (2012). *How to Innovate: The Tools for Social Innovation*, The Young Foundation, NESTA, disponible en: <http://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/How-to-innovate-the-tools-for-social-innovation.pdf>
- OCDE (2016). “El imperativo de la innovación en el sector público: estableciendo una agenda para la acción”, en Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge y Cynthia L. Michel (coord.), *La innovación en el Sector Público. Tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, Ciudad de México: INAP, CIDE.
- _____, (2014). *The Innovation Imperative: A Call to Action*, 12-13 noviembre, disponible en: <http://www.oecd.org/innovating-the-public-sector/innovation-imperative-call-to-action.pdf>
- PUTTICK, R., Baeck, P. and Colligan, P. (2014) *i-teams: the teams and funds making innovation happen in governments around the world*. Nesta and Bloomberg Philanthropies, disponible en: http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/i-teams_june_2014.pdf
- RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro V. (2016). “Laboratorios de gobierno como plataformas para la innovación pública”, en Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge y Cynthia L. Michel

Innovación en el sector público

- (coord.), *La innovación en el Sector Público. Tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, Ciudad de México: INAP, CIDE.
- RUSSELL, Andrew y Lee Vinsel (2016). “Hail the maintainers”, *Aeon.co*, The Maintainers, 7 abril, disponible en: <https://aeon.co/essays/innovation-is-overvalued-maintenance-often-matters-more>
- SEELOS, Christian y Johanna Mair (2012). “Innovation Is Not the Holy Grail”, *Stanford Social Innovation Review*, otoño, pp. 44-49, disponible en: https://ssir.org/articles/entry/innovation_is_not_the_holy_grail
- TONURIST, Piret, Rainer Kattel and Veiko Lember (2015), “Discovering Innovation Labs in the Public Sector”, *Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics no. 61*, disponible en: <http://hum.ttu.ee/wp/paper61.pdf>.
- THE ECONOMIST (2014). “Negative externalities”, 3 de julio, disponible en: <http://www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2014/07/disruptive-innovation>
- VOORBERG, W. H., V. J. J. M. Bekkers y L. G. Tummens (2015), “A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey”, *Public Management Review*, 17 (9), 1333-1357.