Carmina Sánchez
Marcelo Lasagna
Xavier Marcet

Innovación pública:

un modelo de aportación de valor

Con el apoyo de
CORFO
sueña emprende crece

RiL editores

352.37 Sánchez, Carmina et al.
S Innovación pública: un modelo de aportación de valor / Carmina Sánchez, Marcelo Lasagna, Xavier Marcet. -- Santiago : RIL editores, 2013.

210 p. ; 23 cm.

ISBN: 978-956-01-0035-1

1 POLÍTICAS PÚBLICAS-CHILE. 2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA-CHILE. 3. CAMBIO ORGANIZACIONAL.

Innovación pública:
un modelo de aportación de valor
Primera edición: octubre de 2013

© Carmina Sánchez, Marcelo Lasagna, Xavier Marcet, 2013
Registro de Propiedad Intelectual
Nº 234.828

© RIL® editores, 2013
Los Leones 2258
CP 7511055 Providencia
Santiago de Chile
Tel. Fax. (56-2) 22238100
ril@rileditores.com • www.rileditores.com

Composición, diseño de portada e impresión: RIL® editores

Impreso en Chile • *Printed in Chile*

ISBN 978-956-01-0035-1

Derechos reservados.

Índice

Prefacio 11
Introducción 17

Capítulo 1. Valor público a través de la innovación 23
1.1 Innovación y administración ¿*trade off*? 23
1.1.1 Las administraciones y la innovación 23
1.1.2 ¿Innovación versus planificación estratégica? 34
1.1.3 Los desafíos del sector público 38
1.1.4 Barreras para la innovación 40
1.1.5 Diferencias entre innovación en la administración y el sector privado 41
1.2 La innovación y la creación de valor público 42
1.2.1 Las nuevas formas de crear valor público 42
1.2.2 Talento e innovación 45
1.2.3 Innovación y riesgo en el sector público 47
1.3 ¿Es posible crear administraciones innovadoras? 50
1.3.1 De la receta a la aplicación 50
1.3.2 Los nuevos líderes de la innovación 52
1.3.3 Compartir la cultura de la innovación 53

Capítulo 2. Cómo organizar un modelo de gestión de la innovación en la administración pública 55
2.1 La sistematización a través de la creación de un modelo 55
2.2 Modelo de innovación pública. Los cuatro pilares fundamentales 56
2.2.1 Encaje estratégico de la innovación: reduciendo la brecha entre la planificación estratégica y la generación de valor 57

2.2.2 Cultura innovadora: abonar el terreno para que la innovación fructifique 61
2.2.3 Gobernanza: quién y cómo se decide la innovación 67
2.2.4 Proceso: de la idea al proyecto 70
2.2.4.1 Fase 1: Ideación 72
2.2.4.2 Fase 2: Conceptualización 76
2.2.4.3 Fase 3A: Aceleración de proyectos 82
2.2.2.4 Fase 3B: Protoipado 82
2.3 La cocreación, una filosofía para innovar con éxito en el sector público 85
2.3.1 Observar, crear, testar, implementar (e iterar) 85
2.3.2 ¿Qué entendemos por usuario? 87
2.3.3 Deseable, factible, viable 88
2.3.4 Ejemplos de cocreación en la administración pública 87
2.4 La innovación abierta para convertir el conocimiento externo en valor 90
2.5 La comunicación, el mejor aliado para el cambio cultural 93
2.5.1 Comunicación interna: generando cultura innovadora 94
2.5.2 Comunicación externa: conectando con los usuarios 95
2.6 Métricas para la innovación, pocas y relevantes 96

Capítulo 3. El talento del innovador público 99
3.1 La importancia del contexto para crear talento innovador 100
3.1.1 De la burocracia maquinal a las organizaciones vivas 102
3.1.2 ¿Qué obstaculiza y favorece que las personas innoven en la administración? 108
3.1.3 Patrones emergentes 108
3.1.4 ¿Qué facilita la innovación en el sector público? 113
3.1.4.1 Factores facilitadores de la innovación 113
3.1.5 ¿Qué obstaculiza la innovación en el sector público? 118
3.1.5.1 Factores obstaculizadores de la innovación 119
3.2 ¿Cómo crear una cultura innovadora en el sector público? 125
3.2.1 Factores contextuales de la colaboración 125
3.2.2 Factores organizacionales de la colaboración 126

3.2.3 Factores culturales de la colaboración 127
3.2.4 Factores personales de la colaboración 127

3.3 Crear una cultura de la innovación a través de la colaboración 128
3.3.1 La innovación se produce en las fronteras 129
3.3.2 Pasión 130
3.3.3 Experimentar 130
3.3.4 Incentivos 131
3.3.5 Fomentar el trabajo colaborativo 132
3.3.6 Cambiar los modelos mentales 133
3.3.7 Gestionar el conocimiento para innovar 133
3.3.8 Ser más creativos 134
3.3.9 Liderar para facilitar, no para controlar (entusiastas) 134
3.3.10 Después de la tormenta sale el sol (gestionar el cambio) 135
3.3.11 Diseñando redes con los usuarios… especialmente 137
3.3.12 Más comunicación, menos rumor 137
3.3.13 Escalabilidad y éxitos tempranos 138
3.3.14 La confianza como pegamento de la estructura organizacional 138

3.4 Habilidades y competencias del innovador público 139
3.4.1 Tentativa de un conjunto de habilidades para el innovador público 139
3.4.2 Perfiles del gestor público con talento innovador 149
3.4.2.1 Perfiles para la fase de la estrategia 154
3.4.2.2 Perfiles para la fase de la ideación 155
3.4.2.3 Perfiles para la fase de la conceptualización 156
3.4.2.4 Perfiles para la fase del prototipado y aceleración 157
3.4.2.5 Perfiles para la fase del lanzamiento 159
3.4.2.6 Perfiles para la fase de los filtros 159
3.4.2.7 Perfiles para la fase de proyectos 160

3.5 Habilidades colectivas e individuales del gestor público en la Administración pública 161
3.5.1 Burocrática/individual 161
3.5.2 Burocrática/colectiva 162
3.5.3 Innovadora/individual 162
3.5.4 Innovadora/colectiva 163

Capítulo 4. ¿Quiénes están innovando en el sector público mundial? 167
4.1 Tendencias mundiales en innovación pública 167
4.2 Casos de innovación pública 171

Capítulo 5. ¿Cuán innovadora es tu organización? 189
5.1 Metodología de autoevaluación 189

Epílogo. Las 10 claves de éxito de la innovación pública 193

Glosario 195

Referencias bibliográficas 201

Acerca de los autores 207

Prefacio

En el actual escenario de globalización, la productividad de los países constituye un factor clave para su crecimiento económico sostenido y su competitividad. La experiencia empírica demuestra que el desarrollo de los países no se explica únicamente por el uso intensivo de factores como el capital y el trabajo, sino que se entiende en buena medida por el uso de mejores tecnologías, innovación, inversión en investigación y desarrollo (I+D), capital humano y la capacidad de gestión, tanto privada como pública. Desde la perspectiva de lo público, no solo resulta relevante generar condiciones de entorno favorables para la innovación y el emprendimiento, sino que también es importante lograr una mayor eficiencia en el sector público.

Por otro lado, durante las últimas décadas hemos evidenciado profundos cambios en nuestra sociedad, donde hemos transitado desde una ciudadanía más bien reactiva, hacia una que es exigente, organizada, informada y con ideas y que tiene propuestas diversas y exigencias dinámicas.

Ser más eficientes y atender las demandas de la ciudadanía representa desafíos múltiples y complejos para el Estado y los gestores públicos. En efecto, desempeñarse frente a este escenario requiere necesariamente de una evolución de nuestro sector público y su gestión desde la tradicional estructura y organización burocrática *weberiana* hacia una estructura distinta, que debe ser flexible y proactiva, con mayor capacidad de gestión y de reacción frente a los nuevos requerimientos, generando instancias que permitan una activa participación ciudadana con sus propuestas e ideas y capaz de anticiparse, abordando eficientemente en calidad, oportunidad y los nuevos desafíos a los que se enfrente.

La innovación es un medio de gran efectividad para afrontar estos retos públicos, tanto en materias económicas como sociales y crear con ello valor público.

En Chile existen algunas experiencias exitosas y de gran impacto en materia de innovación pública. Al respecto podemos mencionar casos como los de ChileCompra, ChileAtiende y el Servicio de Impuestos Internos, que han implementado innovaciones con resultados que generan importantes sinergias y eficiencia para la gestión y administración del Estado y, por ende, mejores servicios para los ciudadanos. Sin embargo, se trata de innovaciones de carácter «aislado», es decir, de una muy buena idea que se logró desarrollar e implementar de manera exitosa gracias a liderazgos específicos, pero que no obedece a un proceso de carácter sistemático al interior de la institución pública, ni mucho menos del sector público como un todo.

Mirado en contexto, el concepto de gestión de la innovación es aplicado con bastante éxito en el sector privado y se define como el conjunto de estrategias y metodologías que una organización establece para innovar sistemáticamente, creando valor. Hasta ahora, los principales esfuerzos que Chile ha realizado en materia de innovación han ido principalmente en la dirección de generar condiciones e incentivar la innovación en el sector privado y, por ello, nos hemos planteado acerca de los efectos que esta también podría tener en lo público, esto es, si el disponer de un sector público con capacidad de sistematizar y ejecutar permanentemente procesos de innovación, podría constituir un aporte real a la competitividad del país y a mejorar la satisfacción de necesidades de la ciudadanía.

Nuestra apuesta es que sí es posible, por ello desde Corfo y en coordinación con otros servicios públicos, estamos llevando a cabo acciones conjuntas para promover, impulsar e instalar una cultura que facilite la innovación sistemática en el sector público chileno. Es así como la Secretaría General de la Presidencia, Segpres, a través de la Unidad de Modernización del Estado, se ha planteado trabajar sobre la base de ejes como el de Gobierno abierto, eficiente y cercano y así llevar a término acciones como el Programa ChileAtiende, que pone a disposición de la ciudadanía una red de multiservicios para entregar información acerca de trámites y beneficios del Estado en forma accesible, cercana y estándar, a través de diversos canales y según las necesidades de los ciudadanos. Hoy ChileAtiende reúne más de 2.200 servicios y beneficios para la ciudadanía.

Por otro lado el Ministerio de Hacienda, por medio de ChileGestiona, entrega un reconocimiento formal a las innovaciones generadas por los funcionarios públicos denominado Premio Desafío ChileGestiona, en el cual se reconoce la capacidad de innovación, creatividad y mejoramiento en la gestión de los procesos desarrollados en los Servicios Públicos. En el

año 2012 recibieron premios organizaciones como el Sename (Servicio Nacional de Menores), el Servicio de Salud Metropolitano Central y Conicyt (Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile).

Cabe destacar además que Corfo ha apoyado un piloto en la Municipalidad de Conchalí para implementar un modelo de gestión de la innovación, con orientación a trabajar en los ejes estrategia, cultura, gobernanza y gestión de la innovación. En el contexto de los desafíos planteados y mediante procesos colaborativos internos y externos, surgieron los siguientes proyectos, actualmente en diferentes etapas de implementación, en el ámbito de los servicios de patentes municipales: Módulo itinerante de atención, Módulo autoatención, Patentes on-line, Ventanilla única, Conchalí en Red y Estrategias de Desarrollo productivo.

Por su parte, el Ministerio de Economía ha liderado la iniciativa Oficina de Competitividad, que surge como un esfuerzo sistemático por buscar mejoras y cambios a las regulaciones de proinversión, innovación y emprendimiento y que establece un mecanismo continuo para recibir o detectar trabas al emprendimiento y a la libre competencia, buscando las soluciones para ello.

En el Año de la Innovación, Corfo ha puesto a disposición de los servicios públicos, una línea de financiamiento para la «Gestión de la innovación en el sector público chileno», la cual tiene como objetivo contribuir a instalar una cultura organizacional que valore y promueva la innovación en el sector público, a través de la adopción de prácticas y procesos para innovar de manera sistemática, generando proyectos a partir de estos procesos que permiten crear valor público. A la fecha se han adjudicado financiamiento los siguientes servicios: Sernatur (Servicio Nacional de Turismo), Sag (Servicio Agrícola y Ganadero), Sml (Servicio Médico Legal), Gobierno Regional de Los Lagos, Conicyt, Instituto Nacional de Hidráulica, Gobierno Regional de Valparaíso, Gobierno Regional de Tarapacá, Gendarmería de Chile, Servicio Nacional de Aduanas, Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) y Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud (Cenabast).

Lo anterior representa algunos de los avances en nuestro esfuerzo por promover y apoyar la innovación en el sector público chileno, los que sin duda a través de sus importantes resultados e impacto permiten posicionar a Chile a la vanguardia en materia de innovación en el sector público y constituyen la más potente demostración para que el Estado incorpore la innovación como uno de sus ejes estratégicos, tanto a nivel local, como regional y nacionalmente.

Sin duda, aún tenemos grandes esfuerzos por realizar para avanzar sistemáticamente en materia de innovación en nuestro sector público y, en este sentido, este libro representa un importante aporte para que los gestores públicos comprendan y valoren la innovación pública, constituyéndose en un referente único en idioma español y aportando de manera didáctica las bases conceptuales y metodológicas para comenzar a instalar y avanzar hacia una cultura sostenida de la innovación en el sector público.

Conrad Von Igel Grisar
Director Ejecutivo
InnovaChile de Corfo

A mis maestros
(CSL)

A Aina y Alba, mis hijas, cuyo talento innovador les servirá para «surfear» en este mundo de incertidumbres
(MLB)

A Montse
(XM)

Introducción

You never change things by fighting the existing reality.
To change something, build a new model that makes
the existing model obsolete.

Richard Buckminster Fuller,
arquitecto, diseñador y visionario

Este libro se enmarca en una tendencia que está teniendo cada vez más fuerza y presencia en la búsqueda de los gobiernos por mejorar y optimizar sus recursos y servicios. En los últimos cinco años hemos visto con optimismo cómo han ido creciendo las experiencias de innovación en el sector público, fomentadas por los propios gobiernos, o bien, estimuladas por organismos multilaterales. En estos últimos es común ver la creación de unidades de innovación que hacen seguimiento o analizan este proceso en las administraciones públicas, con el fin de obtener prácticas, factores y condiciones que ayuden a comprender cómo este fenómeno se instala en ellas y cuáles son las condiciones que lo facilitan u obstaculizan. Así es como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo, OCDE, ha creado un Observatorio de la Innovación en el sector público[1] cuyo objetivo es recopilar, clasificar, analizar y compartir prácticas innovadoras de este sector a través de una base de datos interactiva en línea.

[1] Véase http://www.oecd.org/governance/oecdobservatoryofpublicsectorinnovation.htm

Estas experiencias han conllevado una cada vez mayor producción de libros y artículos que recogen los avances que se han ido logrando con la innovación en el sector público, mucha de la cual ofrecemos en el apartado final de este libro. Sin embargo, casi la totalidad de esta literatura está en inglés, lo que evidencia un vacío de la oferta de estudios y análisis en español de la innovación pública. Pensamos que ello obedece a que realmente la dinámica en los países hispanoparlantes está siendo más baja que en los países de la OCDE, por lo que este libro quiere ser un aporte para llenar este vacío. Asimismo, en general la literatura existente no se ha preocupado de sistematizar los modelos de gestión de la innovación pública, sino que más bien se han centrado en el análisis del contexto de la innovación y en los procesos de cocreación. En este sentido, esta obra también hace una contribución al plantear en forma didáctica el diseño e implementación de un modelo para gestionar la innovación en el sector público.

Este libro tiene por objetivo convertirse en una herramienta metodológica que ayude a los gestores públicos del mundo hispanohablante a diseñar e implementar modelos de innovación en sus propios servicios, de forma que les permita fomentar la cultura innovadora, identificando sus barreras y aprovechando los factores que facilitan su instalación. Además de lo anterior, este trabajo desea impulsar un cambio paradigmático en las administraciones públicas desde los patrones burocráticos vigentes hacia un modelo organizacional, más adaptativo e integrado al ecosistema al que sirve mediante una relación permanente con los usuarios.

¿Qué nos impulsó a escribir este libro?

Desde hace años que venimos ayudando a las administraciones a incorporar la innovación como una práctica para mejorar la gestión y los servicios públicos. Esa experiencia forma parte del conocimiento que hemos volcado en este libro. Somos unos convencidos de que la innovación es el camino para que las administraciones ofrezcan políticas y servicios que satisfagan en altos niveles a una ciudadanía cada día más exigente.

Así mismo, la innovación está transitando desde el mundo privado al mundo público: históricamente el crecimiento económico sostenido se ha basado en la acumulación del ahorro y el capital o en el aumento de la fuerza de trabajo. Sin embargo, en la actualidad este panorama ha cambiado y el crecimiento depende en gran parte del esfuerzo innovador de las organizaciones. El sector público no puede mantenerse al margen

de este esfuerzo, ya que su actividad tiene una correlación directa con el crecimiento y la productividad de un país. Así pues, mejorar el funcionamiento del sector público es un objetivo clave de los gobiernos de todo el mundo y la innovación se ha convertido en una de las herramientas fundamentales.

Hasta hace muy poco tiempo la organización de la Administración pública ha seguido las reglas básicas de organización ya descritas por Weber. Hoy la creciente complejidad de las necesidades de la sociedad ha forzado al sector público a desarrollar nuevos modelos de gobierno, dejando atrás las burocracias de comandos rígidos y de control y las culturas y procesos operativos poco adaptados para abordar problemas que, muy a menudo, transcienden las fronteras de la organización y que no están orientados al cliente–usuario.

La influencia de la innovación en la Administración pública puede repercutir en diversos ámbitos tales como la innovación en el desarrollo de políticas, en el diseño de programas, en la definición y entrega de servicios, en sus procedimientos, o bien, en los conductos a través de los que interactúa con el sector privado y con las personas. En un contexto cada vez más exigente el sector público debe ser más eficiente y más sensible a las necesidades de la sociedad.

Por innovación entendemos todo cambio que es capaz de mejorar o crear una propuesta de valor o la eficiencia de un sistema. Dentro del contexto del sector público esta se ha definido como la creación y aplicación de nuevos modelos de gestión, procesos, productos y servicios y métodos de puesta al alcance del usuario, los que dan lugar a importantes mejoras en la eficiencia, eficacia y en la calidad de los resultados.

Hay similitudes, diferencias y sinergias entre la innovación en el sector público y en el privado. Por ejemplo, algunos aspectos de la innovación en el sector público son comparables o, se podría decir, casi idénticos al sector privado. De hecho, muchos expertos en gestión manifiestan la necesidad de volver a pensar en los conceptos de la gestión privada para adaptarlos a la gestión pública. Este es el caso de las mejoras de los procesos de negocio y de muchos aspectos relacionados con tecnologías de la información y la comunicación.

No obstante, existen también otros aspectos de la innovación en el sector público, en particular los asociados a la política de innovación, que divergen del ámbito del sector privado. En el ámbito público hace falta, por ejemplo, tener en cuenta aspectos tales como la seguridad nacional, la lucha contra el terrorismo, la preparación para una pandemia, la

generación de externalidades positivas para el desarrollo económico, entre muchos otros elementos. Por ello, en comparación con el sector privado, los procesos de toma de decisiones del sector público son muy diferentes, ya que comportan mucho tiempo y conllevan otros vectores de complejidad que pueden generar la percepción de mayor aversión al riesgo que en el sector privado.

Así mismo, la gestión del riesgo, como factor implícito en todos los procesos de innovación, presenta unas características especiales en el sector público. Además del comportamiento lógico respecto del uso de recursos públicos y su imperativo de transparencia, hay que tener en cuenta que aquí la innovación se desarrolla en un entorno con muy poca tolerancia al fracaso, donde la dinámica «prueba–error» que en ciertos casos comporta la gestión de la innovación es ciertamente difícil, ya sea por la propia lógica política, o bien, por la presión constante de los medios de comunicación. Esta dificultad en la gestión del riesgo, comprensible por otro lado en determinados casos, hace que la innovación, especialmente la de carácter disruptivo, sea complicada de desarrollar en el ámbito público.

Por otro lado, se debe entender que la necesidad y la urgencia de la innovación no es la misma en el ámbito público que en el privado. La empresa privada opera en un contexto de concurrencia competitiva, con lo cual la innovación se convierte en un elemento esencial para luchar en el mercado y satisfacer las necesidades del consumidor mejor que la competencia. En el caso del sector público, la innovación no es un imperativo, aunque contribuya a dar un valor añadido a la institución en la cual se encuentra y a la Administración en general. Y es que, en estos últimos años, se ha incrementado el grado de exigencia ciudadana, cuestión que evidencia la importancia creciente de la innovación en el ámbito de la Administración pública.

Otra diferencia respecto del sector privado es el triple rol del usuario final de la innovación. En el marco de la Administración pública, hay que tener en cuenta que el cliente final es, a la vez, beneficiario, contribuyente y elector: actúa como beneficiario porque es miembro de la comunidad que recibe los servicios del sector público; como miembro de una colectividad contribuye directa o indirectamente a financiar las prestaciones sociales a través de índices, gravámenes e impuestos que estipulen los gobiernos; y, finalmente, tiene un papel clave en la determinación de la composición del gobierno. Por lo tanto, la innovación en la Administración pública no solo se fundamenta en la mejora de los resultados, sino requiere de la comprensión y aceptación ciudadana para garantizar su viabilidad.

La innovación en el sector público, como proponemos en este libro, no es algo propio de un departamento, como pasa en el caso de muchas empresas que aún basan la innovación en su departamento de I+D, sino que se configura como un proceso transversal. De esta manera, la innovación ha de desarrollarse en todo el espectro de las entidades del sector público, desde el desarrollo de políticas para la ejecución de programas, enfoques normativos, nuevas tecnologías hasta la innovación organizativa para la prestación de servicios mejorados o nuevos.

Por lo que se refiere a las sinergias entre los agentes, cada vez se habla más de la necesidad de cooperación entre los sectores público y privado a la hora de innovar. Estas alianzas suelen favorecer la obtención de resultados positivos al implicar agentes con perspectivas complementarias. Por otro lado, la Administración pública pone al alcance del proyecto innovador una serie de recursos, humanos y económicos, que impulsan la capacidad de riesgo y la demanda temprana o compra sofisticada (la demanda de un producto o servicio de alto contenido tecnológico que aún no existe en el mercado).

En conclusión, la innovación en el sector público ha de permitir la introducción de elementos propios del sector privado que permitan mejorar la calidad, eficacia y eficiencia del servicio prestado. No obstante, no se debe olvidar que el sector público opera en un contexto diferente y, por lo tanto, es necesario considerar otros aspectos (sociales, laborales, políticos, etc.) que los exclusivos de una lógica de resultados económicos.

La estructura del libro

El libro se articula en cinco capítulos. En el primero abordaremos el alcance conceptual y epistemológico de la innovación en el sector público, diferenciándola de su aplicación en el ámbito privado. Se definirá lo que entendemos por innovación en su sentido de aportación de valor a la sociedad de la que forma parte quien innova. Se responderán las preguntas fundamentales acerca de la innovación en el sector público, por ejemplo, si ella es realmente posible o si no se trata más que de un oxímoron.

En el segundo capítulo se plantea un modelo para gestionar la innovación en el sector público, basado en cuatro pilares fundamentales: la estrategia, la cultura innovadora, la gobernanza y el proceso. Este capítulo entrega a los gestores públicos las herramientas que les ayudarán a comprender e instalar la innovación en sus propios servicios.

En el tercer capítulo abordamos el talento innovador. Ya que no hay innovación sin personas innovadoras, partimos de esa premisa analizando el contexto en el cual se mueven los gestores públicos y su implicancia para promover y desalentar la innovación. Planteamos la necesidad de que emerja un nuevo contexto organizacional público que promueva la cultura innovadora. Además, analizamos desde esa perspectiva las competencias y habilidades del gestor público para despertar su talento innovador.

En el capítulo cuatro analizamos las tendenciales mundiales en materia de innovación pública para descubrir lo que está ocurriendo actualmente en esta temática, procurando una clasificación de las experiencias y un análisis pormenorizado de algunas de ellas.

El último capítulo está dedicado a proponer una herramienta de autoevaluación para ser aplicada en diversos servicios públicos, de manera de obtener una radiografía de dónde se encuentra el servicio antes de implementar el modelo de gestión de la innovación que proponemos. Cada organización es una realidad particular: esta autoevaluación permite contextualizar el modelo.

En el epílogo recogemos las que creemos son las diez claves para garantizar un modelo de innovación exitoso. No pretendemos ser exhaustivos, pero desde nuestra experiencia planteamos los factores de éxito que han sido críticos para muchas organizaciones públicas con las que hemos trabajado.

Finalmente, a modo de aporte para esclarecer los términos relativos a la innovación, ofrecemos un glosario de términos que ayudarán a los gestores públicos a incorporar en sus mapas mentales los conceptos e ideas en torno al proceso de la innovación pública. Adicionalmente, incluimos unas referencias bibliográficas.

Queremos señalar que este es un libro solidario, puesto que nace del trabajo y la amistad compartidos entre los tres autores, por lo cual cada capítulo es el reflejo de esta relación de larga data.

Estamos convencidos de que la innovación en el sector público jugará un papel tan importante como el que la estrategia o la calidad han jugado en sus culturas de gestión. La innovación es propia de aquellas organizaciones que quieren repensarse y actuar de acuerdo con nuevos parámetros que les garanticen la mayor creación de valor posible a sus usuarios, de acuerdo con un mundo que cambia aceleradamente.

Capítulo 1

Valor público a través de la innovación

1.1 Innovación y administración ¿*trade off*[2]?

1.1.1 Las administraciones y la innovación

La función de las administraciones es crear un valor público, generar servicios, concretar externalidades y multiplicar oportunidades para los ciudadanos, las empresas y las entidades. Las administraciones públicas, tras el entorno de complejidad legal y organizativa que las rodea, tienen una misión que se puede expresar en términos sencillos: crear valor para sus ciudadanos de un modo directo o indirecto. Este valor puede ser por ejemplo seguridad, salud, educación, reequilibrio social o regulación del tráfico. En cualquier caso, no se trata de un valor estático, ya que los cambios sociales y tecnológicos hacen que las formas de crear valor público deban evolucionar para que los ciudadanos las perciban como tales. Una de las vías que ayuda a las administraciones a actualizar su creación de valor público es la innovación.

Si las administraciones no son capaces de desplegar modelos de innovación corren el riesgo de no adecuarse a los cambios de contexto y quedar como organizaciones ineficientes a la hora de crear valor. El reto de desplegar formatos de innovación no es una moda caprichosa, sino la respuesta a la necesidad de tener unas organizaciones públicas con capacidad para responder a los retos que les plantean sus ciudadanos, a los

[2] Entenderemos el *trade off* como el coste de oportunidad, esto es, el coste de tomar una decisión medida en relación con lo que se pierde o se gana por tomarla.

desafíos específicamente propios de los sistemas democráticos y, finalmente, a la capacidad de anticipar necesidades sociales, estén expresadas o no por parte de sus usuarios y ciudadanos.

No puede existir un *trade off* entre innovación y administración. Las inercias, ortodoxias y tradiciones propias de la gestión de la Administración no pueden ser un obstáculo insalvable para afrontar una nueva forma de producir valor público. La innovación es una forma actual, concreta, creativa y participativa de construir valor público. Existirá *trade off* si las administraciones emergen como organizaciones incapaces de generar innovaciones radicales para continuar creando, significativamente, valor público a partir de unos costes eficientes.

Francisco Longo plantea muy bien esta cuestión:

> Podría defenderse que la Administración pública moderna no nace para innovar, sino más bien para todo lo contrario, esto es, para aplicar normas, dotando a la acción pública de comportamientos estables y previsibles. A diferencia de los actores privados, a quienes está permitido hacer todo aquello que no está prohibido en las leyes, los actores públicos precisan estar expresamente habilitados por las normas jurídicas para actuar[3].

¿Qué justificaría, según Longo, que las administraciones públicas rompan su tradición y reflejos de burocracia *weberiana* y se pongan a innovar? La respuesta sería la creciente complejidad de los entornos en los que se desarrolla la función pública y la inexistencia de «un inventario previo de respuestas suministradas por el conocimiento científico–técnico disponible» a la hora de enfrentar los grandes retos que la sociedad contemporánea plantea.

a) Razones para innovar en el sector público

La innovación no es un fin en sí misma, sino que el fin es crear más valor público de un modo más eficiente. Las razones para innovar pueden ser muy diversas, además de las apuntadas por Longo como las principales. La primera razón que podemos mencionar es la voluntad de muchos profesionales de la Administración que manifiestan querer desarrollar proyectos que conviertan a sus organizaciones en referentes en el ámbito público. Detrás de muchas iniciativas de innovación hay voluntad de liderazgo y de servicio público.

3 Longo, Francisco. *Innovación en gobernanza: entornos colaborativos y liderazgos relaciones.* Ekonomiaz nº 80, 2º cuatrimestre 2012.

Más allá de este factor es evidente que en la situación actual la presión de los ciudadanos para tener administraciones eficientes es muy extendida, especialmente en aquellos países en donde arrecia la crisis económica. Igualmente la voluntad de adaptar o adoptar nuevas tecnologías es un motivo habitual para emprender proyectos de innovación. Los ciudadanos no quieren percibir a sus administraciones como «reliquias del pasado» y tampoco muchos trabajadores públicos se sentirían cómodos en organizaciones que destaquen por su incapacidad de renovarse e innovar. Finalmente, y quizás en menos casos, se muestra una voluntad evidente de responder a las futuras necesidades de los ciudadanos, aquellas que todavía estos no expresan o exigen manifiestamente.

b) Innovación aplicada a los demás: discursos y subvenciones

Hasta ahora las administraciones básicamente han abrazado el discurso de la innovación para recomendarlo a los demás, pero ya es hora de que se lo apliquen a ellas mismas. La innovación ha sido un concepto recurrente en los discursos de las políticas públicas y muchas veces ha aparecido como una especie de demiurgo capaz de resolver cualquier situación, ya sea que se trate de ineficiencias propias de la gestión o de la oportunidad de desarrollar económica y socialmente determinados territorios.

Y si es lógico que cualquier discurso político actualizado incorpore la innovación y que las políticas públicas se concreten en ayudas a la innovación, es completamente ilógico que esta no se aplique a las organizaciones públicas.

Innovar significa llevar nuevas ideas a la práctica y supone combinar de un modo distinto el conocimiento existente, aplicándolo de un modo diferente. Innovar es vincular la capacidad creativa con la de ejecución. Por ejemplo, las administraciones públicas generan muchas ideas, algunas de las cuales son ocurrencias, mientras que otras son verdaderas oportunidades de crear valor público: la clave está, entonces, en que no se queden solo como ideas, sino que se implanten y lleven a la práctica. Pero la aplicación de los modelos de innovación pública debe precisamente basarse en lo contrario, en su capacidad de ejecución y en la necesidad de medir los resultados de esa ejecución, por lo tanto innovar no es encadenar procesos de *brainstorming* para coleccionar ideas distintas, sino saber concretar sistemáticamente soluciones diferenciales orientadas a generar un mayor valor público.

Es conveniente que las administraciones, además de aplicar la innovación, definan políticas de apoyo a la innovación para las empresas, es decir, cuando las administraciones se dirigen a las empresas y les recomiendan innovar, deberían procurar que la motivación de estas para innovar no sea convertir las subvenciones para la innovación en una línea de negocio en sí misma. Las subvenciones para la innovación son palancas significativas de crecimiento, de lo contrario no sirven para nada.

Desde esta perspectiva las administraciones deben intentar que las subvenciones sirvan de palanca para que aquellos que innovan por convicción tengan las ayudas que les permitan efectivamente acotar los fallos de mercado, es decir, aquellas situaciones en las que las empresas consideran que para innovar deben asumir un riesgo desproporcionado respecto de sus activos. Cuando los proyectos son estratégicos para la economía de un territorio las ayudas para la innovación que mitigan los fallos del mercado tienen mucho sentido, mientras que cuando las políticas de innovación son de «riego por aspersión» (muy poco para muchos) normalmente no tienen ningún impacto.

Algo similar ocurre con las propias administraciones: estas, al igual que las empresas, también deben innovar por convicción más que por subvención, ya que esta última acaba casi siempre en una prueba piloto que se justifica perfectamente, pero que no se aplica. Sabemos que esto no es innovación, sino que más bien parece un campeonato mundial de prue-

bas piloto que no se sustenta en impactos significativos, así como también sabemos que las administraciones que más pruebas piloto acumulan no son para nada las más innovadoras.

Los ciudadanos, los medios de comunicación y en general los constructores de opinión deberían denunciar a aquellas administraciones que no hacen esfuerzos de innovación para mejorar su capacidad de crear valor. A pesar del riesgo que supone la innovación, no hay duda de que el peligro mayor es tener unas administraciones bloqueadas, estancadas en el pasado, sin capacidad de cambiar al ritmo de las nuevas oportunidades y amenazas que se desarrollan.

c) La innovación como «moda multiuso»

Cuando decimos que la innovación no es una «moda multiuso» lo que queremos señalar es que no se trata de una solución para todo, sino que representa el esfuerzo constante de las organizaciones públicas y privadas para interactuar en contextos que son altamente cambiantes y generar valor. Esta gestión de la interacción con el entorno es un elemento fundamental que debe transformar la cultura corporativa propia de las organizaciones públicas y de hecho solamente pensar en cómo han cambiado y cambiarán las relaciones entre las administraciones y los ciudadanos a raíz de las redes sociales (algunos incluso hablan de *Iphone democracy*) nos sirve de ejemplo para entender el impacto rotundo de la interacción entre la función pública y la sociedad.

Las actuales generaciones de ciudadanos son las que han sentido de modo más intenso el impacto de muchas innovaciones radicales. En efecto, ninguna otra generación, ni siquiera la que vivió la industrialización, ha experimentado cambios tecnológicos y sociales que hayan repercutido tan directamente en su vida y no solo eso: la aceleración de la innovación no tiene visos de detenerse. A la revolución de las tecnologías de la información le sucederá la de la bioingeniería y la de otras revoluciones colaterales como la de la impresión en tres dimensiones, por citar simplemente dos tendencias consensuadas por los expertos. Por otro lado, es innegable que retos como el de la gestión de la energía, la del agua, el cambio climático o el crecimiento demográfico requerirán soluciones nuevas y eficientes que se desplegarán a partir de nuevas oleadas de innovación. Además, el *corpus* de recetas existente se muestra obsoleto para resolver viejos y nuevos dilemas propios de la función pública: libertad–seguridad; privacidad–transparencia; calidad democrática–populismo mediático, entre otros.

Tendencias de futuro

Peter Drucker, el gran pensador del *management* del siglo XX, decía que la mejor forma de predecir el futuro es crearlo (*The best way to predict the future is to create it*). Sin embargo, la decisión de implicarse en la construcción del futuro no está reñida con el hecho de preguntarnos qué tendencias podrían anticipar este futuro.
Se trata de una lista de tendencias hecha por un diletante de la prospectiva, en donde se mezclan tendencias a largo plazo con otras que ya están consolidándose.

- La revolución de la bioingeniería y la nanotecnología será equivalente o superior al impacto que ha causado en nuestras vidas la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).
- La «Internet de las cosas» es la nueva frontera de Internet combinada con el análisis útil de grandes volúmenes de información (el *big data*). La conexión de cosas «inteligentes» y el avance de la robótica permiten también imaginar un mundo con nuevas y potentísimas interacciones.
- La consolidación de la innovación y el emprendimiento como la capacidad diferencial y la base de la competitividad de las empresas.
- La vinculación del desarrollo de un territorio a la masa crítica de talento emprendedor que sea capaz de incorporar.
- El desarrollo de nuevas formas de producción asociadas a la impresión y el escaneado en 3D. La posibilidad de que podamos copiar diseños sofisticados e imprimir en casa o en pequeños talleres permite aventurar cambios serios en las formas de producción.
- El reto de resolver la sostenibilidad a partir de un nuevo paradigma basado en la sostenibilidad del medio, la gestión eficiente del agua como gran recurso escaso y las nuevas generaciones de energía limpia para enfrentar grandes desafíos colectivos como el cambio climático.
- Un nuevo mapamundi en el que los países dominantes de los siglos XIX y XX ya no ejercen el liderazgo y el papel de los nuevos territorios emergentes (Asia, especialmente) y de los nuevos mercados–frontera serán la clave en el mapa de poder y de los conflictos a escala global.
- La consolidación de nuevas herramientas de mercado basadas en la profundización de fenómenos como el actual SoLoMo (*Social Local Mobile*), en el que se combina la construcción de comunidades vertebradas por redes sociales, la geolocalización que permite una nueva gestión de la proximidad y el acceso desde una movilidad radical a cualquier producto o servicio determinan nuevos hábitos sociales con nuevas pautas de consumo asociadas.
- Nuevas formas de acceso al conocimiento y al aprendizaje (los *Massive Online Open Course*, MOOC —llamados en español cursos en línea masivos y abiertos— son solamente el aperitivo de este cambio) y nuevas formas de trabajo que harán que en la vida de una persona haya etapas profesionales mucho más diversas de las que hemos conocido en el pasado. Con ello, a lo largo de la vida profesional habremos sido fácilmente un profesional dependiente, un emprendedor, un empresario y también formas híbridas de estos modelos.

- Hay consenso en que el paradigma demográfico cambiará bruscamente y que el nivel de esperanza de vida aumentará bastante más allá de los cien años, lo que forzará a repensar los resortes de sostenibilidad de una sociedad no preparada para trayectorias biográficas tan dilatadas.

Lo determinante en este caso no es si estas u otras tendencias son las más decisivas para realizar la prospectiva, sino que lo realmente importante es extraer conclusiones de las tendencias de futuro y tomar decisiones, aquí y ahora, es decir, cómo construimos oportunidades a partir de estas tendencias y cómo aprendemos a combatir las amenazas que se ciñen sobre nuestros proyectos personales o colectivos.

Regresemos a Drucker: el futuro no es cosa de las tendencias, sino algo nuestro, de cada uno y de cada organización y de cómo somos capaces de construirlo inspirados en lo que creemos que vendrá. Pensamos que desde esta perspectiva el futuro no consiste en leer un libro no escrito, sino en ponerse a redactarlo.

Las administraciones deben gestionar un mundo donde la innovación ya no es excepcional o esporádica para muchas organizaciones que marcan tendencias, sino algo constante, en el que el cambio es algo encadenado y recurrente y que, por esa razón, las administraciones no podrán contribuir a crear valor público si no entienden y participan de las lógicas de la innovación. ¿Quiere decir esto que las administraciones deben entrar en una lógica de riesgo total y de precipitación? Sin duda que no, a lo que nos referimos es a que deberán ser capaces de aportar criterio e incluso sosiego, pero si se paralizan como organizaciones, si no están entrenadas para innovar, cada vez serán menos capaces de ser útiles a una sociedad que cambia frecuentemente de contextos.

d) La innovación como receta

La innovación ya no puede ser una receta que los demás deben tomar, sino que debe ser una manera de entender la gestión pública, junto con otros ámbitos propios del *management*: la estrategia, la gestión del talento, la calidad, el conocimiento, etc. Ya no es hora de recetas, sino de probar la medicina.

Este libro pretende ayudar a todos aquellos que quieren que la innovación deje de ser una retórica en las organizaciones públicas, para que se convierta en algo central de sus formas de gestión.

Que la innovación deje de ser una receta aplicada a los demás significa también que seamos capaces de hacerla penetrar, no solamente en las capas de la alta dirección de la administración, sino también en todos aquellos estamentos que toman decisiones y a los que dirigen o integran sus equipos de gestión. La innovación es una forma de gestionar que cuestiona de modo creativo y lateral las formas respecto de cómo hacemos las cosas con un único objetivo: incrementar la capacidad de generar valor público y dar respuesta a los ciudadanos y a las necesidades de los sistemas democráticos.

Más allá del impacto de los cambios tecnológicos, la innovación pasa a ser una herramienta fundamental de nuestras formas de gestionar y entender nuestras organizaciones públicas, por lo tanto no se trata de algo que dependa del que prescribe la «receta», sino que responde al conjunto de una organización y como tal debe impregnar el ansia de mejora, de incremento de valor público y de servicio a los ciudadanos.

En general en el sector privado las organizaciones que se orientan a corto plazo y que buscan el valor inmediato para sus accionistas no son organizaciones innovadoras. La Administración pública, a pesar de que debe dar muy a menudo respuestas a corto plazo, se orienta claramente al mediano y al largo plazo. Desde esta perspectiva la innovación es propia de aquellas organizaciones que afrontan responsablemente su futuro, que no tienen miedo a repensarse para que sus tareas y funciones adquieran sentido desde su misión y visión estratégicas. No es preocupante que la innovación continúe estando en todos los discursos y que se concreten políticas de subvenciones públicas de ayuda, pero sí es alarmante que se mantenga este *gap*, esta disociación entre lo que se dice y lo que se hace. Si tan buena es la innovación en el sector privado, no tiene ningún sentido que no se aplique en el sector público, es decir, se impone un cambio radical.

Esta propuesta no será fácil, como tampoco lo es en el sector privado, porque innovar conlleva, habitualmente, la capacidad de cuestionar y los líderes menores se inquietan ante cualquier cuestionamiento y, además, la innovación supone necesariamente un concepto de organización más abierta, más «meritocrática» y menos jerárquica.

e) Innovación aplicada a la propia administración

Nos faltan todavía ejemplos suficientes para valorar los resultados de la aplicación de modelos de innovación a la propia administración. No faltan proyectos, ni tampoco pruebas piloto, pero sí modelos que sistematicen la innovación y la conviertan en una nueva cultura de gestión. También

faltan liderazgos potentes entre los políticos y los directivos públicos que apuesten por la innovación y, lamentablemente, sin estos liderazgos la intención de crear modelos sólidos, eficientes y que produzcan resultados va a ser todavía más difícil, aunque ahí está el reto a nuestro juicio.

f) Pocos ejemplos de innovación sistemática

Existen pocos ejemplos de administraciones que hayan desplegado modelos de innovación sistemática, sin embargo más adelante el lector encontrará algunos de estos escasos ejemplos. Algo similar sucedió cuando el mundo de la gestión desplegó herramientas fundamentales como la planificación estratégica o los sistemas de calidad: la oleada llegó con retraso a muchas organizaciones públicas. En general, hasta hoy, las administraciones han concretado sus dinámicas innovadoras en la adopción y adaptación de nuevas tecnologías, especialmente a partir del gran cambio que supuso la fusión de las telecomunicaciones y la informática, a través del mundo de Internet y también por medio de múltiples pruebas piloto como formas de ensayo de propuestas de cambio. En la Administración todavía hoy hay quienes confunden la innovación con las tecnologías de la información y la comunicación y quienes entienden que las pruebas piloto son innovación, cuando no es necesariamente así.

En estos momentos, administraciones públicas como las chilenas o como el Ayuntamiento de Barcelona experimentan la adopción de modelos de referencia para poder impulsar una sistemática de innovación de forma que esta no ocurra de un modo aleatorio, sino que sea una forma de gestión, un modo de entender la creación del valor público. Es pronto para ver los resultados de estas experiencias, pero los esfuerzos son alentadores.

Algunas de estas iniciativas que están en pleno proceso de maduración están siendo reseñadas en portales web tipo *Code for America*. En este libro hemos recopilado algunos modelos de los más representativos.

g) Pocos *breakthoughts*

La Administración tiene muchas menos experiencias que el sector privado en generar organizaciones completamente orientadas a crear valor para sus usuarios desde la innovación sistemática. En general, el sistema público está pensado para las certezas y la innovación se gesta desde la incerteza, por lo tanto hay escasos pensamientos disruptivos. Las dinámicas de innovación que han desarrollado las administraciones en innovación podríamos decir que son importadas, es decir, responden al

traspaso de dinámicas del sector privado que posteriormente se adaptan y se importan al ámbito público.

Es frecuente encontrar en los límites que marca el entorno legal (que es lento y tedioso en sus cambios) la justificación de la falta de innovación radical en los asuntos públicos. El entorno legal es un límite más, del mismo modo en que muchas veces el sistema de patentes limita a muchos innovadores y los estimula a construir soluciones que no tengan restringida la propiedad intelectual. Al respecto diremos que encontramos límites en todas partes, no solamente en la administración, por lo que el problema real para la innovación radical no es exclusivamente normativo: el gran opositor es la cultura corporativa, muy frecuentemente determinada a partes iguales por la politización de las administraciones y por sus pulsaciones corporativistas. Entre una cosa y otra, algunos innovadores y emprendedores públicos intentan enarbolar proyectos para mejorar radicalmente la creación de valor público con suerte diversa.

Hay muy pocos *breakthoughts* que nazcan en el sector público, en sus formas de gestión y en los productos y servicios que se conciben, siendo mucho más habitual importar la innovación desde el sector público que adaptar al sector privado soluciones nacidas en el ámbito público.

h) La innovación importada

Esta innovación impide que las fuentes de la innovación pública se fundamenten muchas veces en los análisis propios de las necesidades reales de los ciudadanos, o bien, que nazcan como respuestas genuinas a necesidades específicas del sector público. Esto no quiere decir que las empresas privadas no tengan capacidad para entender las necesidades de los ciudadanos, sino que las organizaciones públicas son organizaciones poco entrenadas para este tipo de procesos.

El reto en el ámbito público es, entonces, pasar desde la innovación esporádica a la innovación sistemática, es decir, desarrollar un ADN más innovador que vaya más allá de adaptar y adoptar soluciones pensadas para mercados privados y traspasarlas al ámbito público: es posible y recomendable crear soluciones innovadoras desde el sector público que después sean aplicables a la gestión privada, pero para ello hay que estimular la creación de modelos propiamente públicos de innovación y establecer mecanismos de transferencia innovadora en ambas direcciones.

i) El *benchmarking* mediocre

Fruto de la cultura de la calidad que tanto bien ha hecho a las administraciones y a las organizaciones privadas, se impuso una metodología basada en el estudio de las mejores prácticas o *benchmarking*. A partir de aquí en muchas ocasiones lo que ha sucedido es que estas prácticas ideales se copiaron sin tener en cuenta los contextos o el talento necesario para desplegarlas, por lo cual se cayó en un *benchmarking* mediocre y se hizo de este una religión, sin aventurarse a definir modelos propios.

Sin embargo esta cultura de copiar las mejores prácticas (que en sí misma tiene gran potencial), al aplicarse sin un esfuerzo de pensamiento propio, acaba generando soluciones mediocres, poco diferenciales. Esta es la principal razón para superar el mimetismo como sustituto de la innovación.

Venimos de una moda de gestión pública que se ha basado en un *benchmarking* mal entendido: cada ciudad y pueblo quiere en casa lo que parece tener éxito en otros municipios, sin plantearse seriamente si existen las condiciones para ello. Esto es lo que motiva a querer inaugurar una nueva forma de gestión pública, también innovadora, pero que busca desarrollar modelos propios y utilizar las buenas prácticas para pensar y tomar decisiones que no sean necesariamente miméticas.

El *benchmarking* desvirtuado es culpable de muchos desaguisados, como el de querer construir un Silicon Valley en cada barrio, cuando en rigor lo primero sería pensar y, después, compararnos con los mejores, ya que hacerlo al revés nos limita y nos aleja de lo que es realmente importante: todo el mundo quiere hacer Silicon Valley en su región, pero nadie consigue reproducir con éxito este potentísimo ecosistema, porque no es posible trasplantar su talento y copiarlo por partes. El *benchmarking* por trozos es inercial, previsible e irrelevante en cuando a sus resultados.

Hay quienes viven de repetir tópicos, volviendo groseramente a lugares comunes como si fueran de última novedad. Para ellos, hablar en público consiste en combinar aquellos tópicos que han asimilado como su zona de seguridad. En las reuniones insisten en largas introducciones acerca de aquello en lo que el consenso es total, en cambio, escasean sus propuestas concretas o diferenciales. Los amantes de los tópicos los coleccionan como conceptos por encima de la realidad, por lo tanto da igual si el enunciado tópico produce resultados prácticos o no: lo único importante es la idea y su vinculación con algún país o región mítica (es habitual combinar acríticamente tópicos y *benchmarking*) y que la realidad en sus resultados no afee el tópico y el discurso.

Años atrás, la planificación estratégica se convirtió en un mito que nos llenó de análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), estrategias y acciones que se presentaban pomposamente y que, a menudo, generaban resultados menores en forma de misiones y visiones que ya nadie volvía a visitar. También se ha pregonado hasta la saciedad la relación universidad–empresa o la triple hélice de tal maestro de la sociedad del conocimiento, sin pararse a observar sus resultados reales de impacto en el PIB. Hoy se hacen elogios acerca del talento cuando en muy pocos lugares se rompen las inercias de reclutamiento profesional y se imponen lógicas realmente meritocráticas, o bien, se habla de innovación como si fuera una solución fácil para revolucionar la competitividad de las organizaciones. Lo mismo ocurre con tópicos como la web 2.0 o las redes sociales… la lista de temas repetidos es larga.

Todas las temáticas tienen un fondo de verdad y su aplicación llega a ser muy potente, pero su banalización satura a las organizaciones y a los territorios de iniciativas que tienen como finalidad ser espejo de discursos repletos de recurrencias, en lugar de proyectos de cambio consistentes. Adoptar los tópicos de moda nos ocupa una gran cantidad de tiempo en reuniones y actos públicos y pocas veces son algo más que tópicos de papel.

Por ello pensar consiste, a menudo, en esforzarse en ir más allá de los tópicos, ya sea buscando la forma de hacerlos realidad consistentemente, o bien, de adecuarlos a las condiciones de cada empresa y territorio. Si ello ocurre, inspirarse en el tópico puede ser una buena forma de empezar a pensar, pero quedarse en él rara vez da resultado. En la gestión pública sobran temas y falta innovación. Los tópicos se usan para crear espacios de certeza, mientras que la innovación supone en cambio saber gestionar la incerteza.

Abrazar la innovación como cultura de gestión implica, pues, superar esta asunción del *benchmarking* mediocre y de materias que no comportan pensar: innovar significa lo contrario, es decir, buscar caminos propios para contrastarlos, definir nuevos conceptos para ir más allá de los tópicos y ortodoxias. Innovar implica pensar y aplicar caminos propios, a veces inéditos y, en ocasiones, a contracorriente.

1.1.2 ¿Innovación versus planificación estratégica?

La planificación estratégica supuso un avance muy importante en la cultura de la gestión, tanto en el ámbito privado como en el público. Su gran aportación consistía en alinear objetivos a largo plazo (visión) con prioridades y recursos. La planificación estratégica era un intento de acabar

con los sistemas de gestión basados en intereses que se neutralizaban los unos a los otros y con dinámicas solamente orientadas al corto plazo, la improvisación y la ocurrencia.

La planificación estratégica supone ser capaces de gestionar a lo largo del tiempo los objetivos realmente importantes que una organización se plantea y, por ello, busca ayudar a las organizaciones a ser lo que realmente quieren ser. Una planificación estratégica bien definida ayuda a una toma de decisiones alineada por parte de actores que no pueden estar permanentemente reunidos para coordinarse.

ESTRATEGIA	
Planificación	Innovación
Entornos estables	Entornos cambiantes
Objetivos	Retos
Despliegue operativo	Gestión de oportunidades
Marco corporativo	Marco abierto
Reforzar certezas	Gestionar el riesgo
Dirección	Liderazgo
Formar	Aprender
Equipos verticales	Equipos transversales
Indicadores de gestión e impacto	Indicadores de impacto

a) Los límites de la gestión lenta

La planificación presenta una dificultad creciente: mientras una organización planifica, el mundo no se detiene para esperarla, es decir, la planificación estratégica nos ayudó a alinear objetivos y recursos, pero el contexto cambió más rápido que nuestra capacidad de planificar. Desde esta perspectiva la relación entre aquello que se planifica y el contexto de cambio de una organización pasa a ser un factor crítico, pues el desajuste supone que muchos planes estratégicos se convertirán más en literatura de gestión que en una acción transformadora.

En general esto ha sucedido de un modo menos radical y estresante en el sector público, en las administraciones, que en muchos sectores privados. Igualmente también las administraciones abrazan formatos de gestión lenta, comparados con la gestión acelerada de muchos sectores

privados, siempre con la excusa de los necesarios cambios legislativos que deben acompañar los marcos en los que se desarrolla la gestión pública. Pero si es cierto que una gestión pública precipitada puede generar problemas y deficiencias a los ciudadanos, no es menos cierto que una organización muy lenta en su capacidad de cambio se aleja de aquellos contextos en los que los ciudadanos viven y sienten las necesidades. Así la planificación estratégica se ha convertido en algo que tiene sentido en contextos estables e influenciables, pero que nos parece como algo rígido para cambios de paradigma o en contextos que nos desafían con transformaciones muy rápidas.

A pesar de ello la planificación estratégica continúa siendo el epicentro de gestión de la mayoría de las administraciones públicas, aunque a veces se llame de otro modo (programa de actuación, plan director, plan de mandado, etc.) es difícil encontrar administraciones que hayan salido de este paradigma. Por lo demás, este modelo calza bien con una necesidad propia de las administraciones como es la de asentar sus actuaciones tanto en el marco normativo que las rige, como en los períodos de cambio político propios de los sistemas democráticos. Resulta evidente hoy que la planificación estratégica es un instrumento absolutamente insuficiente para gestionar una organización que no quiera quedar obsoleta ante los cambios sociales y económicos que el mundo vive de una forma global.

b) La insuficiencia de la planificación estratégica

La innovación, como complemento más que alternativa de la gestión estratégica, pasa a ser un elemento clave para el enlace y la vinculación entre los objetivos que una organización quiere desplegar para crear valor público y los contextos cambiantes en los que esta generación de valor debe desplegarse. La planificación estratégica es insuficiente, pero también lo es la innovación sin planificación estratégica. Por todo ello el primer vector clave para organizar un modelo de innovación es garantizar su encaje estratégico.

Una organización define a dónde quiere ir y cuál es su visión a partir de una estrategia y la concreta por medio de herramientas actualizadas, es decir, con una gestión estratégica flexible y con un modelo de innovación orientado también estratégicamente, lo que demuestra que la innovación es una forma de concretar la estrategia, interactuando constantemente con los contextos externos de una organización.

¿Es posible que un político o un alto directivo público pueda predecir lo que va a suceder durante los años de su mandato? No, no es posible. ¿Es recomendable que un político o un alto directivo público pretenda gestionar su organización sobre la base de *brainstorming* y dando respuesta a los últimos titulares de la prensa? Ambas cosas no son recomendables.

Lo que proponemos es otra manera de entender la estrategia y llevarla a cabo. El modelo de innovación que queremos desplegar es uno que no ahorra la estrategia, sino que se basa en ella, porque sin estrategia innovaríamos sin foco, mientras que con ella la innovación crece mejor, es más creativa y da mejores resultados.

Hace 20 años la planificación estratégica nos parecía lo máximo y aunque hoy nos parezca rígida y limitada ha sido fundamental en el *management* y la dirección de organizaciones públicas. Lo que sucede es que simplemente los tiempos requieren de otro modo de implementar la estrategia.

Xavier Ferrás[4] explica muy bien la tensión estrategia–innovación. Aboga por reemplazar la estrategia por una innovación que sea capaz de trabajar tanto para aprovechar un nuevo tipo de oportunidades, como

[4] Ferrás, Xavier. *Innovación 6.0*. Plataforma Editorial, Barcelona, 2010.

para la construcción deliberada de capacidades que permita a las organizaciones manejar mejor los cambios acelerados del entorno. Hasta hoy las administraciones públicas han trabajado a partir de un conjunto de capacidades y de normas desde las que despliegan sus servicios para los usuarios, por lo que no es habitual que empiecen la construcción de la cadena de valor de un servicio desde los usuarios. La innovación, en tanto, trabaja más desde los problemas y perspectivas de los usuarios que desde las estructuras establecidas para crear nuevas formas de valor público. La innovación entonces funciona más desde fuera hacia dentro, en tanto que la planificación y las culturas burocráticas clásicas se mueven desde dentro hacia fuera.

Detrás de la innovación existe una cultura que no da por descontada la solución, sino que busca construirla. Al contrario de lo que ocurre con una determinada forma de hacer política en la que algunos dirigentes creen que ganar las elecciones no solamente les da legitimidad, sino que les otorga conocimiento. En este sentido la innovación se asociaría mejor con una concepción de la política más centrada en los retos que se deben superar y en definir las soluciones observando a los ciudadanos e incorporando su conocimiento.

1.1.3 Los desafíos del sector público

Como lo hemos dicho, la innovación es exploración, implica trabajar duro para resolver grandes retos, por lo que se aleja de la política arrogante que lo resuelve todo desde el populismo o el mesianismo.

a) La desburocratización

Cuando una Administración pública se propone innovar lo normal es que haga referencia a sus estrategias específicas de crear valor público, es decir, procurar un mayor bienestar y equilibrio social a sus ciudadanos. Es evidente que hay elementos comunes que hacen que muchas organizaciones ahora se planteen retos de innovación similares, siendo el más normal de ellos la búsqueda constante del incremento de valor que perciben sus distintos usuarios, ciudadanos, instituciones y empresas.

En este sentido, uno de los factores a tener en cuenta a la hora de plantear retos de innovación es la necesidad de establecer modelos de gestión ágiles que, garantizando las premisas jurídicas de la gestión pública, no incrementen la carga de gestión que soportan los ciudadanos, no eleven innecesariamente los gastos de las estructuras públicas y no vuelvan barrocas y sinuosas las vías para la toma de decisiones. Demasiado

a menudo vemos que la Administración quiere ganar jugando al ajedrez en las mesas de póquer.

Así mismo, los retos de la innovación pública deben descansar en el propósito de crear mayor valor público, aunque a menudo parece que están ligados al mantenimiento de estructuras que tienden a la autojustificación infinita. La burocracia en su acepción popular (por lo tanto peyorativa) es un enemigo natural de la innovación, porque antepone la perspectiva interna a la externa y fuerza a los ciudadanos a adecuarse a sus estructuras inerciales y no al revés. Sin embargo, desburocratizar no es lo mismo que innovar, aunque un reto habitual de la innovación en el sector público será la desburocratización, buscar la agilidad y la disposición al cambio, justo lo contrario de lo que piensan los ciudadanos cuando oyen el concepto «burócrata».

b) Hacer más con menos

Muchas veces este incremento de valor busca no solamente la eficacia, sino también la eficiencia: hacer más con menos, generar más valor público con menos recursos públicos es algo que permiten las tecnologías que reducen los costes de proceso, habitualmente asociadas a las TIC, pero hacer más con menos va mucho más allá de la tecnología. Actualmente existen organizaciones públicas en los países que viven de un modo radical el ajuste fiscal provocado por la crisis generada a partir del año 2007 y que no tienen otra alternativa que hacer más o lo mismo, pero con menos recursos. Sin embargo, sin innovación, con menos, no se hace más: con menos se hace menos. Para este tipo de administraciones la innovación será la única solución que permita generar paradigmas de gestión más eficientes.

c) Ir más allá de la mejora: innovación radical

A las administraciones no les faltan motivos para buscar formas de dar saltos diferenciales en la creación de valor público: generar soluciones diferenciales para resolver grandes desafíos sociales, reforzar los sistemas democráticos, preservar la privacidad, defender la libertad en seguridad, contribuir a la sostenibilidad del planeta, etc. Las innovaciones de la Administración, aquellas que salen específicamente de sus procesos, acostumbran ser incrementales. Desarrollar modelos de innovación pública debería permitirnos una mayor capacidad para concebir e implementar innovaciones radicales basadas en nuevas categorías de producto o servicio. Las innovaciones radicales pueden llegar gracias al desarrollo de nuevas tecnologías, conceptos de producto o servicio, modelos de generación de

valor público (lo que serían nuevos modelos de negocio en el ámbito privado) o debido a nuevas fórmulas en el canal de relación con los usuarios, entre otros muchos factores.

Todos podemos recordar innovaciones radicales que provienen del sector privado. En el futuro, el despliegue de modelos de innovación pública debería permitir que recordáramos también las innovaciones radicales incubadas y aplicadas desde las administraciones públicas.

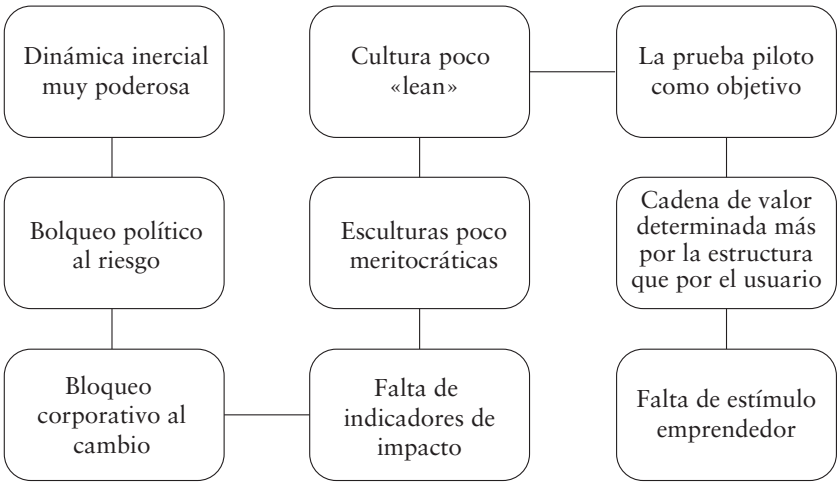
1.1.4 Barreras para la innovación

Las barreras para la innovación no están lejos de las limitaciones al cambio corporativo, pero presentan algunos factores muy específicos: el gran obstáculo para la innovación es básicamente cultural. En efecto, las administraciones acumulan ortodoxias e inercias poderosas que persisten a pesar de los cambios políticos y, muy a menudo, de los distintos estilos de gestión que presentan los directivos que pasan por ellas y se renuevan a cada cambio político. La propia lógica política, cuando es cortoplacista y vive al ritmo del titular de periódico, es muy complicado que acepte la lógica de la innovación que vive en un espacio de riesgo.

Igualmente a veces las dificultades para la innovación vienen dadas por el bloqueo corporativo. En este caso, determinadas nuevas soluciones claramente orientadas a crear más valor para los ciudadanos son frenadas cuando chocan con los intereses corporativos de los funcionarios (la Administración electrónica ha sido un claro ejemplo de ello). Quizás una de las barreras más sólidas sean los liderazgos pusilánimes, poco basados en procesos meritocráticos contrastados: sin liderazgo no hay innovación, o bien, solamente se trata de una innovación de mejora, incremental. Finalmente, el perfil de profesional público no es genéticamente emprendedor, por lo que la disposición de las personas capaces de liderar proyectos que impliquen riesgo personal no siempre es abundante.

Existen también algunas barreras que son evidentes en la cultura, en los procesos, en el marco legal y en algunos perfiles profesionales, pero no es muy distinto de lo que ha sucedido históricamente en las grandes organizaciones privadas, en donde muchas de las barreras que hemos descrito para el sector público serían también aplicables a grandes organizaciones privadas.

La cuestión de la innovación radicaría, pues, en los liderazgos, los modelos y los sistemas de presión e incentivo que permitirían superar estas barreras descritas.



En el tercer capítulo del libro dedicado al talento innovador del gestor público nos focalizaremos con más detalle en las barreras para la innovación en el sector público.

1.1.5 Diferencias entre innovación en la administración y el sector privado

	SECTOR PRIVADO	SECTOR PÚBLICO
Tipo innovación	Incremebtal radical, disruptiva	Básicamente incremental
Factor tractor	Mercado Voluntad de diferenciación	Lógica políto-electoral Voluntad crear valor público
Gestión del riesgo	Inherente al proceso	Normativizar el riesgo
Gestión proceso de innovación	Iterativo	Lineal
Modelo innovación	Progresivamente abierto	Mayoritariamente cerrado

Innovar es llevar a la práctica nuevas soluciones y, por lo tanto, esto sucede tanto en el sector público como en el privado. Las diferencias de innovación entre ambos sectores no son tanto de tipo técnico, sino más bien de naturaleza cultural. En el sector privado el motor de la innovación, ya sea incremental, radical o disruptiva, se fundamenta en la necesidad de

proponer soluciones competitivas a los clientes. El mercado actúa como un espacio en el que los clientes dirimen, con sus decisiones, las opciones de compra. Los mercados abiertos potencian la competitividad basada en la innovación y, cuando las empresas privadas no consiguen diferenciarse, entran en lógicas de comoditización que al final acaban reduciendo completamente sus márgenes operativos.

Esta voluntad de diferenciación tiene mucho que ver con su supervivencia, ya que es poco frecuente encontrar empresas capaces de pervivir sin innovación en mercados maduros. Este imperativo de competitividad despliega un mecanismo natural de innovación en muchas empresas privadas y actúa como un acicate natural a la hora de estimular la necesaria diferenciación para estar vivos en los mercados.

Por otro lado, la lógica propia del sector privado es de innovación asociada al riesgo y por ello en general, las empresas que gestionan correctamente su innovación son aquellas que administran bien su capacidad de riesgo y aprenden de sus fracasos.

En el caso de las administraciones públicas el factor mercado no actúa de un modo directo, por lo que los incentivos para innovar deberían estar fundamentados en proponer formas de gestionar los recursos públicos y de organizar los valores y objetivos sociales de un modo satisfactorio para los ciudadanos, de modo que sean estos quienes premien a los responsables de las gestiones positivas con sus votos en los distintos procesos electorales.

Como vemos, no existe un factor directo que estimule la innovación en el sector público, sino algo más genérico y dilatado en el tiempo que tiene que ver con los distintos ciclos electorales. El estímulo en el sector público debe venir fundamentalmente del liderazgo de aquellos que entienden que la misión de las organizaciones públicas es siempre la búsqueda de mayor valor público para los ciudadanos.

1.2 La innovación y la creación de valor público

1.2.1 Las nuevas formas de crear valor público

A la hora de plantear la creación de valor público, una organización debe tener en cuenta tanto las necesidades de los ciudadanos como la forma en la que aplica aquellas responsabilidades que, por ley, le son concedidas. Muy a menudo la ejecución de las políticas públicas está demasiado impregnada de inercias y de *benchmarking* mediocre, lo cual deriva en el uso de recursos públicos para políticas que no pueden dar indicadores satisfactorios de resultado en su ejecución, ya que están mal concebidas,

desfasadas, o bien, responden más a los intereses de sus gestores que a los de sus beneficiarios finales.

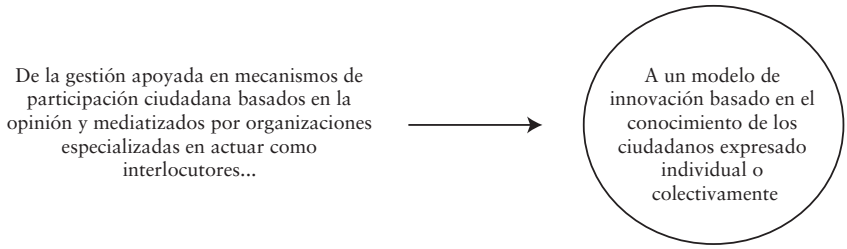
El riesgo, pues, no está en innovar, sino en no hacerlo, porque innovar no es otra cosa que establecer un mecanismo de búsqueda constante acerca de cómo adecuar las necesidades sociales a las nuevas propuestas de valor público.

EL RIESGO DE NO INNOVAR
Obsolescencia de lo público
Ineficiencia
Generación de externalidades negativas
Pérdida de talento, espiral de mediocridad
Bloqueo corporativo

Para poder innovar, las administraciones deben contar con sus usuarios, ciudadanos, empresas, entidades, etc. Por ello, el modelo que proponemos de innovación pública tiene mucho que ver con la capacidad de las administraciones para cocrear soluciones con los ciudadanos, ya que la innovación se alimenta de la capacidad de tenerlos en cuenta en el proceso de establecimiento de nuevas propuestas de valor, lo cual puede consistir, como veremos, tanto en observar a los ciudadanos para definir sus necesidades, como en considerar su opinión.

En cualquier caso no se trata de esas dinámicas de participación ciudadana en las que los partidos políticos a menudo convierten en una extensión vecinal de sus disputas partidistas, sino que más bien se trata de observar las necesidades y las peculiaridades en la actuación de los ciudadanos, es decir, trasciende el simple hecho de pedirles su opinión.

El modelo que proponemos considera la incorporación del conocimiento antes que la opinión, por lo que no intenta construir consensos que resuelvan intereses locales, a veces minifundistas, sino en generar propuestas que muchas veces escapan a los paradigmas establecidos. Creemos que la gestión pública debe saber combinar bien la participación ciudadana clásica, basada en la opinión de la ciudadanía, con esta nueva participación que requieren los procesos de innovación basados en la observación y el conocimiento: la participación ciudadana busca consenso, adhesión, no conflicto, mientras que los procesos de innovación buscan incrementar el valor a partir de nuevos paradigmas.



Tradicionalmente hay dos formas de incorporar la perspectiva de los usuarios (en inglés *user insight*) para impulsar nuevas soluciones innovadoras. La primera implica que si se les pregunta a los usuarios se consigue la mejora de productos o servicios que ya existen; la segunda indica que si se pretende crear nuevas categorías de servicios o de productos preguntar a los usuarios no representa un aporte, puesto que ellos no conocen el nuevo concepto en el que se quiere innovar. Así pues diremos que para efectuar una mejora sirve preguntar, pero para efectuar una innovación radical parece mejor la observación de las necesidades de los usuarios y pasar después a pruebas de testeo con ellas. Las administraciones públicas están acostumbradas a dinámicas de participación ciudadana, pero muy poco a las dinámicas de observación de usuarios. Desde esta perspectiva, la innovación constituye una oportunidad para repensar la relación con los ciudadanos y su participación en la política.

a) Valor público e innovación abierta

Los modelos de innovación de las organizaciones han evolucionado hacia una de naturaleza abierta, lo cual representa una evolución lógica que pretende combinar las propuestas nacidas del talento interno de una organización con otras fundamentadas en el talento externo. Nuestras dinámicas de innovación se enriquecen y agilizan cuando son capaces de incorporar propuestas, aportaciones y alianzas que mejoran los proyectos de innovación y su ejecución.

Las dinámicas de innovación abierta consisten en establecer mecanismos para que esta aportación no sea puntual, sino sistemática y pase a formar parte de la cultura de gestión de la organización. En este sentido es especialmente relevante ser capaces de perforar nuestros embudos (*funnels*) de innovación para que las perspectivas externas generen propuestas y mecanismos de inspiración que se concreten en proyectos de innovación.

Después de muchos años de colaborar con el profesor Chesbrough (Open Innovation, 2003) y aplicar dinámicas de innovación abierta a muchas empresas hemos obtenido resultados dispares, pero no nos hemos encontrado con organizaciones que se hayan vuelto a cerrar sino que por el contrario, la innovación abierta se ha interiorizado como un modo natural, de sentido común, para afrontar sus retos de innovación. Creemos que en las administraciones públicas sucederá lo mismo que hemos comprobado en el sector privado.

b) Relación público–privado

Esta relación es un eje natural de estas dinámicas de innovación abierta, puesto que ella no solamente implica organizar una sistemática de encuentros entre los ciudadanos y sus administraciones y entre administraciones entre sí, sino también entre administraciones y empresas. Estas dinámicas de innovación público–privado deben ir más allá del paradigma de la innovación importada, siendo capaces de superar las lógicas de innovación pública simplemente basadas en la importación de modelos privados. Se trata, pues, de incrementar la capacidad de generar propuestas público–privadas para resolver proyectos y necesidades públicas y, al mismo tiempo, generar alianzas que permitan mejorar y dar eficiencia a la ejecución de las nuevas propuestas, sin transgredir los principios de equidad y transparencia que deben presidir la gestión pública.

Una Administración sin innovación abierta es una que se pliega a unos mecanismos de innovación importada para siempre.

1.2.2 Talento e innovación

La innovación por la innovación no tiene sentido: adquiere relevancia si en la Administración pública se genera un valor público, o bien, si en la empresa representa una palanca de competitividad y crecimiento. Lo importante entonces no es hablar acerca de la innovación, porque esto lo hace todo el mundo, sino que lo medular es sistematizarla dentro de las organizaciones y orientarla hacia los resultados. Sin embargo, la innovación no es un reto fácil y requiere talento para conseguir resultados.

El que hable de innovación como una panacea quiere decir que no la ha aplicado nunca. Así mismo, innovar no significa improvisar, sino superar la ocurrencia como respuesta política y construir un modelo iterativo de proponer nuevas soluciones por implementar, por lo que requiere de personas y equipos que sepan combinar creatividad y capacidad de ejecución, profesionales capaces de salir de sus áreas de seguridad y arriesgarse a

construir propuestas a sabiendas que la innovación no consiste en acertar siempre. Sin talento, la innovación tiene muchas menos posibilidades.

a) Desplegar nuevas soluciones desde la meritocracia: el futuro en manos de los mejores

La innovación es impulsada por aquellos que se sienten comprometidos con sus organizaciones: a quienes no les importa el valor que generan sus instituciones, entonces no les importa la innovación, por lo que resulta evidente la existencia de una vinculación directa entre innovación, compromiso y talento.

Como todos sabemos en las organizaciones hay personas de todo tipo: gente de talento que aporta por encima de la media y lo demuestra recurrentemente con resultados; personas que no se distinguen por una aportación esencial; y personas que nadie entiende cómo es que entraron en una organización y que, además, todo el mundo sabe que no se irán nunca. La gente de talento es a la que se extraña cuando se van y también son quienes tienen más oportunidades para irse, por ello orientar el talento hacia la innovación es algo fundamental.

La innovación no puede estar en manos de aquellos que tienen una menor capacidad de aportar oportunidades diferenciales a sus organizaciones, sino liderada por aquellos que se distinguen por su mayor capacidad de aportar valor. Si una organización deja el futuro en manos de su gente menos preparada invertiría muy mal sus apuestas, por lo tanto para innovar se requiere talento. Esta mezcla de conocimiento, aptitudes y actitudes es la que hace que algunos profesionales impulsen a sus organizaciones hacia resultados significativos.

En el sector público el debate en torno al talento es la discusión de la meritocracia, es decir, aquella que trata respecto de los mecanismos por los cuales los trabajadores de la función pública desarrollan su carrera. La meritocracia consiste en escoger a los más preparados e idóneos para una función, al margen de dinámicas político–partidistas o clientelares.

Las organizaciones que innovan son aquellas que ponen a los mejores a gestionar el riesgo, por lo tanto es fundamental desplegar modelos de innovación que consistan en generar nuevas propuestas de valor y concretarlas con la participación de aquellas personas que tienen una capacidad superior para liderar y dar resultados en sus organizaciones. Asegurarse de que el futuro está en manos de los mejores es un paso fundamental para conseguir resultados desde la innovación.

Así mismo, la innovación es una forma de canalizar y desarrollar el talento, ya que esta se sustenta en resultados, al igual que el talento, por lo tanto crear entornos innovadores significa establecer un escenario que pone en marcha un mecanismo por el cual el talento atrae el talento. Este mecanismo funciona inversamente en las organizaciones que desarrollan anticuerpos a la innovación, o sea, en estos escenarios a mediano plazo la mediocridad atrae mediocridad.

Por último, puesto que innovar es un modo de fomentar el desarrollo profesional y la meritocracia, es tarea de los líderes construir organizaciones en donde la pasión y el compromiso que deben acompañar a la innovación sean posibles.

1.2.3 Innovación y riesgo en el sector público

La gobernanza determina el modo en que se toman las decisiones y se plasma el poder. La innovación necesita de una toma de decisiones ágil y no mezclada con el detalle menudo del día a día. Así, la gobernanza expresará el grado de compromiso real de los altos directivos con la innovación, intentando resolver la gestión responsable del riesgo en organizaciones que fueron concebidas para gestionar seguridades y determinando, entre otras cosas, el sistema de presiones e incentivos que facilitará la involucración de los profesionales públicos en los procesos de innovación.

Gobernanza, gobernanza, gobernanza. Sin una gobernanza de calidad los embudos (*funnels*) de innovación se encallan, no hay fluidez, no se dice ni que sí ni que no: sin gobernanza de calidad no hay innovación de calidad ni de impacto.

Lógicamente no se puede generalizar, puesto que existen organizaciones públicas con una buena gobernanza, pero abundan aquellas que parecen un compendio de patologías de gobierno: guerras entre altos directivos y políticos que llevan a la pura irracionalidad, enfrentamientos cantonales, incapacidad para la toma de decisiones (todos se excusan, nadie decide), reinado de las inercias y la burocracia que puede llegar a ser exasperante. A menudo cuando las organizaciones crecen, el riesgo de que se vuelvan tontas y soberbias es muy alto, lo cual también sucede en el sector público. Es por ello que debe aplicarse mucho liderazgo y decisión para evitar esta situación y mantener la tensión que supone ser capaces de cuestionarse radicalmente y aportar propuestas contundentes para mejorar la generación de valor.

El profesional que decide acerca de los proyectos de innovación puede ser la principal barrera para que esta se produzca: si no se abre a

nuevas dinámicas y rompe con las propias inercias, desarrollar métodos con resultados menos previsibles le será más fácil de escribir que de llevar a cabo. Recordemos al respecto que la innovación no es una decisión que ahorra un proceso, sino un proceso que culmina en una decisión.

Cuando en una organización pública o privada los mismos que toman las decisiones respecto de la innovación son exactamente aquellos que disponen acerca del día a día, acostumbra a imponerse esto último, por ello es preciso saber situar las decisiones de innovación con un claro vínculo hacia la alta dirección y a la línea más operativa, pero con autonomía suficiente para permitir que se desplieguen nuevas propuestas y tengan oportunidades reales de ser aplicadas. El equilibrio en este caso es complejo, porque no es bueno que se confunda con la dirección operativa ni que se cree una especie de «isla de creatividad» y que cuando se quiera hacer una propuesta a las unidades más operativas estas sean percibidas como unos privilegiados. En este equilibrio la innovación debe ser de alta dirección, pero no debe ser día a día.

a) Medios y lógica política

No hay ninguna organización que innove sistemáticamente y que no haya cosechado fracasos. Ahí están organizaciones con un altísimo ADN innovador como por ejemplo Apple, Google o 3M que consideran que su capacidad de incorporar con éxito nuevas propuestas radicales al mercado se basa en su poder para digerir y de aprender de los fracasos. Lo mismo podríamos decir de empresas más tradicionales como P&G, Shell o Henkel.

Reproducir este modelo de innovación que alterna éxitos (que son los que dan competitividad, diferenciación y nuevos ingresos) con fracasos (que son los que aportan la capacidad para aprender a mejorar) es complicado de reproducir en las administraciones públicas, puesto que cuando hay un fracaso en ellas el engranaje político y mediático tiende siempre a conjugarlo como un error al que hay que condenar y sacarle punta política. Todo el mundo se muestra a favor de la innovación en el sector público, pero en la práctica la lógica partidista y su eco mediático impiden poder aprender de cualquier fracaso. Si se quiere que en la innovación pública el fracaso esté desterrado, lo único que se conseguirá es mantener la retórica de la innovación y una práctica de la misma pero con poco riesgo, muy incremental, nada más.

Por otro lado, es lógico que el cuidado y las normas de manejo de dinero público encuentren en la innovación una excusa para cualquier abuso o comportamiento inadecuado. De ahí la importancia de saber

reforzar el concepto de «riesgo responsable» para permitir que la innovación en el sector público se pueda desplegar con unas expectativas de éxito (y de los consiguientes fracasos) similares a las del sector privado. Del mismo modo deben establecerse mecanismos que permitan visualizar los procesos de decisión responsables acerca de ámbitos y proyectos que son ineludiblemente de riesgo; en este sentido crear algunos observadores externos expertos puede ayudar.

Lo importante en estos casos es no penalizar a los que se arriesgan responsablemente, puesto que de otro modo la innovación se bloqueará, nadie querrá tomar riesgos y sin riesgos no hay proceso de innovación significativo.

Igualmente es recomendable saber incorporar a la innovación pública la transparencia en los fracasos y sus aprendizajes sin crear un circo político partidista a cada derrota ni una condena mediática para aquellos que han osado innovar. Por el contrario, la condena mediática debería ser para aquellos que nunca se arriesgan a ser más eficientes ni producen conceptos radicales que mejoran la creación de valor público.

Deberíamos premiar a aquellos políticos y directivos públicos que se arriesgan a innovar, pero en cambio estamos instalados en una lógica político–mediática en la que no es posible reconocer el error ni el fracaso. No hablamos de errores malintencionados o de corrupciones, sino de políticos y profesionales que puedan innovar sabiendo que la innovación se salda a menudo en fracaso. Cuando se produce un fracaso al intentar nuevos caminos este se niega hasta el ridículo, o bien, se esconde, cuando lo natural sería castigar a los políticos y profesionales públicos que no han aprendido de sus pequeños o grandes fracasos.

Si no dejamos que la función pública innove cada día ella se nos deteriorará un poquito más y solamente atraerá a los que buscan sus propias zonas de seguridad y confort, a los corporativistas de la inercia, pero no al talento que se arriesga y emprende. Debemos cambiar nuestra actitud hacia los políticos y profesionales que se aventuran y presionar a los medios para que cambien sus parámetros para evaluar a los innovadores, así como también exigir innovación a la función pública, pero siendo coherentes respecto del riesgo y el fracaso que esto entraña. Sin una función pública innovadora el valor público tenderá a decaer.

¿Cómo amortiguar el fracaso en un entorno político y mediático de cero tolerancia a la equivocación? ¿cómo garantizamos un riesgo responsable? La respuesta a estas preguntas es diferenciando entre el fracaso y el error. Una forma de graficar esto es pensar que cuando innovamos y

fracasamos, si no aprendemos de ello entonces producimos un error. Del fracaso se aprende, en el error se insiste. Aprender del fracaso es personalmente duro y los líderes deben dar ejemplo de que aprenden de sus fracasos, porque esto los refuerza como seres humanos: respetamos a los líderes y a los jefes de quienes aprendemos.

La innovación pública debe ser contundente con los errores, pero no con los fracasos nacidos de procesos de toma de decisión responsables, que han aplicado éticamente el riesgo, es decir, que han tomado todas las decisiones para que este riesgo afecte lo menos posible a los usuarios receptores de innovaciones fallidas y que han considerado que este fracaso debe ser «rápido y barato» para las administraciones que lo han promovido.

Sin duda este debate respecto del fracaso, el riesgo y el error es central en la innovación pública. Resolverlo conlleva la capacidad de desplegar un sistema de indicadores de impacto que se aplique a la gestión consolidada y a la innovación. El uso de recursos públicos tiene el imperativo de crear valor desde la eficiencia, por este motivo la innovación es una exigencia y su fracaso, si es responsable, no debería ser visto como un despilfarro, sino como una inversión.

Como hemos dicho, el éxito de la innovación nace entre fracasos y las organizaciones innovadoras saben encontrar una resultante muy positiva a esta ecuación. Al final se trata no solo de construir organizaciones innovadoras que sean capaces de proponer mejores soluciones para sus usuarios, sino también instituciones donde sus profesionales crecen y despliegan una espiral de talento, que evolucionan con sus contextos y que no evitan el cambio con sus bloqueos corporativistas y políticos.

La responsabilidad de que las administraciones innoven es suya, pero sin una cultura político–mediática que premie la innovación y entienda sus lógicas será muy difícil encontrar organizaciones públicas innovadoras de verdad, más allá de los tópicos y la retórica.

1.3 ¿Es posible crear administraciones innovadoras?

1.3.1 De la receta a la aplicación

Construir una organización innovadora no es fácil, tampoco lo es en el sector privado. Basta pensar en Kodak, la gran empresa predigital de películas fotográficas que fue capaz de inventar la fotografía digital, pero no pudo cambiar y acabó en bancarrota después de haber sido todo en su sector. En contraposición, una empresa más que centenaria como Procter & Gamble (P&G) es capaz de renovar constantemente su porta-

folio, alimentando su innovación de ideas provenientes casi en un 50% de fuera de P&G.

Con estos ejemplos queremos decir que una organización innovadora no es aquella que practica una innovación esporádica, sino una que basa la creación de sus propuestas de valor en una sistemática innovación permanente. Una organización de este tipo tiene la innovación en la cabeza de sus profesionales más allá de si tiene o no un departamento de innovación. Se trata de una cultura que concibe la construcción del futuro como una experimentación sin tregua de nuevas formas de generar valor. No hace falta insistir mucho en que este tipo de organización no encaja en el perfil clásico de Weber cuando definía la burocracia, ni tampoco en las prácticas burocráticas actualmente en uso.

Las organizaciones de alto perfil innovador combinan bien las piezas de un rompecabezas que las hace diferenciales. Saben encajar un liderazgo comprometido con organizaciones poco jerárquicas en las que la meritocracia es cultural y todo el mundo es invitado para aportar ideas que permitan generar nuevas soluciones. Del mismo modo, combinan creatividad con mecanismos de ejecución de proyectos de innovación y consiguen que sus profesionales vivan la tensión de responder a su día a día y, a la vez, guardar agenda y energías para innovar. Este tipo de empresas tiene la convicción de que innovar es gestionar riesgo y está muy dispuesto a aprender del fracaso, pero sobre todo son organizaciones en donde la innovación es pasión, es compromiso.

No nos engañemos. Innovar sistemáticamente para explorar nuevas formas de crear valor no es un complemento. La innovación sistemática no se sitúa en la periferia del *management*: para ser una organización de alto perfil innovador hay que enraizar una determinada cultura en la mayor parte de la organización, siendo la innovación la columna vertebral del futuro, combinada con su gestión operativa del presente.

En este sentido, no se construirán organizaciones públicas innovadoras juntando múltiples pruebas piloto, como si fueran fragmentos de modernidad. Para construir un modelo de innovación hay que partir de una reflexión estratégica y decidir dónde hay que poner los mayores esfuerzos en innovar.

Este libro propone un modelo de innovación que reposa en la estrategia y en la definición de los retos estratégicos de innovación. Más de allá de la metodología del embudo, se proponen iniciativas para complementar este mecanismo de generación de proyectos innovadores, buscando resolver la gobernanza de la innovación, la participación ciudadana para innovar, la

gestión del talento innovador y la emergencia de una cultura corporativa que incorpore la innovación al ADN de la organización.

ORGANIZACIÓN DE BAJO PERFIL INNOVADOR	ORGANIZACIÓN DE ALTO PERFIL INNOVADOR
Eficiencia	Creación de nuevo valor
Innovación incremental	Innovación radical
Trade off "día a día" vs innovación	Combinar "día a día" e innovación
Gestión de riesgo superficial	Gestión de riesgo
Control	Gestión de incerteza
Dirección	Liderazgo
Evaluación objetiva	Evaluación objetiva-subjetiva
Cultura de planificación	Iteración/experimentación/prototipo
Formación	Learning by doing
Evitar el fracaso	Aprender al fracaso

1.3.2 *Los nuevos líderes de la innovación*

Cuando una organización no innova, o no consigue introducir más que mejoras incrementales, rápidamente pensamos en qué tipo de liderazgo presenta, porque la innovación sin un liderazgo que le confiera sentido estratégico y desbloquee la asunción responsable de riesgos acostumbra a ser menor. El liderazgo también es fundamental en innovación, por lo que cuesta entender que en las empresas privadas algunos de sus CEO (*chief executive officer*, u oficial ejecutivo en jefe) puedan vivir al margen de la innovación. En las administraciones públicas, si cabe, el liderazgo es todavía más imprescindible: sin alguien con capacidad para asumir riesgos y moverse con habilidad entre políticos y técnicos las posibilidades de bloqueo son evidentes.

Al respecto podemos señalar que el liderazgo de la innovación no se basa en detentar todo el conocimiento, sino que se trata de un liderazgo basado en la capacidad de crear espacios donde sea posible crear, arriesgar e implementar, es decir, se trata de un liderazgo que sostiene una lógica propia de aprendizaje en la que el fracaso responsable no es penalizado si se aprende de él y que sabe aguantar las embestidas político–mediáticas asociadas a ello. El liderazgo innovador es de servicio y su función es construir y animar este espacio donde innovar sea posible, disponiendo de suficiente autoridad como para que aquellos directivos que se orientan hacia la explotación y son renuentes a la innovación reconsideren su posición. Si en una Administración el líder predica mucha innovación

pero no se involucra en ella, nunca se mezcla con los esfuerzos de los que impulsan los proyectos innovadores, ni está en las reuniones clave y se encoge ante decisiones de riesgo, jamás podrá proyectar la imagen de ser un líder innovador.

Apple no hubiera sido lo que es sin Steve Jobs, ni Amazon sin Bezos, por poner algunos ejemplos de referencia global. En cada Administración que cree sinceramente que la innovación va a ser su forma diferencial de crear valor se precisarán sus propios líderes, esos que sepan crear espacios donde desplegar la innovación y protegerla.

1.3.3 Compartir la cultura de la innovación

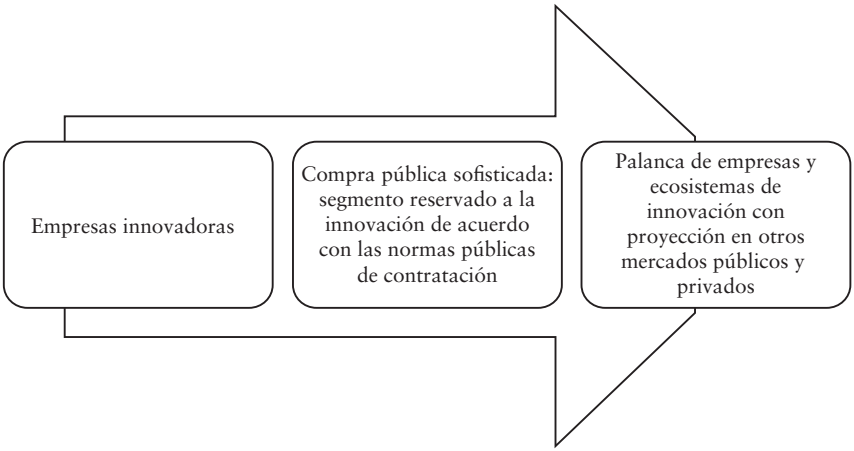
Las administraciones son una parte muy importante de la competitividad de una sociedad y, si no adoptan culturas innovadores, no serán la palanca de impulso competitivo que se precisa.

Al respecto, se habla mucho de que los ecosistemas de innovación se mueven por la triple o cuádruple hélice que supone la articulación de empresas, universidades, administraciones y organizaciones del tercer sector, pero en la práctica este modelo cosecha más fracasos que éxitos y una de las razones de ello es que las administraciones no son organizaciones innovadoras ni participan de la lógica de innovación del ecosistema seriamente. Lo que queremos decir es que «compran» el discurso, pero no para aplicarlo, de hecho, en los casos en los que la triple hélice funciona muy bien (como Massachusetts o California), las administraciones tienen el perfil innovador más bajo.

Por el contrario las administraciones involucradas en aumentar la cultura innovadora de un territorio y que predican con el ejemplo tendrían mayor impacto a la hora de inducir a las empresas a basar su competitividad en la innovación. Por lo tanto, no es suficiente con desplegar políticas públicas bien orientadas hacia la promoción de la innovación, sino que también la Administración debe ser un agente innovador por sí misma. Su perfil, lógicamente, será distinto al de las empresas, vivirá de un modo muy distinto la presión del mercado y deberá saber distinguir claramente entre lo que en el mundo privado es un modelo de negocio y en el sector público es un modelo de generación de valor.

Un ejemplo de cómo la innovación no puede vivir más esta contradicción de recetar la innovación y no ser capaz de aplicarla a sí misma es el de la «compra sofisticada» o «compra temprana». Esta corresponde a un mecanismo por el cual las administraciones pueden ponderar positivamente el peso de las propuestas innovadoras en los procesos de contratación

pública, con lo cual contribuyen a ayudar, a través de la compra pública, a que empresas —normalmente del mismo territorio— tengan mayores oportunidades de desplegar sus propuestas de innovación gracias al respaldo de estas ventas iniciales. La compra sofisticada es, entonces, una palanca para facilitar la innovación muy efectiva y aunque todo el mundo está de acuerdo con ella, en muchos países existen trabas normativas y de ortodoxias organizacionales que impiden que tenga un funcionamiento significativo. En estos casos, una vez más, la innovación queda como una retórica. Si las administraciones actuaran como organizaciones innovadoras deberían proceder de una forma completamente inversa, es decir, deberían justificar los motivos por los que no optan por la innovación y no como en estos casos, que cuando impulsan la compra sofisticada, se trata más bien de una suerte de excepción o de concesión.



Capítulo 2

Cómo organizar un modelo de gestión de la innovación en la administración pública

2.1 La sistematización a través de la creación de un modelo

En el capítulo anterior hemos reflexionado acerca de la importancia de la incorporación de la innovación en la Administración pública como mecanismo para aportar valor de manera sostenible para la ciudadanía. El presente capítulo tiene como principal objetivo dar pautas e incidir en los puntos clave para llevar a cabo la innovación, a través de un modelo que sirva de marco de referencia para hacerla operativa en cualquier servicio público. El modelo planteado contempla una visión holística, es decir, no solo se centra en el proceso, sino también en aspectos tales como el cambio cultural, la convivencia entre la planificación estratégica y la innovación y la definición de sistemas de gobernanza que puedan legitimar la sistematización de la innovación en una organización.

El ser humano, dada su naturaleza y para asegurar y mejorar su existencia, es innovador y a menudo se enfrenta con desafíos que le hacen buscar nuevas formas de resolver problemas, sobre todo cuando las soluciones que le habían servido hasta ese momento han dejado de serle útiles. En las organizaciones este tipo de innovación intrínseca al espíritu de supervivencia se da de manera espontánea: ante un desafío las personas reaccionan y ponen en marcha mecanismos que constituyen una forma de innovación esporádica que genera la búsqueda de soluciones y la evolu-

ción continua. Esta es la forma natural que tienen las organizaciones de avanzar y resolver sus problemas.

Ahora bien, si entendemos que la innovación se ha convertido en uno de los ejes clave del crecimiento y de la mejora de las organizaciones, especialmente de las privadas, ¿por qué no sistematizar los mecanismos que la propicien en el ámbito de lo público y generar herramientas para poder llevarla a cabo? Este es el propósito fundamental de la generación de este modelo: crear un marco que oriente, ordene y estimule la innovación en la Administración pública para conseguir mejores servicios para los ciudadanos, mayor valor público, optimizar recursos y generar condiciones de trabajo más interesantes para los funcionarios.

2.2 Modelo de innovación pública. Los cuatro pilares fundamentales

En las páginas siguientes plantearemos un modelo y una forma de trabajo que es fruto de la experiencia de los autores, pensado para el ámbito público, con el objetivo de crear valor para el ciudadano, que esté al servicio público y para que ese valor repercuta en una construcción del futuro de la sociedad con consciencia, conocimiento y responsabilidad. Desde esta perspectiva el modelo que proponemos nace del aprendizaje práctico, de trabajar en el día a día con nuestros clientes, tanto públicos como privados, en diferentes países del mundo y en los más variopintos sectores, de la evidencia de lo que funciona y de lo que no, de las reflexiones y conversaciones, buscando los porqués de los éxitos y de los fracasos, de mucha lectura y escritura, de escuchar y de numerosas sesiones de trabajo que nos regalan un *learning by teaching* constante. Se trata de un modelo que está pensado para poder generar cualquier tipología de innovación, independientemente de su nivel de disrupción, del ámbito de aplicabilidad, o bien, de la tipología de institución en la que se quiera poner en marcha.

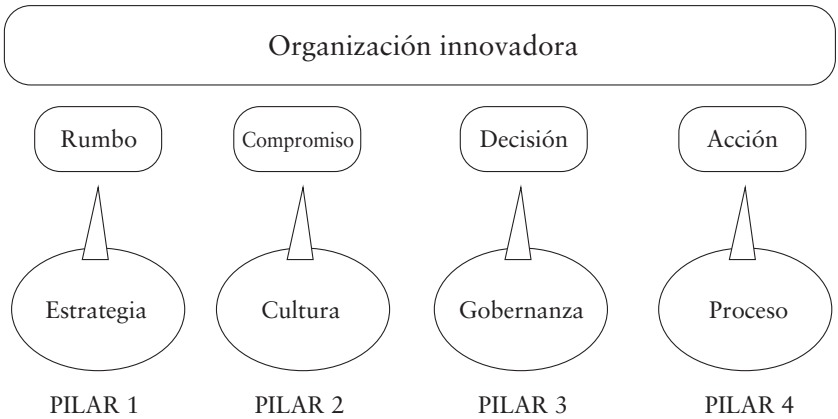
Como señalamos, la concepción del modelo se plantea de una manera holística, es decir, que trasciende los aspectos relacionados con la «ingeniería de la innovación», porque consideramos que para poder generar organizaciones con un ADN innovador es imprescindible integrar aspectos estratégicos, culturales y de gobernanza.

Por lo tanto, el modelo propuesto se sostiene en cuatro pilares fundamentales:

- el encaje estratégico de la innovación en la organización;
- la generación de una cultura innovadora;
- el diseño de una gobernanza que asegure la rapidez en la toma de decisiones; y
- el establecimiento de un proceso con unas metodologías asociadas que permitan pasar de las ideas a los resultados.

Estos aspectos se interrelacionan y están presentes a lo largo de toda la actividad innovadora.

A continuación, abordaremos cada uno de estos cuatro pilares, profundizando en una serie de metodologías con el objetivo de poner al alcance del lector las herramientas prácticas para aterrizar el concepto de la innovación a las actividades que puedan generar resultados concretos y medibles.



2.2.1 Encaje estratégico de la innovación: reduciendo la brecha entre la planificación estratégica y la generación de valor

La estrategia de una organización pública hace referencia a las líneas prioritarias que marcan el rumbo en una dirección determinada para conseguir una visión, con el objetivo de alinear recursos y esfuerzos en un mismo sentido.

Como ya hemos comentado anteriormente, en la actualidad existe un debate en la literatura del *management* por definir el papel y la relación de la planificación estratégica con la innovación. Nuestra apuesta es que la innovación viene a complementar la tradicional planificación estratégica: es decir, planes estratégicos diseñados hace cinco años atrás

necesitan integrar mecanismos que permitan que los cambios del entorno y las nuevas necesidades de los ciudadanos puedan interpretarse y permear hacia la Administración pública, para poder dar respuesta en forma de soluciones innovadoras.

Por lo tanto, la necesidad de convivir gestionando e integrando unos entornos cada vez más variables es imperiosa y, por lo mismo, se hace necesario desarrollar mecanismos flexibles que ayuden a configurar el futuro de las organizaciones, integrando las nuevas necesidades del entorno. En este sentido, la innovación juega un papel cada vez más relevante en cuanto a la capacidad de generar valor para el ciudadano, o bien, en el interior de la Administración pública, por su agilidad para leer los entornos y transformar los *insights* (comprensiones intuitivas acerca de algo) en acciones innovadoras que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

Christian Bason en su libro *Leading Public Sector Innovation* hace referencia a los diferentes enfoques de la planificación y la innovación y señala los siguientes puntos como los más relevantes:

PLANIFICACIÓN	INNOVACIÓN
Es analítica.	Es creativa.
Se focaliza en el desempeño.	Se concentra en el entendimiento de las percepciones.
Mira hacia adentro.	Mira hacia fuera.
Es lógica y lineal.	Es iterativa.
Se centra en el presente.	Se enfoca en el futuro.
Crea más valor para los usuarios que ya tenemos.	Se orienta hacia los nuevos usuarios.
Asume que el futuro será como el presente.	Sabe que el futuro es dinámico.
Sigue las reglas y las tradiciones.	Rompe las reglas y abre nuevos caminos.

Estos aspectos nos muestran que la planificación y la innovación, más que ser conceptos contradictorios, son complementarios. En efecto, la planificación es la encargada de marcarnos el rumbo en las organizaciones, pero los contextos son tan cambiantes que la planificación estratégica no puede dar por hecho que la realidad futura tenga algo que ver con la actual. En este punto es donde se evidencia la importancia de la innovación, ya que ella nos permitirá adaptarnos con flexibilidad a los nuevos contextos, necesidades y preocupaciones de los usuarios.

a) Los desafíos de innovación

En un proceso de gestión de la innovación, el primer paso será definir los desafíos o retos de innovación. En la formulación de estos desafíos será necesario hacer un ejercicio de coherencia con la planificación estratégica de la organización, con el objetivo de que la innovación abra nuevas líneas de exploración y caminos por recorrer, pero que estén alineados con la razón de ser y la estrategia de la organización.

Definir los desafíos de innovación es el punto de partida para iniciar la senda de la innovación en una institución, ya que son los que articularán las aspiraciones colectivas en forma de proyectos innovadores. Estos retos tendrán la función de «campos magnéticos» que atraerán a las diferentes iniciativas y serán un estímulo en el cambio cultural hacia una organización más innovadora.

Los desafíos siempre son conceptos genéricos que implican una visión de futuro y que tienen la capacidad de integrar diferentes tipologías de proyectos y de hacer transversales las ideas para generar resultados de impacto.

Es importante no confundir los desafíos con los objetivos: un objetivo está focalizado en un tema concreto y específico, sin embargo, los desafíos son los grandes temas de futuro que la organización quiere alcanzar y que son capaces de atravesar la organización con una visión holística.

En cuanto a la temporalidad de los desafíos, es importante definirlos al inicio del proceso e ir revisándolos periódicamente en función de la cultura de la organización, así como también su grado de madurez respecto de la innovación y las características del entorno donde ella esté instalada.

Herramienta metodológica. Las cuatro lentes, una propuesta para la definición de desafíos

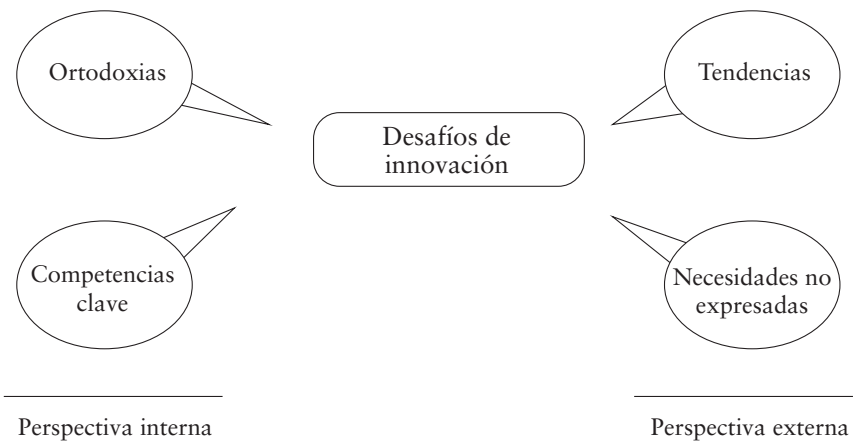
La metodología de las cuatro lentes fue desarrollada por Peter Skarzynski y Rowan Gibson. En su libro *Innovation to the core* se puede profundizar en su estudio y en sus aplicaciones para conseguir instituciones y empresas más innovadoras. Se utiliza para reflexionar y repensar las organizaciones y nos servirá de base para formular los desafíos que nos interesa alcanzar como colectivo. Además, esta metodología también permitirá obtener un primer banco de ideas, es decir, el primer paso para obtener iniciativas innovadoras. Cabe señalar también el hecho de que permite obtener resultados directos y es de rápida implantación.

La metodología se basa en mirar a través de cuatro perspectivas o lentes diferentes, partiendo de una observación de la organización desde el punto de vista interno, a través de reflexionar acerca de cuáles son sus ortodoxias y sus competencias clave.

- Cuestionar las ortodoxias: Esto se refiere a revisar los dogmas establecidos en la organización y las normas no escritas que pueden convertirse en barreras para la innovación y la construcción del futuro, porque detectarlas nos puede ayudar a neutralizarlas. Por ejemplo, entre las ortodoxias recurrentes en las organizaciones públicas podemos encontrar una fuerte cultura de la presencialidad o también la estacionalidad en la realización de determinadas gestiones (pagos de impuestos, realización de trámites, etc.).
- Potenciar las competencias o capacidades clave: Este aspecto considera pensar en la organización en términos de un conjunto de habilidades, más que como proveedora de productos o servicios para determinados usuarios, de forma de reordenar estas habilidades para ofrecer un nuevo valor. Un ejemplo de competencia clave de una municipalidad podría ser su capacidad de articular diferentes agentes del territorio. En este caso la innovación reside en la habilidad de dar un nuevo valor a esa competencia ya existente, con el fin de ofrecer soluciones novedosas a los usuarios.
- Aprovechar las discontinuidades: Por este elemento entenderemos la detección de patrones inadvertidos, tendencias macro en la sociedad y en nuestra área de actuación concreta, los que podrían cambiar las reglas del juego de nuestro ámbito de influencia, es decir, detectarlas para poder integrarlas e interpretarlas en clave de nuestra organización pública. Al respecto una de las tendencias que está cambiando las reglas del juego en cuanto al uso de productos o servicios y que afecta la configuración de las ciudades y de los espacios públicos es la de valorar la accesibilidad a un servicio más que su posesión. Un claro ejemplo de ello son los sistemas urbanos de transporte público en bicicleta: el ciudadano necesita acceso a la movilidad, no tener la propiedad del vehículo.
- Captar las necesidades no expresadas del usuario: A lo que nos referimos aquí es a «ponerse en la piel» del ciudadano para entender sus sensaciones inarticuladas e identificar sus necesidades insatisfechas, no expresadas y, a menudo, no conscientes y que podrían convertirse en una oportunidad de mejora. En el contexto actual

en donde los ciudadanos están cada vez más hiperconectados, la necesidad de diseñar una Administración que permita la ubicuidad puede representar adelantarse a las necesidades de nuestros usuarios.

Por último, la implantación de esta metodología se estructura a través de la realización de talleres que buscan recopilar información relevante desde las cuatro perspectivas planteadas. Para ello, se recomienda que estas actividades estén dirigidas por un dinamizador externo a la organización, quien se encargará de liderar el taller, proporcionar ejemplos, desencallar posibles barreras y facilitar la participación de los asistentes.



Fuente: Peter Skarzynski y Rowan Gibson. *Innovation to the core*.

2.2.2 *Cultura innovadora: abonar el terreno para que la innovación fructifique*

La innovación tiene que ver con las personas, porque más allá de procesos perfectamente diseñados, la capacidad innovadora de una organización dependerá de la voluntad y la motivación de los individuos que la configuran y, por ello, potenciar y canalizar el talento de los funcionarios es una tarea compleja, pero sin lugar a dudas será la clave del éxito.

Booz&Co en sus informes anuales acerca de la innovación evidencia, año tras año, que no existe una correlación directa entre el gasto en innovación y los resultados, esto quiere decir que no necesariamente los que más gastan son los que consiguen más resultados a través de la innovación. Este dato ya nos da una pista respecto de la importancia de la voluntad de las personas en la innovación.

Está claro entonces que la predisposición de las personas a pensar soluciones innovadoras para los desafíos o los problemas que emergen marcará la diferencia en el conjunto de la organización, pero ¿por qué unas organizaciones tienen un carácter marcadamente innovador y otras no? Muchos son los aspectos que pueden influir al respecto, por ejemplo un ambiente que propicie la creatividad en la resolución de problemas, la historia y las ortodoxias heredadas, la tolerancia al fracaso, un adecuado sistema de reconocimiento o incentivos, el establecimiento de determinados criterios en la selección de personal, un sistema de gobernanza no excesivamente jerarquizado, el empoderamiento de sus empleados, entre otros muchos otros elementos.

Ahora bien, si nos centramos en las organizaciones públicas, estas tradicionalmente no han sido instituciones que se hayan caracterizado por sus niveles de cultura innovadora. La excesiva burocratización, una jerarquía muy marcada, un sistema de incentivos a menudo relacionado con la permanencia más que con el mérito, la poca movilidad de los funcionarios y una larga lista de trabas nos demuestran que claramente la Administración pública no se ha distinguido tradicionalmente por su ADN innovador.

No obstante, creemos que todas las organizaciones pueden crear una «cultura de la innovación» de la misma manera en la que pueden construir con éxito una «cultura de la calidad», una «cultura de la seguridad» o una «cultura de servicio al cliente».

Al igual que estas otras dimensiones se han ido interiorizando a lo largo del tiempo en las organizaciones, también podemos conseguir generar una cultura corporativa con una genética que poco a poco vaya evolucionando hacia la innovación. Para ello es necesario trabajar potenciando los talentos individuales, en combinación con el desarrollo de una inteligencia colectiva que integre la innovación como parte habitual de sus dinámicas. En este sentido la Administración pública tiene un largo e interesante camino por recorrer desde su perspectiva de aportar valor a la sociedad, gestionando su talento a través de la innovación.

Ahora bien, ¿cómo iniciamos ese cambio cultural que propicie, sistematice y expanda el ADN innovador? Plantearemos a continuación algunas propuestas fruto de la experiencia de trabajo en diferentes tipologías de organizaciones públicas.

a) Construcción de un relato propio

Con ello nos referimos a la necesidad de un discurso en torno a la innovación en la organización que transmita su visión, su filosofía y su operatividad. La palabra «innovación» es quizás una de las más utilizadas en los últimos tiempos en la literatura del *management* y los negocios. A menudo sospechamos que este término pronto perderá todo su sentido de tanto usarlo sin un sentido específico. Es por esto que es necesario llenar de contenido la palabra innovación desde la perspectiva de la organización, creando desafíos claros y diferenciados en cada administración. La mejor manera para lograr este objetivo es generar un relato propio y genuino que pueda responder a preguntas tales como las siguientes:

- ¿Qué entiende nuestra comunidad por innovación?
- ¿Por qué hay que innovar?
- ¿Para qué innovar?
- ¿Quiénes serán los beneficiarios?
- ¿Qué gano yo innovando?
- ¿Cómo puedo yo innovar desde mi conocimiento y tarea cotidianos?
- ¿Qué innovaciones hemos hecho?
- ¿Quiénes son los protagonistas de la innovación?
- ¿Qué entendemos por éxito en innovación?

b) Generación de una lengua común

Una vez definido el relato que contendrá la esencia de la innovación deberemos generar una «lengua franca» propia de la compañía, es decir, un lenguaje adoptado por la organización para que todos sus miembros puedan entenderse entre sí y entender los mismos conceptos de igual forma. Al respecto, Fran Chuan y Jay Rao en su libro *Innovación 2.0* sostienen que el primer paso para generar una comunidad de innovadores es crear una lengua franca, ya que solo así la comunidad podrá practicar y perfeccionar la disciplina de la innovación. Esta lengua deberá contener conceptos, estructuras y herramientas y para que estos términos se fijen y se interioricen en la comunidad, habrá que definirlos, explicarlos y trabajar con ellos.

c) Learning by doing (aprender haciendo)

La mejor manera de aprender es haciendo. Desde esta perspectiva ser innovador implica desarrollar una capacidad que se entrena y potencia con la práctica, por lo tanto, más que «formar» en un sentido clásico, lo

interesante es involucrar a la comunidad de innovadores en las actividades, ya sea en los equipos de gestión de la innovación, como también en los emprendedores o en los aportadores de ideas. Lo importante es, entonces, que en una medida u otra los servidores públicos puedan ser protagonistas de la innovación en cualquiera de sus fases y tengan la posibilidad de contribuir con su talento para construir una organización abierta y con capacidad para adaptarse a nuevos contextos con nuevas soluciones.

d) Visualización de la innovación

Una imagen (o un hecho) vale más que mil palabras. Explicar cuáles proyectos se han llevado a cabo, qué beneficios han generado, quiénes han sido sus protagonistas, cómo lo han hecho, etc., se convertirá en la vía más potente para generar el cambio organizacional. Por ejemplo, hay pocas cosas más efectivas que poner cifras, nombres y apellidos a la innovación y «celebrar» los resultados, premiando y reconociendo a sus protagonistas públicamente: el lema aquí es «si ellos han podido, tú también puedes». Respecto de la comunicación de la innovación profundizaremos más adelante en un apartado específico acerca de este tema fundamental para generar una cultura innovadora.

e) Promoción del riesgo responsable

No hay innovación sin riesgo, pero el mayor riesgo es no innovar. Este «mantra», interiorizado cada vez más por la empresa privada, debiera ser también de obligado cumplimiento en el ámbito de lo público. Al principio del libro hacíamos la reflexión respecto de si el término «Administración pública innovadora» era o no un oxímoron (o sea, dos conceptos de significado opuesto) y concluíamos que a pesar de que la Administración está concebida para no fracasar y la innovación es indisoluble del fracaso, es necesario generar un cambio cultural que, por un lado, estimule la asunción de riesgos por parte de los emprendedores públicos y, por otro, establezca mecanismos para minimizar los vaivenes, de modo que cuando se den, no estigmaticen o frustren a sus responsables. Como veremos en el apartado donde abordaremos la gobernanza de la innovación, una manera de mitigar los riesgos es a través de la incorporación de expertos externos que nos ayuden a evaluar y a tomar decisiones acerca de la puesta en marcha de determinados proyectos con un elevado nivel de disrupción.

f) Desaprendizaje

El proceso de «desaprender» a menudo es necesario para dejar de lado aquella información o las actitudes que pueden constituir barreras para abrir la mente a nuevas fuentes de oportunidades. Se trata, pues, de romper esquemas mentales y ortodoxias que impidan la construcción del futuro. Generalmente las organizaciones restringen su pensamiento estratégico sobre la base del conocimiento que han ido acumulando y se orientan a gestionar el presente. Al respecto, Vijay Govindarajan en su metodología *3 Box Strategy* plantea que generalmente las organizaciones restringen su pensamiento estratégico solo a gestionar el presente, haciendo hincapié en la reducción de costes y en realizar de mejor manera lo que ya venían haciendo hasta ahora. Esta estrategia correspondería a la Caja 1, la encargada de gestionar el presente; pero si la organización se plantea emprender acciones de futuro, entonces entrará en juego la Caja 2, que es la encargada del «desaprendizaje», es decir, de abandonar selectivamente el pasado; y, finalmente, activar la Caja 3, que es la que se ocupa de crear el futuro.

g) Generación de espacios de transversalidad

La innovación está estrechamente relacionada con la ruptura de ortodoxias y para conseguirlo nada es mejor que sistematizar la interrelación, tanto a nivel horizontal (es decir, por áreas funcionales) como vertical (o sea, jerárquicamente). De manera tradicional la Administración pública ha sido un espacio burocratizado, orientado hacia la eficiencia y a la eficacia y regulado por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios. La innovación, por su parte, requiere y propicia organizaciones más abiertas y flexibles, orientadas hacia proyectos más que a una estructura jerarquizada y departamental.

h) Equilibrio entre los flujos *bottom-up* (de abajo hacia arriba) y *top-down* (de arriba hacia abajo)

Para que la innovación fluya, se encarne en proyectos y retroalimente la cultura de la organización es necesario que se genere una fuerza centrífuga, fruto de la colisión entre la energía *top–down* que proviene de la legitimación de la alta dirección y la *bottom–up*, que fluye de abajo hacia arriba, inyectando entusiasmo para llevar las iniciativas a la práctica. Es fundamental que estas dos energías se sumen armónicamente para que la innovación cale de manera permanente en la organización.

i) Establecimiento de una política de incentivos

Para sistematizar la innovación en las organizaciones y capturar el talento más allá de los profesionales que ya están altamente motivados es imprescindible desarrollar un sistema de incentivos que estimule la participación a través del reconocimiento. Hemos analizado los incentivos a la innovación en diferentes experiencias a nivel internacional en el sector público y hemos constatado que estos se orientan principalmente a dos dimensiones: la monetaria y la no monetaria.

Recompensas directas no monetarias	• Días libres. • Certificados de reconocimiento. • Eventos de reconocimiento público a las personas innovadoras.
Recompensas monetarias	• Por generar innovaciones con éxito. • Derivadas directamente de los ingresos del proyecto innovador puesto en marcha (especialmente relacionado con proyectos de gestión de la propiedad industrial).

Al respecto, las últimas tendencias en materia de motivación e incentivos en las organizaciones (públicas o privadas) apuntan a que las recompensas monetarias pueden ser estimuladoras en tareas mecánicas, donde podemos observar una relación directa entre la recompensa y la *performance* del trabajo por realizar. No obstante, esto no ocurre si la tarea a desarrollar requiere de un nivel de complejidad cognitiva, ya que en estos casos la recompensa monetaria no está directamente relacionada con el resultado de la tarea.

Daniel Pink en su libro *Drive* sostiene que las tres bases para tener un talento altamente motivado y con potencial innovador son:

- Autonomía: Para conseguir una organización innovadora. Más allá de funcionarios obedientes, necesitamos profesionales comprometidos, con capacidad para autodirigirse y empoderados para hacer cosas interesantes con un cierto nivel de libertad y confianza.
- Maestría: Por naturaleza las personas tenemos una «necesidad» de hacer mejor las cosas que nos gustan, con la voluntad de alcanzar desafíos personales y contribuir a nuestros entornos. Casos como Wikipedia y Linux, donde los profesionales trabajan gratis para crear productos o servicios «abiertos», son ejemplos de este esfuerzo.
- Propósito: Convertir a la organización en una «maximizadora» de propósitos con trascendencia puede ser un motor fundamen-

tal para dar sentido al trabajo de las personas y una manera de atraer talento.

En esta línea, sugerimos el establecimiento de un sistema de incentivos acorde con la cultura de cada organización donde se vaya a implantar el modelo, teniendo en cuenta factores de recompensa que puedan realmente estimular a los espíritus innovadores de la organización y que hagan desplegar el talento en iniciativas de valor para la ciudadanía o la propia organización.

2.2.3 Gobernanza: quién y cómo se decide la innovación

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española gobernanza es el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero.

La gobernanza acotada al plano de la innovación implica ser ágil y flexible para evitar que los proyectos innovadores se encallen y que, por el contrario, puedan avanzar a una velocidad superior al resto de las iniciativas de la compañía.

A continuación revisaremos los aspectos clave de la gobernanza de la innovación.

a) La toma de decisiones

Las principales áreas sobre las cuales habrá que tomar decisiones son las siguientes:

- Alineación estratégica. El equipo que gobierne la innovación deberá ser capaz de conjugar permanentemente el rumbo estratégico marcado por la planificación con la flexibilidad y la adaptación a los cambios que se requiere por parte de la organización a través de la innovación.
- Gestión del riesgo y la complejidad. El riesgo es intrínseco a la innovación, por lo tanto, los que la dirigen deberán ser directivos valientes, con capacidad de asumir responsabilidades en la toma de decisiones. Como veremos más adelante, la gobernanza contempla mecanismos para minimizar y compartir el riesgo de una manera responsable en el manejo de los recursos públicos y en las decisiones acerca del avance de proyectos disruptivos en el embudo de la innovación. La gobernanza de la innovación requiere de flexibilidad para abordar problemas complejos, la capacidad de tomar decisio-

nes rápidas y una visión estratégica para poder diseñar el futuro deseado.

- Asignación de recursos. La gobernanza prevé la asignación de recursos en dos niveles: por un lado, en la generación de una institucionalidad en torno a la innovación para que se pueda gestionar en el interior de la organización (asignación de personas que, de manera permanente, sean los responsables de impulsar y gestionar la innovación); y, por otro, en la decisión de qué proyectos avanzan en, asignándoles recursos monetarios y humanos (líderes de proyecto y equipos de trabajo).

b) El *management* de la innovación

La gobernanza en la organización garantizará la institucionalidad del modelo y determinará una estructura que asegurará su funcionamiento y sostenibilidad en el tiempo. En este punto queremos hacer hincapié en la importancia de no «burocratizar» la innovación generando un «departamento» para gestionarla. La innovación es algo que requiere de mucha agilidad, frescura, entusiasmo y para ello tanto las personas que la impulsen como sus ejecutores (equipos de trabajo que lleven a cabo proyectos innovadores) deben ser unos auténticos militantes y convencidos de la importancia y trascendencia de la tarea que están llevando a cabo. En las organizaciones públicas predomina la verticalidad, el dominio funcional de los temas públicos, los compartimentos estancos y la linealidad en la resolución de los problemas: este equipo de entusiastas que gestione la innovación deberá sortear estos obstáculos estructurales y convivir con el organigrama de la institución en la que se ponga en marcha.

Al respecto, los equipos y agentes clave para llevar a cabo una sistematización de la innovación en una organización pública son los siguientes:

- Emprendedores. Son los ejecutores reales de la innovación, los que madurarán las propuestas hasta ponerlas en marcha. Su perfil debe ser el de un entusiasta convencido del proyecto que lidere. Deberá tener conocimiento experto en el área de actuación y ser capaz de capitanear un equipo para lograr poner en marcha la iniciativa.
- Comité de Toma de Decisiones. Compuesto por directivos de la institución con capacidad para tomar decisiones y asignar recursos. Sobre la base de la evaluación del equipo de innovación, valoraciones expertas externas y al valor estratégico de los proyectos, este órgano será el responsable de decidir, en cada uno de los filtros

establecidos, qué innovaciones siguen adelante y cuáles se descartan. Es necesario que este comité tenga capacidad para asignar recursos a los proyectos (económicos, materiales y humanos).

- El Comité de Riesgo Responsable. Se trata de un ente externo, experto e independiente, cuya finalidad es legitimar determinados proyectos de innovación con altos componentes de riesgo. Tiene un carácter consultivo, pero clave para dar sustento y continuidad a los proyectos.
- Equipo de innovación. Compuesto por personas que representan diversas áreas funcionales de la organización y de jerarquías diversas, de esta manera se asegura la comunicación entre departamentos estancos verticales y horizontales. Una composición de esta naturaleza ayuda también a garantizar una mejor profundidad, flexibilidad y comprensión del negocio de la organización pública, dada la diversidad de las procedencias de los participantes.

Al respecto, el perfil de los profesionales que deberán configurar el equipo de innovación corresponde a personas con un alto nivel técnico–profesional y que poseen las siguientes competencias funcionales y personales:

COMPETENCIAS FUNCIONALES	COMPETENCIAS PERSONALES
• Conocer las lógicas del modelo.	• Proactividad.
• Dominio de la metodología.	• Emprendimiento.
• Tener la capacidad de movilizar recursos.	• Creatividad.
• Ser capaces de gestionar la complejidad y la incertidumbre.	• Capacidad de trabajo en equipo.
• Orientarse hacia la gestión por proyectos.	• Capacidad relacional.
• Tener una buena capacidad relacional.	• Entusiasmo.

Mientras que entre sus principales responsabilidades se cuentan las siguientes:

- Gestión de la innovación en el interior de la organización.
- Apoyo metodológico en las diferentes fases de implementación del modelo.
- Evaluación de proyectos en los diferentes estadios de avance.
- Apoyo en la búsqueda de financiación para proyectos innovadores.
- Promover la cultura de la innovación.
- Ayudar a identificar fuentes de conocimiento interno y externo.
- Apoyo en la identificación de líderes y equipos para la evolución y puesta en marcha de iniciativas innovadoras.
- Detectar sinergias en el interior o exterior de la organización para enriquecer la innovación.

2.2.4 Proceso: de la idea al proyecto

El cuarto pilar sobre el cual se sustenta la sistemática de la innovación es el relativo a los procesos y, por lo mismo, nos marca los pasos a seguir bajo una perspectiva lógica, aunque no debemos olvidar que la evolución de los proyectos de innovación se rige por una dinámica iterativa, es decir, la secuencialidad se rompe continuamente para poder validar, enriquecer, descartar, reconducir o replantear las iniciativas innovadoras.

La ingeniería del modelo se basa en uno de los esquemas referentes a las organizaciones innovadoras en la actualidad: el embudo (*funnel*) de la innovación abierta. La metáfora del embudo nos sirve para ilustrar una dinámica de funcionamiento: se permite el ingreso de un gran número de ideas para que, a través de mecanismos de filtraje en las diferentes fases de avance, se puedan ir seleccionando las propuestas que tengan más potencial de éxito hasta acabar implantando las mejores iniciativas.

Todo este proceso se ve enriquecido con entradas y salidas de conocimiento a lo largo de todo el viaje desde la idea hasta el proyecto.

El padre de este modelo de innovación abierta es Henry Chesbrough, profesor de la Hass School of Business de la Universidad de California, Berkeley, quien lo creó para definir la necesidad de abrir los procesos innovadores más allá de las fronteras de la organización. El autor apunta que en la actualidad nadie tiene el monopolio del conocimiento, por lo tanto, si queremos innovar es imprescindible que abramos la organización al exterior en las diferentes partes del proceso y así enriquecer nuestras dinámicas de innovación con la retroalimentación de conocimiento exter-

no. De ahí la importancia de rodearse de entornos proclives a compartir y a aportar valor para que la innovación se convierta en una palanca de cambio real.

El objetivo del embudo es sistematizar la innovación para poder conseguir organizaciones con una alta implicación por parte de sus profesionales, que contemplen mecanismos de innovación abierta y que agilicen la concreción de ideas en proyectos que puedan conseguir un impacto para la ciudadanía o al interior de la organización.

La estructura del embudo se fundamenta en cuatro fases que marcan las etapas fundamentales en la evolución del proyecto:

- Ideación.
- Conceptualización.
- Aceleración de proyecto.
- Prototipado.

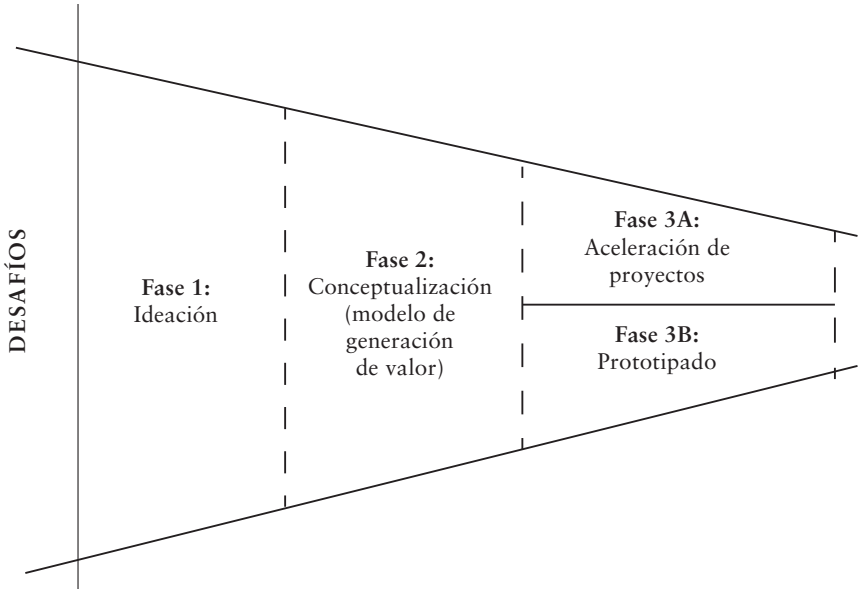
Así mismo, el embudo contempla filtros, los cuales constituyen los puntos de evaluación y toma de decisiones respecto del avance de los proyectos. La dinámica del modelo establece también ciertas acciones que deberán realizar los responsables de la idea o la iniciativa al final de cada etapa, de modo que el Comité de Toma de Decisiones pueda valorar el avance o no de los proyectos.

De esta forma, si utilizamos el símil de la agricultura, la fase de ideación sería la de la recolección de semillas: no sabemos con certeza si ellas darán frutos, pero lo que está claro es que cuantas más semillas recolectemos en esta primera etapa, más probabilidad tendremos de obtener una buena cosecha. Al final de esta etapa, tendremos que realizar una primera selección para quedarnos con los brotes que nos parecen más sanos.

La fase de conceptualización, en tanto, corresponde a la de crear un vivero de las plantas seleccionadas a partir de los mejores brotes. Allí, les proporcionaremos las condiciones óptimas para que germinen y se conviertan en una nueva planta.

La etapa de aceleración de proyecto será aquella en la que pondremos todos los recursos para hacer que las plantas crezcan rápido y fuertes: las regaremos, les pondremos el mejor abono y les procuraremos las mejores condiciones climáticas para que den frutos sanos y sabrosos.

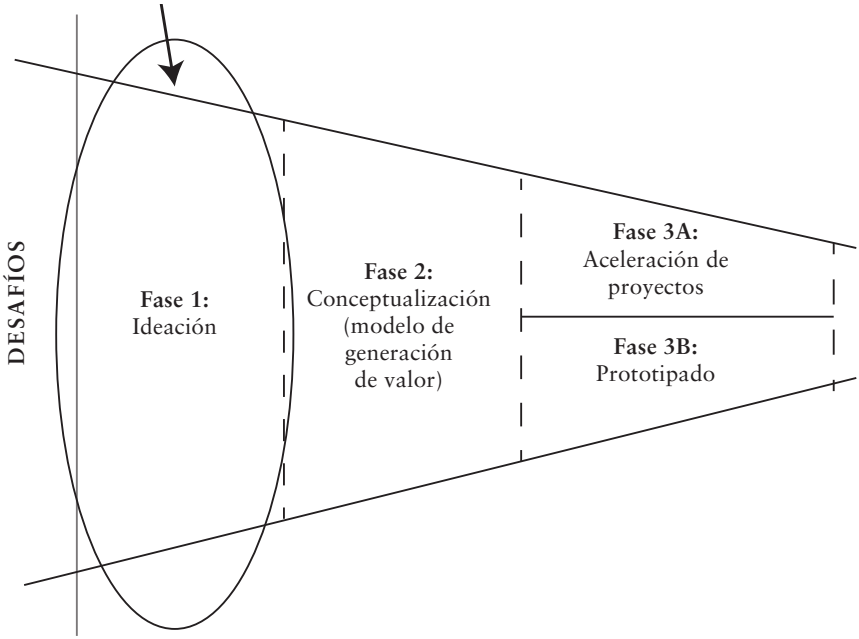
En paralelo, en la etapa de prototipado probaremos un fruto de cada una de esas plantas ya crecidas. Seleccionaremos los mejores y esos son los que pondremos a disposición de nuestros ciudadanos, para que disfruten de la mejor cosecha de la temporada.



A continuación vamos a describir estas fases y filtros, proponiendo para cada una de las etapas una serie de herramientas metodológicas que según nuestra experiencia son de gran utilidad para conseguir el propósito de cada una de las fases.

2.2.4.1 Fase 1: Ideación

Esta es la etapa más vinculada a la creatividad en el proceso innovador. En efecto, se trata de la fase de generación de dinámicas para la estimulación y captación de ideas, entendidas como la «materia prima» de la innovación.



El embrión de la innovación son las ideas. Según el diccionario de la Lengua Española, una idea hace referencia al plan o disposición que se ordena en la fantasía para la formación de una obra o también a la intención de hacer algo. La innovación tiene que ver con el «hacer» y el «crear», puesto que implica llevar ideas a la práctica, al mercado, en tanto que innovar involucra transformar el conocimiento en un negocio o beneficio que genere valor para la organización y para su entorno.

En este punto es importante hacer énfasis en uno de los errores más comunes de las organizaciones, las que a veces confunden el tener ideas y recrearse en los aspectos creativos de la innovación, pero son incapaces de llevar esas ideas a la práctica. Al respecto diremos que una idea, por brillante que sea, puede no tener ningún impacto si se queda en una base de datos o si tiene una pobre ejecución: se estima que en un emprendimiento el 50% del éxito depende del equipo y de su esfuerzo, el 30% del plan de negocios y solo el 20% de la idea propiamente tal.

Es importante destacar que tiene más posibilidad de éxito una idea mediocre bien ejecutada, que una idea brillante mediocremente llevada a cabo.

En esta primera fase de ideación, donde estamos «calentando motores» para poner en marcha la maquinaria de la innovación, recomendamos hacer el ejercicio de elaborar un mapa con los agentes del ecosistema en el

que habita la organización, ya que esto nos servirá para poder visualizar las dinámicas relacionales, detectar a los principales actores y las posibles carencias que se deben fortalecer en algunos de ellos. Una vez definido este mapa de agentes, podremos invitar a algunos a la generación de ideas o incluso a la participación en alguna de las iniciativas de manera colaborativa, en una lógica de innovación abierta.

Hechas estas aclaraciones, profundicemos en el cómo conseguir ideas interesantes. En primer lugar, las ideas deberán estar enfocadas en conseguir los desafíos definidos previamente. Esta es la primera premisa a tener en cuenta en el proceso de generación y captación de ideas. Las ideas, en tanto, pueden provenir de diferentes fuentes:

- Internas: Las personas de la organización son las que más alto grado de conocimiento tienen respecto del trabajo que realizan, de cómo resolver problemas, cuáles son los puntos fuertes y débiles, etc. Canalizar este conocimiento en forma de *inputs* que puedan constituir proyectos de mejora o incluso disruptivos tiene mucha potencialidad para las organizaciones.
- De la ciudadanía: Incorporar la perspectiva del usuario en el proceso de ideación puede suponer un salto cualitativo en la resolución de los problemas, puesto que implica corresponsabilizar al ciudadano en el proceso de generar valor público e integrar la visión del receptor del servicio como fuente de respuesta continua a las necesidades.
- De agentes externos: La integración de ideas procedentes de otros agentes tales como proveedores, expertos, academia, otras instituciones de la Administración pública, o bien, de otros países, puede enriquecer las dinámicas de generación de ideas.

Como señalamos, en una primera fase el objetivo es captar un gran número de ideas, para después filtrarlas en función de los criterios establecidos y avanzar con aquellas que suponen una oportunidad. Las ideas se valorarán en función de su novedad, aportación de valor potencial y adecuación a los desafíos.

Herramienta metodológica. Captación y generación de ideas

- Plataformas de recogida de ideas: Una plataforma tecnológica es una herramienta que permite la recogida y ordenación de las ideas

de los miembros de una comunidad. Se pueden organizar temporalmente en un *Call for Ideas*, es decir, por medio de una convocatoria limitada en el tiempo para captar ideas con una temática concreta (puede ser basada en los desafíos, o bien, en una problemática concreta a resolver). Cabe la posibilidad también de tener la plataforma siempre abierta para que cualquier persona de la comunidad pueda aportar ideas en cualquier momento.

- Talleres de ideación: Con el objetivo de realizar una recogida de ideas enfocada a desafíos concretos de forma cualitativa, se recomienda realizar talleres con una representación de personas de diferentes niveles jerárquicos, conocedores de distintas áreas de la organización y con espíritu proactivo. También estos talleres pueden considerar la participación de personas externas tales como usuarios o expertos. Estos talleres son conducidos por un dinamizador externo y es posible trabajar con diferentes metodologías que estimulen la creatividad y el pensar «fuera de la caja», con el objetivo de generar un banco de ideas disruptivas que puedan convertirse en proyectos de impacto con importante aporte de valor.
- *Clusterización* (agrupación): Una vez configurado el banco de ideas procedentes de la plataforma o los talleres, en primer lugar filtraremos las ideas repetidas o las no válidas (por no responder a ninguno de los desafíos propuestos, por ser iniciativas no novedosas, etc.) y, en segundo lugar, las agruparemos por áreas temáticas o por complementariedad, con el objetivo de detectar las ideas con potencial de oportunidad para pasar hasta la segunda fase del *funnel*.

Filtro 1

Una vez agrupadas las ideas en conceptos (*clusterizadas*) es el momento de evaluarlas y tomar la decisión respecto del avance hasta el siguiente estadio.

Proponemos aquí una serie de criterios para valorar comparativamente las diferentes ideas:

CRITERIO	EVALUACIÓN (VALORE DE 1 AL 4)
1. ¿Qué nivel de novedad tiene la idea?	
2. ¿En qué medida satisface una necesidad no cubierta?	
3. ¿Qué grado de alineación con los desafíos consigue la idea?	
4. ¿En qué medida la idea aporta valor para el usuario?	
5. ¿Qué grado de sostenibilidad tiene la idea?	

Al finalizar esta etapa sugerimos tener en cuenta lo siguiente:

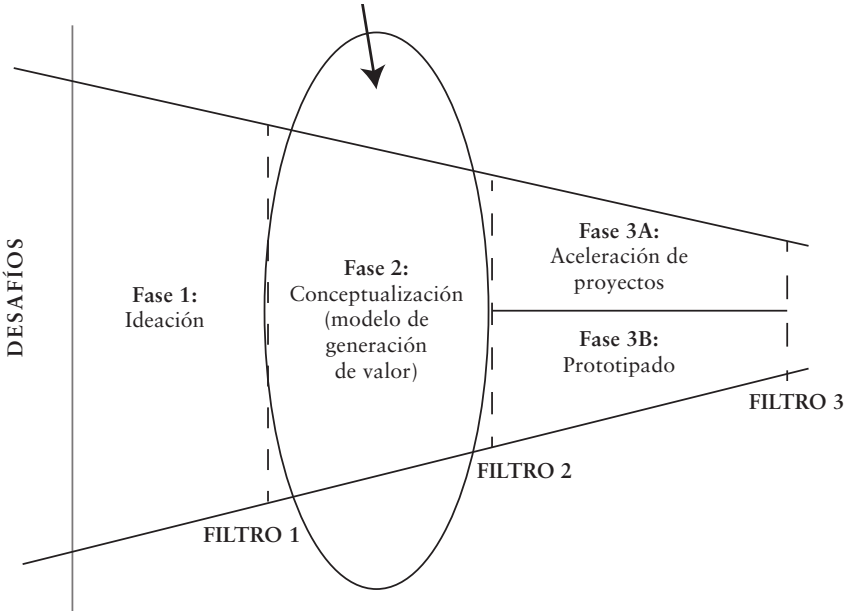
- Hacer una adecuada gestión de la frustración. Es importante contactar a todas las personas que han participado en el proceso de ideación para agradecer su participación y comunicar si sus ideas prosperan hacia la fase de conceptualización.
- Se recomienda hacer público el proceso de selección de ideas en una voluntad de transparencia.

2.2.4.2 Fase 2: Conceptualización

Una vez seleccionadas las ideas con más potencial de oportunidad, se procederá a asignar un líder y un equipo de trabajo para madurar cada una de las iniciativas. Este líder no tiene por qué ser necesariamente la persona que aportó la idea, sino que basta con que se trate de un profesional motivado, entusiasmado con hacer evolucionar ese concepto hasta la puesta en marcha, con capacidad de concreción y buenas dotes de liderazgo y proactividad.

El objetivo principal de esta etapa es definir con claridad la propuesta de valor de la iniciativa, así como también diseñar su modelo de negocio o de generación de valor.

Como primer paso se avanzará en el nivel de concreción de las oportunidades, con el objetivo de empezar a dar forma al proyecto a través de la elaboración de un documento que aterrice el formato de la idea al de proyecto, para evidenciar si tiene consistencia y si es posible llevarla a cabo. En una segunda etapa se evalúa el potencial valor que aportará el proyecto y las dinámicas necesarias para ello.



a) Concreción del proyecto

Esta primera subetapa consiste en una aproximación a la conceptualización del proyecto, para que el equipo de trabajo empiece a trabajar en el aterrizaje de la idea. Se recomienda la elaboración de un pequeño documento que permita tener un panorama general de lo que será la iniciativa para poder ir configurándola progresivamente.

TEMAS POR TRATAR
Título:
Descripción de la iniciativa:
Descripción de roles del equipo y aportación de cada uno de ellos a la consecución del proyecto:
Descripción breve del beneficio aportado:
Población beneficiada:

b) Modelo de generación de valor

El objetivo de esta fase es identificar las claves respecto de cómo el proyecto aportará valor al usuario final, definiendo cuáles son los principales agentes implicados en el proyecto y cómo se establecerán las relaciones con ellos.

Aquí se definirán las actividades clave, la relación con los usuarios, su segmentación, la propuesta de valor, los canales, los socios, los recursos y por último, la estructura de costes e ingresos.

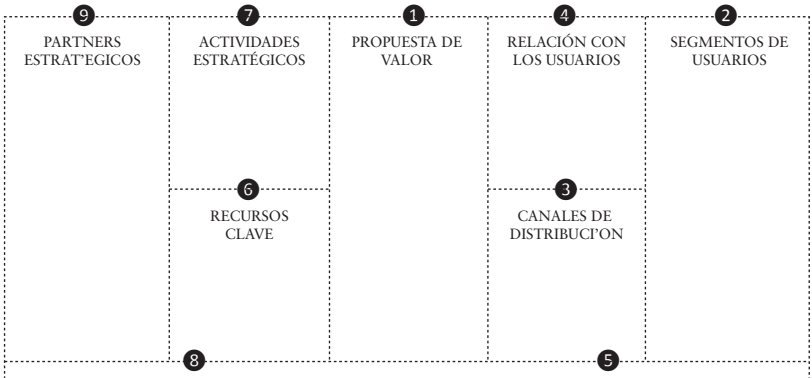
Herramienta metodológica. Realización del Modelo de Generación de Valor: las nueve cajas de Osterwalder

Esta herramienta está inspirada en el libro *Business Model Generation* de Alexander Osterwalder e Yves Pigneur, editado en 2010. Aunque se trata de una metodología concebida para los negocios, la hemos adaptado a la generación de servicios públicos por su carácter práctico y visual, así como también por su rápida implantación.

El instrumento se centra en analizar la forma en la que la iniciativa se posiciona respecto de nueve facetas de modelo de aportación de valor:

- Propuesta de valor: Implica revelar cuál es la aportación clara y diferencial de nuestro producto o servicio para el usuario final. La propuesta de valor puede estar sustentada en la calidad/prestaciones del servicio, la capacidad de reducir gastos u optimizar un proceso, la capacidad de reducir riesgos para el ciudadano, de hacerle la vida más fácil, tener un diseño/usabilidad que aporte beneficios claros, exclusividad, entre muchos otros aspectos, por lo que nuestra propuesta puede partir de uno de estos atributos, o bien, ser una combinación exitosa de varios de ellos.
- Segmentos: ¿Quiénes son los beneficiarios de nuestra propuesta? ¿ofrecemos servicios diversificados para segmentos diferentes?
- Comunicación: Para conseguir que el usuario tenga conocimiento y sea beneficiario de nuestra propuesta debemos tomar decisiones a lo largo del desarrollo de la iniciativa, por ejemplo, cómo darse a conocer, con qué posicionamiento, cómo vamos a mantener la consistencia entre lo comunicado y lo realizado, etc.
- Canales: ¿Cuáles son los medios a través de los cuales nos vamos a relacionar con el beneficiario de la iniciativa? Por ejemplo, tenemos las siguientes opciones: presencialmente, por teléfono, digitalmente, en las instalaciones de la institución, en la casa del usuario, etc.

- Flujos de ingresos: ¿De dónde van a venir los ingresos para garantizar la sostenibilidad del sistema? ¿de un sistema de copago con el ciudadano? ¿de alguna entidad financiadora?
- Estructura de costes: ¿Cuáles son los gastos relacionados con el proyecto?
- Actividades clave: ¿Cuáles son las acciones críticas sobre las que se fundamenta el éxito de nuestra propuesta de valor? Seguramente son las acciones que no podemos externalizar, o bien, que debemos supervisar de una forma estricta.
- Recursos clave: Para poder llevar a cabo nuestro servicio necesitamos apalancarnos en un determinado conocimiento, maquinaria, *know how*, talento, etc.
- Socios clave: Para la correcta ejecución de una o más de las anteriores «cajas», debemos contar con ciertas alianzas, más allá de los proveedores o distribuidores. Se trata de los *partners* con quienes vamos a compartir el modelo de aportación de valor y buscar relaciones de ganar-ganar.



Business Model Generation, Alexander Osterwalder e Yves Pigneur, 2010.

Herramienta metodológica. Refinar la propuesta de valor y visualizar la iniciativa: Pensamiento de diseño *(design thinking)*

Para complementar el ejercicio anterior, recomendamos hacer un taller basado en los principios de *fail fast prototyping* (prototipar rápido para

detectar posibles fallos o potenciales proyectos fallidos) con el objetivo de refinar la propuesta de valor y aproximarnos a su visualización desde el punto de vista del usuario. Para ello recomendamos la realización de las siguientes técnicas de *design thinking*:

- Persona: Definir uno o varios perfiles de usuarios, darles nombre, carácter y vida propia para que puedan interactuar con nuestro servicio.
- Definir el mapa de experiencias: Mapear las interacciones del usuario con el servicio y valorar si estas son positivas o negativas.
- Y si…? (*What if*): Imaginemos un nuevo escenario diseñando alternativas disruptivas en los puntos de contacto donde nuestro usuario no tiene una experiencia positiva con el servicio.
- Cuentacuentos (*storytelling*): La capacidad de contar historias es muy poderosa para poder comunicar nuestro servicio, tanto para los que tendrán que apostar con recursos internamente, como para los usuarios finales que serán los beneficiarios.
- Redefinamos la propuesta de valor: Sobre la base de las ideas (*insights*) obtenidos en la visualización, modificaremos y refinaremos nuestra propuesta de valor para el usuario final.

Herramienta metodológica. Defender los proyectos ante un Comité de Toma de Decisiones: *Elevator Pitch*

Al final de la fase de conceptualización estableceremos un filtro basado principalmente en las habilidades del líder de proyecto para comunicar al Comité de Toma de Decisiones los beneficios de su iniciativa.

La propuesta es que, en un evento, todos los líderes de proyecto presenten a un Comité (puede estar compuesto por decisores internos y evaluadores externos) su propuesta en un discurso de no más de cinco minutos.

ESTRUCTURA DEL *ELEVATOR PITCH*
Problema por resolver:
Oportunidad que se plantea:
Usuarios beneficiados:

Propuesta de valor:
Fuentes de ingresos y principales costos:
Líneas generales de ejecución:

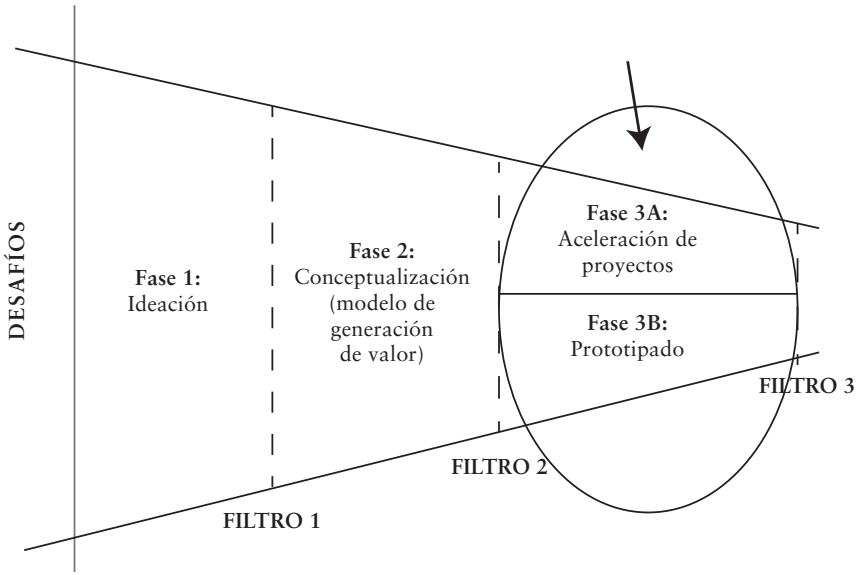
Filtro 2

Una vez presentado el proyecto y evaluados los respectivos modelos de aportación de valor, el Comité de Toma de Decisiones decidirá nuevamente cuáles son los proyectos que pueden seguir avanzando en el embudo.

CRITERIO	EVALUACIÓN (VALORE DEL 1 AL 4)
1. ¿Qué nivel de disrupción tiene la iniciativa en nuestro contexto?	
2. ¿Su ejecución es factible con los recursos y competencias clave de la organización?	
3. ¿La iniciativa es viable económicamente?	
4. ¿Qué capacidad tiene de sostenerse en el tiempo el beneficio aportado?	
5. ¿Tiene el equipo las capacidades y el entusiasmo para llevar la iniciativa hasta el final?	

Al finalizar esta etapa sugerimos tener en cuenta el compromiso de un patrocinador (*sponsor*) para financiar el proyecto. Para avanzar hasta la siguiente fase del embudo es necesario conseguir los recursos financieros y humanos, los que pueden buscarse dentro y/o fuera de la institución.

A continuación revisaremos las fases 3A y 3B (Aceleración de proyectos y Prototipado), que son complementarias y discurrirán en paralelo. La información que obtengamos de cada una de ellas retroalimentará a la otra, en tanto que cuando hayamos concluido estas dos etapas, la iniciativa pasará el filtro final en donde el Comité de Toma de Decisiones determinará si el proyecto está maduro y es interesante de ser implementado.



2.2.4.3 Fase 3A: Aceleración de proyectos

Una vez definida claramente la propuesta de valor de la iniciativa, es el momento de profundizar en cada uno de los aspectos clave del desarrollo del proyecto para poder ponerlo en marcha con una lógica de «vía rápida» (*fast track*).

Proponemos esta fase como la hoja de ruta de ejecución del proyecto, en donde se pondrá especial énfasis en la viabilidad económica y la factibilidad.

Herramienta metodológica. Aceleración de proyectos: Hoja de ruta

HOJA DE RUTA PARA LA ACELERACIÓN DE PROYECTOS	
Resumen ejecutivo	Explicación breve de la totalidad del proyecto.
Contextualización y antecedentes	Contexto de la organización, estudio de iniciativas relacionadas llevadas a cabo, justificación de la necesidad de poner en marcha el proyecto.
Benchmarking	Estudio de iniciativas similares en el contexto país, internacionalmente, búsqueda de paralelismo con el sector privado, entre otros.

Modelo de aportación de valor	Justificación del por qué la iniciativa aporta valor a los usuarios, qué problema viene a solventar, qué necesidad cubrirá y cuál es el sistema de relaciones para que esto ocurra.
Descripción detallada de la operatividad	Definición del modelo de operaciones y el de organización y recursos humanos.
Alianzas	Descripción de ellas en el caso de que se contemplen alianzas.
Descripción de usuarios	Tipologías de beneficiarios, cómo interactúa en el proyecto con cada uno de ellos, qué canales son propios según el beneficiario, qué cantidad de usuarios tenemos en cada segmento y a cuántos pensamos alcanzar.
Estrategia de mercadotecnia	Definición de la marca, imagen, plan de comunicación, posicionamiento y estrategia de precios, si fuera el caso.
Plan económico y financiero	Descripción de fuentes de ingresos y costos detallados del proyecto en sus diferentes fases de implantación. Definición del plan financiero.
Plan de trabajo	Carta Gantt de las actividades a realizar hasta la implementación del proyecto.
Análisis de riesgos	Cuáles son los riesgos de poner en marcha el proyecto y los de no hacerlo. Análisis de diferentes escenarios.
Prototipado	Principales conclusiones y modificaciones realizadas después de la realización del prototipado con usuarios reales

2.2.4.4 Fase 3B: Prototipado

La fase de prototipado o validación es la que nos permitirá testar la iniciativa en condiciones reales, con usuarios reales. Esta etapa se realizará en paralelo a la fase 3A (aceleración de proyectos) que acabamos de revisar.

La tipología de prototipo o test que deberemos llevar a cabo estará condicionada por las características del proyecto. A medida que vamos avanzando en el embudo, se hace cada vez más difícil estandarizar las fases y sus metodologías, debido a que las características del proyecto van marcando más acentuadamente los pasos a seguir. En el caso del prototipado, no será lo mismo hacerlo de un servicio o de un nuevo canal que de un proyecto de características eminentemente tecnológicas. En cada caso habrá que escoger cómo se realiza la representación en una situación real para que se puedan testar y validar sus condiciones de aplicabilidad en un

contexto lo más cercano posible a la realidad. Sea como sea, la validación debe hacerse con usuarios reales, en una concepción de integrar la visión del usuario como clave de la cocreación de la iniciativa.

Esta fase tiene como objetivo testar, en una situación real, la factibilidad de la iniciativa. Hasta este momento se ha imaginado un escenario y unas condiciones determinadas de desarrollo del proyecto, pero en esta etapa es cuando se pasará a la práctica y se testará el proyecto en una situación que recree el escenario real de implementación.

Esta fase nos servirá para iterar en el proceso y regresar las veces que sea necesario para mejorar los puntos que se detecten como débiles.

Herramienta metodológica. Llevar a cabo el prototipado: Pensamiento de diseño *(Design Thinking)*

El prototito o prueba de concepto nos permitirá validar ante usuarios reales si la propuesta de valor planteada en la innovación es susceptible de resolver problemas según se había planteado en el diseño del proyecto, del producto o del servicio. En función de la tipología de cada iniciativa, la prueba de concepto puede dar paso a la implementación piloto, o bien, a la elaboración de un prototipo.

Filtro 3

Este es el filtro de «la hora de la verdad». Una vez madurado el proyecto y realizado el prototipo, es el momento de que el Comité de Toma de Decisiones tome la resolución final acerca de qué proyectos se pondrán en marcha.

CRITERIO	EVALUACIÓN (VALORE DEL 1 AL 4)
1. ¿Qué nivel de acceso a recursos financieros tenemos para llevar a cabo el proyecto?	
2. ¿Qué nivel de acceso a recursos humanos tenemos para llevar a cabo el proyecto?	
3. ¿Qué nivel de escalabilidad tiene la iniciativa?	

4. ¿Qué nivel de sostenibilidad tiene la iniciativa?	
5. ¿El equipo para implementar y liderar la puesta en marcha de la iniciativa tiene la solidez y las capacidades adecuadas?	

2.3 La cocreación, una filosofía para innovar con éxito en el sector público

La cocreación, como su nombre indica, es una dinámica que permite crear conjuntamente soluciones con el usuario e implica un cambio total de paradigma, es decir, se transita del pensar «para», al pensar «con».

Tradicionalmente la Administración pública se ha dedicado a intentar dar mejores soluciones a sus ciudadanos desde una lógica centralista: expertos dedicados a detectar los problemas de la ciudadanía y a construir soluciones desde dentro de sus departamentos. Sin embargo, cada vez más, los gobiernos de todo el mundo y las compañías privadas están adoptando la lógica de la cocreación como mecanismo para abrir estos procesos hacia fuera y generar valor, junto con el usuario, de una manera sostenible.

En la Administración pública, la cocreación con mayor frecuencia se torna en un tema de corresponsabilidad y qué mejor estrategia que integrar al usuario para diseñar conjuntamente servicios o políticas públicas. El usuario es el que más sabe acerca de lo que necesita y de cómo le gustaría que le entregaran esos servicios para hacerle la vida más fácil. Por lo tanto, integrarlo en los procesos de diseño de soluciones es una buena manera de crear nuevos servicios públicos. No hay que olvidar el triple rol que tiene el ciudadano en la sociedad: es el financiador con sus impuestos, el votante que decide quién gobernará y, a su vez, el beneficiario de los servicios públicos. Por lo tanto, la cocreación juega un papel importante en términos de eficiencia en el buen uso de los recursos públicos y de responsabilidad frente al ciudadano que ha depositado su confianza en un gobierno determinado.

2.3.1 Observar, crear, testar, implementar (e iterar)

El proceso de embudo que hemos descrito con anterioridad incorpora la lógica de la cocreación a lo largo de sus diferentes fases de manera iterativa.

a) Observación

En primer lugar haremos una inmersión en el universo de la problemática que queramos resolver: identificaremos a las personas que nos pueden aportar información relevante, recopilaremos y estudiaremos el conocimiento existente, haremos entrevistas, observación etnográfica y consultaremos a expertos, todo ello con el objetivo de recopilar los *inputs* necesarios para poder empezar a diseñar una solución.

En este punto, queremos hacer una distinción entre preguntar y observar: si quieres introducir innovaciones incrementales en los servicios que prestas, pregunta, ya que a través de su respuesta, el usuario estará contestando acerca de algo conocido y podrá aportar en la mejora de su diseño, en detalles que pueden contribuir a un servicio con más prestaciones o una mayor calidad. Por otra parte, si lo que pretendes es conseguir un servicio novedoso y disruptivo, crear algo que no existía hasta el momento, entonces lo mejor es observar. Ello porque el ser humano, al ser preguntado, tiende a decir lo que el otro quiere oír o a dar una respuesta inteligente o políticamente correcta, pero muchas veces estas respuestas no son el reflejo de lo que esa persona quiere realmente o no podrá expresar lo que realmente desea porque ese «algo» ni estará en su imaginario.

Al respecto, Henry Ford decía que si él hubiera preguntado a los usuarios de coches de caballos qué querían, ellos hubieran contestado que un carro tirado por más animales, ya que en la mente de esos usuarios no existía el concepto del automóvil. Este ejemplo nos lleva a afirmar que si quieres entender a tu usuario profundamente, mira lo que hace, qué le motiva, cómo se comporta y de esta manera podrás acercarte a diseñar una solución más cercana a sus necesidades.

Por lo tanto, si quieres mejorar algo, quizás con preguntar sea suficiente: si quieres crear algo nuevo, empieza observando.

b) Creación

A partir de los *inputs* recogidos en la fase de observación haremos unas síntesis que nos permitirán enmarcar las problemáticas por abordar. En este punto estableceremos un proceso de divergencia o de generación y captación de ideas junto con los usuarios para poder detectar las mejores oportunidades que den respuesta a los retos por alcanzar y así ir configurando las iniciativas junto con quienes serán los futuros usuarios.

c) Testeo

Con la selección de las mejores iniciativas crearemos prototipos sencillos, rápidos y baratos, para poder testar con usuarios reales si el impacto de la solución propuesta es realmente efectivo, o bien, necesita mejorarse o ser descartado.

d) Implementación

Una vez validada la solución propuesta evaluaremos si su puesta en marcha es factible, si económicamente es sostenible y diseñaremos un plan para ponerla en marcha.

e) Iteración

El concepto de ir probando, testando e incorporando aprendizajes es básico en las dinámicas de cocreación. Más que una lógica secuencial, la cocreación implica ir modificando las iniciativas en cualquiera de las fases en las que se encuentren.

Para llevar a cabo con éxito las dinámicas de cocreación es importante partir de las siguientes premisas: trabajar con equipos multidisciplinares; integrar una variedad significativa de usuarios; y establecer plazos para generar dinámicas de trabajo intensivas y concentradas en el tiempo.

2.3.2. ¿Qué entendemos por usuario?

Vale la pena profundizar en el amplio espectro de usuarios que puede tener la Administración pública a la hora de cocrear soluciones o políticas públicas. Probablemente, lo primero que se nos vendrá a la cabeza cuando pensamos en usuario es el concepto de «ciudadano». Evidentemente todos somos ciudadanos, pero es importante distinguir unas cuantas categorías de «usuarios» para poder concretar más el «cómo» de la cocreación.

En primer lugar, podemos considerar una categoría amplia, donde todos estaríamos incorporados como ciudadanos, es decir, cualquier tipología de receptores de servicios de la Administración pública: pensionados, usuarios de la educación, la sanidad, el transporte público, las bibliotecas, o sea, cualquier ciudadano en cualquiera de sus interacciones con lo público.

En segundo lugar, podemos distinguir una categoría, la de la empresa privada, entendida como un colectivo de usuarios de unas características determinadas.

En tercer lugar, encontramos a los proveedores de la Administración pública, esto es, cualquier empresa que preste un servicio a este estamento

podría ser susceptible de cocrear junto con los ciudadanos en la mejora del producto o servicio final.

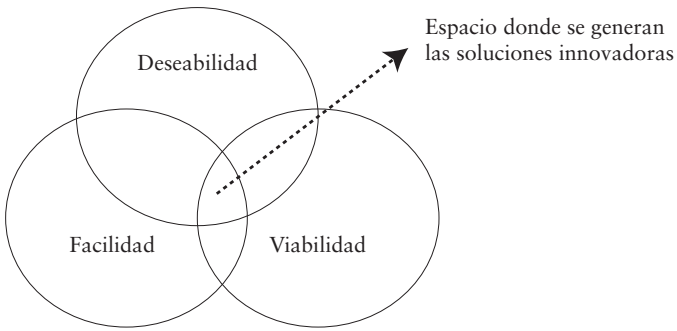
En cuarto lugar, podemos nombrar al resto de administraciones públicas, las que pueden ser un socio importante a la hora de compartir conocimiento y diseñar nuevos servicios de manera conjunta, o bien, para aprender de la experiencia de otras administraciones más maduras.

Los diferentes *stakeholders* también pueden ser agentes interesantes en los procesos de cocreación (universidades, sindicatos, patronales, asociaciones civiles, medios de comunicación, entre muchos otros), ya que pueden aportar una mirada lateral y complementaria a la lectura de lo público. Los *stakeholders* también pueden ser importantes socios a la hora de definir políticas públicas junto con la Administración.

Y por último, encontramos a los servidores públicos, en su calidad de usuarios de los procesos y las dinámicas de trabajo establecidos por la Administración. Ellos pueden ser unos potentes agentes de cambio en el diseño de nuevas soluciones para establecer maneras más eficientes de gestionar el trabajo interno y las soluciones que se les ofrecen a los usuarios.

2.3.3 Deseable, factible, viable

La consultora IDEO plantea el concepto de las tres lentes del *Human Centered Design (HCD):* deseabilidad, factibilidad y viabilidad como los principios del proceso de cocreación. El proceso se denomina HCD debido a que sitúa en el centro de la maniobra a la persona: para que una solución prospere debe ser, en primer lugar, deseable para el usuario. Si cumple esta premisa, valoramos la segunda: su factibilidad, es decir, si técnica y organizacionalmente es posible su realización. Por último, se valora su viabilidad, esto es si económicamente se cuenta con los recursos para llevarla a cabo y sostenerla.



Fuente: IDEO

2.3.4 Ejemplos de cocreación en la Administración pública

A continuación revisaremos algunos ejemplos destacados de cocreación en el ámbito de la Administración pública en Chile y el mundo.

CASO MINDLAB – DINAMARCA

Sistematizando la cocreación

En el mundo ya existen diversos ejemplos de gobiernos que han creado estructuras para sistematizar la cocreación en sus dinámicas de gestión de la innovación. Dinamarca es uno de los países punteros en esta área, al crear en el año 2002 el MindLab como una incubadora de innovaciones. El organismo fue evolucionando y en la actualidad es una unidad interministerial compuesta por los Ministerios de Infancia y Educación, Empleo y Negocios y Crecimiento, los que involucran a los ciudadanos y las empresas en la creación de nuevas soluciones innovadoras para la sociedad, a través de una lógica de cocreación con los usuarios, integrando la visión desde fuera hacia dentro para ayudar a los responsables de esos ministerios a tomar decisiones y a diseñar soluciones novedosas desde la perspectiva de los ciudadanos.

CASO TULEVAISUUS (SITRA) – FINLANDIA

Participación ciudadana para codiseñar la Finlandia de 2030

En Finlandia se está llevando a cabo una interesante iniciativa llamada TULEVAISUUS 2030, donde se involucra a los ciudadanos en la definición de los desafíos de país para el año 2030 en torno al bienestar en Finlandia y el crecimiento sostenible. El proyecto integra las redes sociales en su voluntad de conseguir la máxima participación de los usuarios.

CASO MUNICIPALIDAD DE CONCHALÍ – CHILE

Cocreando en Conchalí

Durante el año 2012 los autores de este libro diseñamos el Modelo de Gestión de la Innovación para la Administración pública chilena. El trabajo constaba de dos partes: una primera de diseño del modelo y una segunda, que consistió en su implementación en la Municipalidad de Conchalí, en la región metropolitana de Santiago. El piloto se aplicó en el Departamento de Patentes de la Municipalidad. En la tarea de aplicar el modelo para obtener proyectos innovadores de rápida implantación en el municipio, la cocreación estuvo presente a lo largo de todo el proceso, como lo describimos a continuación:

- Fase de ideación. Se invitó a diferentes categorías de usuarios (empresarios, microempresarios, *stakeholders* y servidores públicos) a través de los diferentes mecanismos de recogida de ideas (correo electrónico, talleres, etc.). El objetivo era involucrar a los distintos usuarios desde el inicio del proceso en la búsqueda de soluciones atractivas para los ciudadanos.
- Fase de definición de la propuesta de valor. Con el objetivo de definir claramente la aportación de valor de las diferentes iniciativas se invitó a los usuarios futuros en el diseño y refinamiento de esta propuesta, para acercarla lo más posible a la mirada del usuario.
- Fase de prototipado. La integración de los usuarios en la validación de los proyectos fue clave para redefinir el enfoque inicial. Por ejemplo, fue muy interesante constatar que algunos procesos que desde el punto de vista de la Municipalidad eran obvios, al contrastarlos con los feriantes, revelaron determinados enfoques erróneos que modificamos gracias a la participación de los usuarios finales en el proceso de cocreación.

2.4 La innovación abierta para convertir el conocimiento externo en valor

La innovación abierta está íntimamente ligada a los procesos de cocreación. En el punto anterior hemos visto que la clave de la cocreación es diseñar «con» el usuario, más que diseñar «para» el usuario. La cocreación está orientada a integrar la experiencia del usuario en el proceso de diseño del servicio, desde su concepción hasta su validación a través de prototipos. La innovación abierta busca incorporar el conocimiento externo y complementario necesario para llevarse a cabo.

Profundicemos en el concepto de innovación abierta. Como ya explicábamos en apartados anteriores Henry Chesbrough fue quien acuñó el término *open innovation* para describir los procesos de entradas y salidas de conocimiento de una organización, en un entorno que se caracteriza porque ya prácticamente nadie tiene el patrimonio del saber. Esto puede ser una buena noticia o una mala, pero centrémonos en su lado positivo,

en el enorme potencial que el concepto de la innovación abierta tiene para el sector público que, por definición, tiene la obligación de dar solución a los problemas de la ciudadanía con criterios de eficiencia y eficacia.

Previamente hemos visto el detalle de nuestro modelo de innovación. Ahora repasaremos cada una de las fases del embudo de la innovación y veremos de qué manera la innovación abierta puede contribuir a enriquecer las soluciones que nos plantean nuestros gobiernos.

a) Fase de ideación

En esta fase de divergencia, de captación de *inputs*, el conocimiento externo puede llegar a nosotros en forma de ideas de los usuarios. En este caso el concepto de innovación abierta y el de cocreación se conjugan para captar el conocimiento y la experiencia del usuario. Además de los usuarios, en esta fase también se puede integrar a los proveedores, *partners* y socios en la cadena de aportación de valor.

Así mismo, en esta primera fase la innovación abierta se puede conducir a través de procesos de colaboración abierta distribuida (*crowdsourcing*). Ahora más que nunca, la recopilación de ideas por parte de la ciudadanía es factible a través de plataformas en la red.

En esta etapa también podemos incorporar conocimiento experto para alcanzar los desafíos propuestos. Como recomienda Henry Chesbrough, cuando se investiga o se inicia un proceso de innovación, es importante saber lo que se está haciendo afuera, para buscar la manera de integrarlo y no «inventar la rueda» cada vez. A este respecto, el sector público juega con la ventaja de no entrar en competencia con las empresas privadas. Las dinámicas de compartir conocimiento entre cualquier estamento de la Administración debería ser un tema de responsabilidad social.

b) Fases de conceptualización, desarrollo de proyecto y prototipado

A medida que vamos avanzando en el embudo de la innovación, el conocimiento experto va adquiriendo más relevancia, especialmente en los proyectos de alta intensidad en conocimiento.

A la hora de definir el modelo de aportación de valor de cada proyecto, la incorporación de usuarios, de otras administraciones que hayan desarrollado procesos similares, el conocimiento experto y el ciudadano nos pueden dar las claves para definir una propuesta de valor sólida y consistente. En este punto de diseño del modelo de negocio vale la pena plantearse proyectos que integren la perspectiva público–privada para generar proyectos conjuntos con una lógica de aportar el máximo beneficio

al ciudadano. La innovación es una buena herramienta para trascender las tradicionales divisiones entre el mundo público y las empresas privadas.

En las fases de desarrollo de proyecto y prototipado se hace especialmente interesante la incorporación de conocimiento externo experto para poder enriquecer y validar el servicio antes de su puesta en marcha.

c) Plataformas de servicios abiertos

Henry Chesbrough hace evolucionar el concepto de innovación abierta hacia las plataformas de servicios abiertos. ¿Por qué no pensar en la Administración pública en términos de una plataforma en donde otros, públicos o privados, puedan ofrecer sus servicios aportando más valor público? Este concepto implica avanzar un paso más allá de la innovación abierta, puesto que se trata de diseñar modelos de negocio en donde se genere un beneficio a tres bandas:

- Gana el usuario, porque tendrá una propuesta de valor más rica e interesante.
- Gana la institución–plataforma, que en su calidad de trampolín, permitirá que otros puedan hacer negocios o dar más y mejor servicio, aportando más valor al ciudadano.
- Gana la organización usuaria de la plataforma, porque podrá «despegar» a través del «portaviones».

En el mundo privado uno de los casos más célebres de plataformas de servicios abiertos es el de Apple con sus «apps», en donde las empresas que desarrollan aplicaciones pueden acceder a todo un universo de clientes, a cambio de un porcentaje de las ventas que se verifiquen por este medio.

Por su parte, en el sector público el órgano ChileAtiende es un interesante caso en la Administración pública chilena, ya que se ha optimizado el uso de sucursales que solo atendían los servicios de una determinada institución pública y que ahora prestan más de 130 servicios de 13 instituciones diferentes en cada uno de los puntos de atención. Con esta iniciativa se ha beneficiado a cerca de 1.300.000 hogares y se han ahorrado unas 96.000 horas por concepto de desplazamiento y espera.

Otro caso de plataformas articuladas desde la Administración pública es el de Open Data Platform in Europe. Aquí la Administración pública pone a disposición abierta a los ciudadanos, empresas y sociedad civil el uso de sus datos. Dentro de esta iniciativa participa Ámsterdam, una ciudad que promueve la innovación desde lo público y pretende generar

la colaboración entre expertos del mundo de los negocios, la academia y lo público. En este marco se ha lanzado la iniciativa Apps for Amsterdam en la que los desarrolladores pueden diseñar aplicaciones basadas en los datos del Ayuntamiento y orientadas a áreas tales como seguridad, movilidad, energía, turismo, cultura o democracia.

A modo de síntesis de este punto detallamos a continuación los principales beneficios y barreras de la innovación abierta.

PRINCIPALES BENEFICIOS Y BARRERAS DE LA INNOVACIÓN ABIERTA	
Beneficios	Barreras
Estimula la lateralidad en los procesos creativos.	La arrogancia de «los grandes».
La red facilita el acceso al conocimiento.	La endogamia corporativa.
La riqueza de integrar diferentes perspectivas.	El miedo a compartir el conocimiento.
El dedicar los esfuerzos a lo que se sabe hacer.	Querer inventar la rueda en cada proceso.
El talento encuentra nuevos canales para su crecimiento.	Falta de orientación hacia los resultados.
Lógicas de *seekers and solvers* (mecanismos para relacionar a organizaciones que buscan soluciones con potenciales solucionadores) han dado resultados.	El «no inventado aquí» como patología.
Tiene la capacidad de conectar modelos de negocio.	La dispersión, la incapacidad de no saber definir ecosistemas operativos.

2.5 La comunicación, el mejor aliado para el cambio cultural

Seguimos con la idea que hemos ido reforzando a lo largo de todo el libro: la innovación, básicamente, es una cuestión de personas y de su voluntad y pasión por llevar a cabo proyectos con entusiasmo, más allá de su trabajo del día a día. Es por esto que una de las herramientas más potentes que tenemos para impulsar la innovación es la comunicación. Esta es el sistema nervioso de las organizaciones, tiene la capacidad de transmitir, de persuadir, de generar opinión, de suavizar conflictos.

Al respecto podemos señalar que la comunicación en las organizaciones tiene dos dimensiones fundamentales: la interna, que se encargará de gestionar en el interior de la organización los mensajes, los flujos comunicativos, la priorización de información, etc.; y la externa, que será la encargada de explicar al mundo exterior cuál es el valor que la organización aporta a la sociedad y a los ciudadanos.

2.5.1 Comunicación interna: generando cultura innovadora

Internamente, la gestión de la comunicación es una herramienta muy poderosa para estimular el ADN innovador de la organización. Toda voluntad de sistematización de la innovación en una organización debería ir acompañada de una gestión de la comunicación. Así pues, algunos aspectos clave de la comunicación son los siguientes:

- Construye un relato. La innovación es un concepto ambiguo y se presta a múltiples interpretaciones. Un primer paso como organización es crear un relato que interprete el concepto en términos de la organización y que dé respuesta a preguntas tales como: ¿qué sentido tiene para nosotros ser más innovadores? ¿qué va a ganar la organización en su conjunto? ¿qué puedo ganar yo como colaborador? ¿qué van a ganar los usuarios a los que nos debemos?
- Crea una marca. Esta marca será el paraguas de la gestión de la innovación en la organización y, por lo tanto, debe ser atractivo y fácil de reconocer.
- Bautiza los proyectos. Lo que no se nombra no existe, por eso es muy importante crear denominaciones o marcas para los proyectos innovadores.
- Genera una lengua común. Esto es crucial, porque cuando hablemos de innovación todos debemos hablar y entender lo mismo, lo cual facilita la generación de espacios de conversación.
- Identifica hitos. La planificación de los momentos clave de la innovación nos permitirá generar contenidos relevantes e ir calando, como una lluvia fina, en la cultura organizacional.
- Vincula la innovación con los desafíos. Los retos dan el sentido de trascendencia a la innovación, son los motores y las causas mayores que dan sentido a la innovación. Es importante, entonces, vincular la trascendencia del reto con el aterrizaje en el proyecto, es decir, lo macro con lo micro.

- Identifica y crea canales. Esto quiere decir aprovechar las vías de comunicación habituales de la organización y crear otras nuevas, con el objetivo de que la innovación permee a todos los niveles de la organización.
- Aprovecha el poder de la comunicación informal. Favorecer el «boca–oreja» para que la innovación sea un tema de conversación es una de las herramientas más poderosas para construir una cultura innovadora. Para ello debemos hacer una buena gestión de las personas y de los contenidos.
- Humaniza la innovación. Esto implica buscar protagonistas que puedan explicar sus historias de éxito y fracaso.
- Sé transparente. Para evitar la frustración, cuida a los innovadores activos: una comunicación a tiempo y transparente será mucho más efectiva que la posterior gestión de la frustración.
- Visualiza los logros. Comunica internamente los éxitos de la innovación, reconociendo a sus protagonistas.
- Comunica los incentivos. Para una buena gestión de las expectativas, es importante explicar el sistema de recompensas asociado a la innovación.

2.5.2 Comunicación externa: conectando con los usuarios

El éxito de una iniciativa innovadora dependerá en gran medida de cómo se comunique a los usuarios el valor que les va a ofrecer el nuevo servicio. En el caso de los proyectos que requieren de la participación ciudadana, la capacidad de involucrar a las personas para querer ser parte de algo que sientan importante, divertido o trascendente es fundamental. En este sentido, instituciones que se dedican a la innovación pública como Nesta (en el Reino Unido) o MindLab (en Dinamarca) tienen un gran conocimiento acerca de cómo comunicar su trabajo: un paseo por sus páginas web nos da una clara idea respecto de cómo la comunicación es una de las claves del éxito de la innovación.

No podemos olvidar que el ciudadano es, a la vez, pagador de impuestos, beneficiario de los servicios y votante, por lo tanto una gestión inteligente de la comunicación es básica para generar un impacto positivo en su mente.

Como decían en la antigua Roma «no basta con que la mujer del César sea honesta, además, tiene que parecerlo».

2.6 Métricas para la innovación, pocas y relevantes

De la misma manera en que las organizaciones suelen medir todo lo relacionado con sus inversiones en unidades de tiempo y dinero, la innovación es una actividad que requiere del establecimiento de métricas para valorar su desempeño y sus resultados.

A diferencia de otros aspectos tradicionalmente cuantificados en las empresas, la innovación presenta una complejidad especial a la hora de ser medida, debido al componente de riesgo y de novedad que es intrínseco a su naturaleza.

Así pues, para medir la innovación plantearemos tres tipos de dimensiones:

- La que valora el desempeño de la gestión de la innovación.
- La que mide el impacto de la innovación.
- La que refleja el ADN innovador de la compañía (aspectos culturales).

Revisaremos en detalle los aspectos más relevantes de estas tres dimensiones a continuación.

Dimensión 1: Proceso de gestión de la innovación	
En este ámbito mediremos el desempeño de la gestión misma de la innovación y los parámetros asociados a cada fase del proceso.	
Fase	Indicador
Input/Ideación	Número de ideas presentadas.
	Distribución de ideas por tipo de innovación (innovación radical, disruptiva).
	Procedencia de las ideas (por departamentos, por nivel jerárquico, si son externas, etc.).
	Tiempo promedio dedicado a la fase de ideación.
Conceptualización/ Prototipado	Número de iniciativas que llegan a este nivel.
	Tiempo promedio de los proyectos en esta etapa.
	Distribución por tipologías de los proyectos que han llegado a esta etapa.
Output	Número de proyectos lanzados y variación anual.

Genéricos	Porcentaje de funcionarios involucrados en tareas de innovación.
	Porcentaje de tiempo que los funcionarios involucrados dedican a la innovación.
	Presupuesto destinado a la gestión de innovación.
	Presupuesto destinado a impulsar proyectos de innovación.
	Nivel de alineación estratégica.
	Nivel de visibilidad de la innovación.
	Porcentaje de proyectos transversales.

Dimensión 2: Impacto de la innovación
Para cada uno de los proyectos que lleguen a implementarse se definirá un sistema de métricas relacionado con las características propias del proyecto. En este caso habrá que tener en cuenta criterios tales como: • Nivel de satisfacción del usuario. • Número de usuarios beneficiados. • Ahorro de costes. • Mejora del servicio. • Optimización de los recursos públicos. • Percepción de la institución por parte de los ciudadanos.

Dimensión 3: Cultura de la innovación
Estos indicadores serán valorativos y tendrán relación con la percepción de la gestión de la innovación por parte de los funcionarios. Algunos indicadores clave en este sentido son los siguientes: • Nivel de aceptación del cambio en la organización. • Nivel de aceptación de la integración de los procesos de innovación. • Nivel de aceptación del fracaso. • Nivel de la capacidad de aprender de los fracasos. • Nivel de creatividad y capacidad de imaginar nuevos escenarios. • Percepción de la innovación (si permite el crecimiento profesional, o un mejor aprovechamiento del talento y los recursos, entre otros elementos).

Capítulo 3

El talento del innovador público

Este capítulo se centra en las personas, puesto que como hemos señalado anteriormente ellas constituyen un eje crucial para que la innovación tenga lugar. No existen organizaciones innovadoras sin personas innovadoras: son ellas las que con su talento definen y orientan la capacidad innovadora de la organización, al mismo tiempo que el entorno en el que se desempeñan también representa un espacio que las influye en la medida que potencia o minimiza esas capacidades.

En la primera parte del capítulo trataremos la Administración burocrática como el contexto en el cual actúan y se desenvuelven los gestores públicos y describiremos sus rasgos y características, haciendo hincapié en cómo estos inciden en las capacidades innovadoras de las personas. En la segunda parte nos referiremos a los factores que facilitan y obstaculizan el que las personas innoven en el sector público. Finalmente, en la tercera parte abordaremos las habilidades y competencias que debe desarrollar el innovador público, destacando cuáles son los perfiles del talento innovador, analizando las competencias y habilidades que debe desarrollar y fortalecer el gestor público para impulsar la innovación, de manera de generar mejores servicios y satisfacción en el usuario, ya que no basta con el contexto que la estimula, sino que la innovación también requiere el cultivo de destrezas, conocimientos y habilidades.

Por último, queremos señalar que este capítulo se centra y despliega el pilar de la cultura innovadora del modelo que hemos tratado en el capítulo anterior.

3.1 La importancia del contexto para crear talento innovador

En este apartado nos ocuparemos de dos dimensiones clave para la emergencia del talento innovador en la gestión pública. La primera de ellas es el contexto, es decir, aquel espacio organizacional que define los rasgos de la cultura de trabajo prevaleciente en ella y que le dan su propia identidad. Aquí trataremos las características de la organización burocrática versus la «organización sistémica»[5], y cómo una y otra promueven o inhiben la emergencia del talento innovador. Enseguida estudiaremos, a partir de nuestra propia experiencia de trabajos que hemos realizado en el sector público español y latinoamericano, cuáles son los principales facilitadores y barreras para la innovación que se visualizan en el sector público.

Un factor detonante de la innovación es el contexto en el que se produce. Con ello queremos afirmar que la innovación no es un fruto de la espontaneidad o de la «iluminación» de alguna(s) persona(s). Aunque ciertamente la genialidad puede ser uno de sus ingredientes, quizás uno de los mayores daños que se ha hecho a la innovación es considerarla como un atributo excepcional del que solo algunos «ungidos» son depositarios. Al respecto diremos que bien puede haber una dosis de ello, pero para que la innovación se constituya en un capital organizacional debe ser una actividad de trance normal y sujeta al ensayo y error permanente, tan cotidiana como las compras a los proveedores, la prestación de un servicio o el control de gestión.

Existe mucho de equivocación en la innovación, muchos papeles en el basurero, mucho tiempo empleado y mucha frustración, tal como ocurre con todo proceso creativo en donde la innovación es la consecuencia de un trabajo sistemático y permanente. Para que haya innovación sistemática, como plantea el modelo que propusimos previamente, debe haber un contexto que la propicie, que la albergue, que ofrezca los incentivos y la facilite. Sin embargo, una práctica como la que describimos está reñida con los procesos tradicionales de la Administración pública. En efecto, mientras innovar significa cambiar la forma de pensar y de cómo se hacen las cosas, las estructuras y patrones de relación prevalecientes en los entes públicos se caracterizan por ser particularmente tradicionales al respecto y para modificarlos habría que hacer una fuerte apuesta por incorporar

[5] Llamamos «organización sistémica» a aquella que se estructura en relación con la evolución del entorno y que es posburocrática en cuanto a su diseño y estructuración.

visiones que permitan atreverse a hacer las cosas de manera distinta de como se vienen haciendo, es decir, sería necesario cuestionarse el *statu quo* y buscar nuevas respuestas a los desafíos públicos.

El entorno organizacional, aquel en el que se desenvuelven las personas y se definen y ejecutan los servicios públicos, acoge dos dimensiones consustanciales a la acción: conocer y relacionarse, esto es, cómo acceder al conocimiento útil y cómo encontrar a las personas que son depositarias de este, lo cual es necesario porque el contexto para la innovación debe fomentar la creación, la difusión y la transmisión de conocimiento.

Lo anterior es relevante ya que un entorno que fomente los intercambios permite la creación de conocimiento y aprendizaje. Las llamadas «comunidades de prácticas»[6] en las organizaciones, por ejemplo, son el marco idóneo para albergar «rutinas creativas» en las que aflore el conocimiento y lo ponga a disposición de nuevas ideas útiles y valoradas.

En los últimos años hemos visto el surgimiento, aunque tibio todavía, de algunas iniciativas de cambio en el sector público. La «calcificación» de las estructuras existentes y su inercia hacia la réplica es una factor que no ayuda a generar los cambios necesarios. Sin embargo, el efecto «imitación» podría ser un fuerte catalizador para que las prácticas innovadoras se vayan instalando paulatinamente en las administraciones públicas.

Las que han de encarnar esos cambios desde unas hacia otras prácticas son las personas, por lo que romper el ciclo de la inercia y de la cotidianeidad representa uno de los grandes desafíos con los que se encontrarán aquellos que apuesten por la innovación. No es suficiente con tener un proceso de gestión de la innovación, una tecnología que lo respalde y la voluntad política de hacerlo: hace falta un trabajo intensivo con las personas, de manera de identificar aquellas prácticas que obstaculizan la innovación e instalar de forma progresiva otras que la promuevan. Sin el componente «personas», la innovación siempre será un proceso secundario y sin peso. Es como iniciar un viaje con los mapas, pertrechos y herramientas a punto, pero sin que aquellos que encarnan la visión y las acciones del viaje estén involucrados y motivados.

---

[6] Las «comunidades de prácticas» también conocidas por el acrónimo COPs, son estructuras informales de la organización en las que se producen rutinas de transferencia de información y conocimiento dirigidas a introducir mejoras o cambios organizacionales.

3.1.1 De la burocracia maquinal a las organizaciones vivas

Los vertiginosos cambios que desde hace tiempo están teniendo lugar en la economía y la sociedad están haciendo emerger un nuevo paradigma para la comprensión del lugar que deben ocupar en ellas las organizaciones. Lo que estos cambios están mudando, entre otras cosas, es la metáfora[7] de las organizaciones desde una visión maquinal hacia una concepción de la organización como un organismo vivo, en el cual el elemento central y determinante es, precisamente, la persona. En la nueva metáfora ella se convierte en el articulador de las acciones organizacionales: confianza, creatividad, proactividad, liderazgo, empatía y adaptabilidad son los atributos que las personas otorgan a las organizaciones para una mejor inserción en su entorno.

Así mismo, se ha invertido mucho en las cosas y en la tecnificación, pero hoy más que nunca estamos tomando conciencia de que el simple conocimiento técnico de los procesos no asegura el éxito en una organización. Son las personas que están detrás de todos estos mecanismos las que, en definitiva, determinan la eficacia y el logro de los objetivos y es su conocimiento el que garantiza la creación de la inteligencia colectiva para las organizaciones.

Desde nuestra perspectiva, los aspectos de mayor relevancia que caracterizan la nueva metáfora de la organización como organismo vivo (sistémica)[8], son los que describimos a continuación:

- En la organización viva la eficiencia está relacionada con la autonomía de las personas, mientras que en la organización concebida como máquina lo está con el control de procesos.
- En la organización viva el aprendizaje se produce en forma natural y evolutiva, mientras que en la maquinal se diseña. Recordemos al respecto que las interacciones, formales e informales, producen aprendizajes.
- La flexibilidad y disposición al cambio es otro atributo de la organización viva. En tanto que en la organización como máquina la rigidez no deja espacio para la adaptación.
- Los errores son bienvenidos y estimulados, en la medida que son el camino para la innovación continua. Para la visión mecanicista todo debe funcionar como un reloj, por lo tanto el error es una

[7] Entendemos aquí como «metáfora organizacional» a aquella visión que es útil para que los directivos y personas puedan interpretar y estructurar una organización.

[8] En adelante utilizaremos indistintamente «organización viva» o «sistémica».

equivocación que normalmente se oculta. En el sector público particularmente, por lo general el error está penalizado cultural y administrativamente.

- La organización sistémica se estructura como una red, una interfaz, tanto hacia afuera como hacia dentro. Las estructuras verticales y jerárquicas de la organización como máquina no son las adecuadas para generar los espacios de creatividad y confianza entre las personas miembro de la organización.
- La organización como organismo vivo requiere crear entre sus miembros un fuerte sentido de identidad y comunidad colectiva de valores, pero en el caso de la organización maquinal esta ve a sus miembros como un recurso externo e intercambiable. Las nuevas organizaciones se sustentarán en la creación de comunidades de prácticas basadas en el hecho de compartir valores.
- En este mismo sentido, si las organizaciones maquinales quieren maximizar su potencial creativo, de aprendizaje e innovación deberán comprender tanto sus estructuras formales como las informales.
- Un nuevo liderazgo más facilitador y estratégico que genera las condiciones para la emergencia y las condiciones que potencien la creatividad, por lo tanto el estilo de liderazgo mesiánico y autoritario no es funcional a la organización emergente.
- A diferencia de la máxima del antiguo orden: «la tecnología al servicio de la productividad», en el nuevo paradigma la tecnología debe estar al servicio de las personas, fundamentalmente para facilitar las redes de conversaciones y creación de conocimiento para innovar.
- Se debe valorar el conocimiento tácito de las organizaciones, promoviendo su explicitación, difusión y explotación. Las organizaciones maquinales se han valorado principalmente en función de sus activos tangibles. En la organización sistémica, en tanto, el capital intelectual se revaloriza.

Dado el contexto cambiante e incierto que enfrentan hoy las administraciones públicas, en donde los ciudadanos son cada vez más exigentes y participativos, las estructuras burocráticas no son las más adecuadas para responder a sus necesidades ni para hacer inteligible la complejidad en la que estas se originan. El gran desafío del sector público, entonces, es determinar cómo responder a necesidades y problemas complejos y dinámicos con una cultura y diseños organizacionales incapaces de generar respuestas innovadoras.

Recordemos al respecto que la gestión pública es hija del modelo burocrático, aquel que se basa en el principio de la legalidad, enfocándose a nivel de gestión en los procedimientos más que en sus resultados e impactos.

ORGANIZACIÓN BUROCRÁTICA	ORGANIZACIÓN VIVA/SISTÉMICA
Orientada hacia los procedimientos.	Orientada a generar valor público.
Relaciones jerárquicas.	Relaciones horizontales.
Énfasis en el control y comando.	Énfasis en la confianza.
Adversa al error.	Aprendizaje.
Compartimentos estancos.	Relaciones transversales.
Separada del entorno.	Integrada al entorno.
Visión parcial.	Visión global y sistémica.
Comunicación de arriba hacia abajo *top-down*.	Comunicación reticular (en red).
No experimenta.	Permite la experimentación.
Sin inteligencia emocional.	Ética y confianza en las personas.
Usuario ajeno a los servicios.	Usuario involucrado en los servicios.

Tal como se describe en el cuadro anterior, las distinciones entre la organización burocrática y la que es concebida como un organismo vivo dejan en evidencia la poca factibilidad de que la primera albergue la posibilidad de hacer emerger la innovación. Quizás lo haga en forma esporádica, como ya sabemos que ocurre, pero muy difícilmente habrá un espacio para la innovación sistémica como la que proponemos aquí.

En este sentido los rasgos del contexto son clave para entender el cómo y porqué se desencadena o no la innovación en el sector público. La nueva realidad y desafíos que enfrentan las autoridades públicas plantean la encrucijada de cambiar las organizaciones para crear contextos que permitan la innovación, con las correspondientes garantías que comporta el asumir riesgos en el sector público. Sin embargo, las organizaciones burocráticas no son capaces de dar respuestas en este nuevo entorno.

Con todo, podemos constatar cómo muchas administraciones públicas están haciendo esfuerzos por impulsar un cambio organizacional

que incorpore la innovación. En otro capítulo trataremos las tendencias mundiales en innovación pública. Sin embargo, mirado desde la perspectiva racional de los modelos, la organización burocrática no es el mejor continente para hacer germinar la innovación, ni para que las personas adquieran e implementen las prácticas innovadoras.

Para alcanzar ese objetivo se requieren organizaciones que se conecten mejor con el entorno para añadir valor con sus intervenciones, captando más cabalmente las necesidades cambiantes y los resultados de los servicios entregados. La innovación se ve favorecida por la información resultante de esas nuevas conexiones, por la creación de redes, de cambios o viajes a otros entornos y por las fronteras abiertas. Las organizaciones burocráticas, en cambio, persiguen el orden y los gestores son sus custodios; no obstante las organizaciones innovadoras deben subvertir el orden, como señala Erick Jantsch los «*managers* deben ser destructores del equilibrio»[9], deben propiciar el desorden como forma de encontrar nuevas eficiencias. Esto es casi imposible para las burocracias: salir de la linealidad y del incentivo a replicar lo que ya saben hacer.

Las burocracias se estructuraron a partir de la separación del trabajo en partes discretas, realizadas por personas aisladas inmersas en estructuras rígidas y fragmentadas. El modelo burocrático no tuvo su foco en las relaciones, sino en las estructuras[10]. Si vemos las organizaciones como máquinas, el control resulta necesario. Si las organizaciones son entidades de procesos, entonces buscar el control mediante estructuras permanentes es suicida. Este tema lo aborda con lucidez John Seddon (2012) cuando señala que «las organizaciones deben gestionarse como si fueran sistemas en vez de jerarquías funcionales, analizando los altos costos que tiene para el Estado la implementación de sistemas de control de los propios procesos»[11].

La dirección en las organizaciones burocráticas está orientada a lograr que el trabajo sea hecho por otros. Sin embargo, hoy importan las personas que realizan el trabajo, sus deseos de reconocimiento y participación y cuanto mayor sea su sentimiento de pertenencia, mayor será su rendi-

---

9 Citado por Margaret Wheatley en *El Liderazgo y la Nueva Ciencia*.

10 Una interesante perspectiva del enfoque sistémico aplicado a las organizaciones se encuentra en Fritjof Capra (2002) *Las conexiones ocultas. Implicaciones sociales, medioambientales, económicas y biológicas de una nueva visión del mundo, especialmente el capítulo titulado: «Vida y liderazgo en las organizaciones». Editorial Anagrama*.

11 John Seedon (2012). *La Eficiencia en el sector público, Un enfoque sistémico. Thiarchy Press*.

miento. Las personas son los conductores de la innovación, por lo tanto representan el centro de los incentivos para generar nuevas e innovadoras respuestas a los desafíos del sector público.

En materia de liderazgo la tradición burocrática estableció un estilo controlador del trabajo, cuando lo que ahora se requiere es un liderazgo facilitador, con capacidad de generar espacios de interacción para encontrar nuevas soluciones por medio del aprendizaje colectivo.

Una de las grandes debilidades de las burocracias es la carencia en sus organizaciones de una identidad reflejada en una visión organizacional. Esa capacidad autorreferencial es clave para motivar un entorno innovador, ya que representa una guía constante de hacia dónde va la organización, es decir, un horizonte compartido y apropiado por todas las personas en cada rincón de la organización. Como veremos más adelante, este es uno de los factores motivadores de la innovación.

Para las burocracias el entorno era algo fijo y estable, sin apenas dinamismo, ajeno a la organización, previsible y abordable. Esa fue la visión que se instaló y que justificó la estructura funcional/maquinal. Sin embargo, desde la perspectiva del paradigma emergente (sistémico) el entorno lo va construyendo la organización misma, o sea, la acción precede a la planificación y mediante ella creamos el entorno. Las organizaciones burocráticas creen que la planificación estratégica es una respuesta al entorno, pero la planificación abstracta, divorciada de la acción, es solo una actividad cerebral de un mundo inexistente. La organización viva, por el contrario, anticipa lo que ocurre y crea el entorno, evolucionando junto con él. Como vemos existe una actitud frente al cambio muy diferente en ambos casos: mientras una reacciona, la otra anticipa y se adapta, lo cual, por cierto, demanda grandes capacidades para la innovación permanente. El poder para organizaciones de este tipo viene a ser la capacidad para generar relaciones, no las tareas, funciones y jerarquías, sino los patrones relacionales y la capacidad para crear vínculos dentro y fuera de ella. En otras palabras, la innovación es una capacidad para entender el entorno y vincularse, a través de los servicios, con él (ciudadanos).

En una entrevista a Gary Hamel, autor del libro *The Future of Management*[12], este experto mundial en estrategias de innovación señalaba que el gran desafío que tenemos para innovar sistemáticamente es «deshacernos de todo aquello que aprendimos en las facultades de Economía y preguntarnos cómo organizamos los diferentes tipos de profesionales

[12] Gary Hamel (2008). *El futuro de la Administración*. Editorial Norma.

que trabajan en las empresas y cómo generamos nuevos recursos de maneras diferentes». Se requiere, añadía, «reinventar urgentemente la gestión empresarial» para hacer frente a la innovación. Las herramientas, metodologías y pensamientos asociados a la forma de entender y resolver los problemas del mundo industrial son cada vez menos aplicables al mundo actual y menos al del futuro.

MANAGEMENT	• Planificar • Presupuestar • Medir y Evaluar • Organizar y Estructurar • Controlar
INNOVACIÓN	• Cuestionar y Desafiar • Soñar e Imaginar • Crear y Colaborar • Experimentar • Aprender

Como se expresa en el cuadro anterior, los rasgos del *management*[13] no son compatibles totalmente con los requeridos por la innovación. Esto es perfectamente válido también para la gestión pública. La innovación demanda una nueva forma de pensar y abordar los problemas en la que el *management* clásico tiene claros límites, dada su propia estructura. La mentalidad derivada del sistema de *management* actual nos lleva más bien a querer mandar, controlar y supervisar, por sobre los requerimientos de la innovación que son potenciar, facilitar y orientar. La innovación exige generar la capacidad para darle una nueva mirada a los problemas y, desde allí, proveernos de las ideas novedosas que luego la alimenten.

En síntesis, la calidad del contexto está directamente relacionada con la innovación. Aquí utilizaremos el concepto de «campo organizacional» de Margaret Wheatley para referirnos a ese espacio, más allá de lo metafórico, en el que ocurren cosas innovadoras.

Los rasgos burocráticos no permiten la emergencia de los campos organizacionales en donde se «cocina» la innovación y que son los que mejor sacan el talento de las personas. Para que estos campos florezcan se requiere otro diseño organizacional que permita que las personas expresen sus ideas, que se conecten entre ellas y con el entorno, que el

[13] Entendemos por *management* el paradigma de gestión de organizaciones prevaleciente en las escuelas de negocios y de Gobierno y que se basa, fundamentalmente, en la planificación del entorno y en el control interno.

cuestionamiento responsable de lo que hacemos se convierta en práctica y que haya una búsqueda dinámica de soluciones que generen satisfacción en los usuarios de los servicios.

3.1.2 ¿Qué obstaculiza y favorece que las personas innoven en la administración?

Del trabajo realizado para diversos sectores públicos hemos extraído aquellas prácticas que nos parecen más universales y que explican, en gran medida, las barreras y facilitadores de la innovación con los que se encuentran los gestores públicos. Respecto de los facilitadores no se trata de prácticas sistemáticas, sino más bien esporádicas, es decir, prácticas de innovación que han emergido en un contexto en el que no se ha instalado un sistema o modelo de innovación. Esta realidad plantea que la innovación es posible sin la existencia de un modelo que la gestione, aunque ella sin duda sea de menor nivel y de menor impacto para la calidad de los servicios y de la gestión.

Las prácticas innovadoras «esporádicas o aisladas» están vinculadas a atributos de los gestores públicos que han tenido la inquietud —y el atrevimiento— de generar innovaciones, impulsados como ya veremos por diversos factores.

Ciertamente que las personas —el talento— es clave en el ejercicio de la innovación, aunque no son una condición suficiente. Para convertir a una organización en innovadora se requiere tanto de las personas como de los procesos y reglas que instalen esta práctica como una rutina organizacional iterativa. Por otro lado, también podemos señalar que para que exista innovación son tan importantes las personas como el contexto, entendiendo a este último como las reglas, procesos e incentivos que la organización aporta para que las personas ejerzan la innovación.

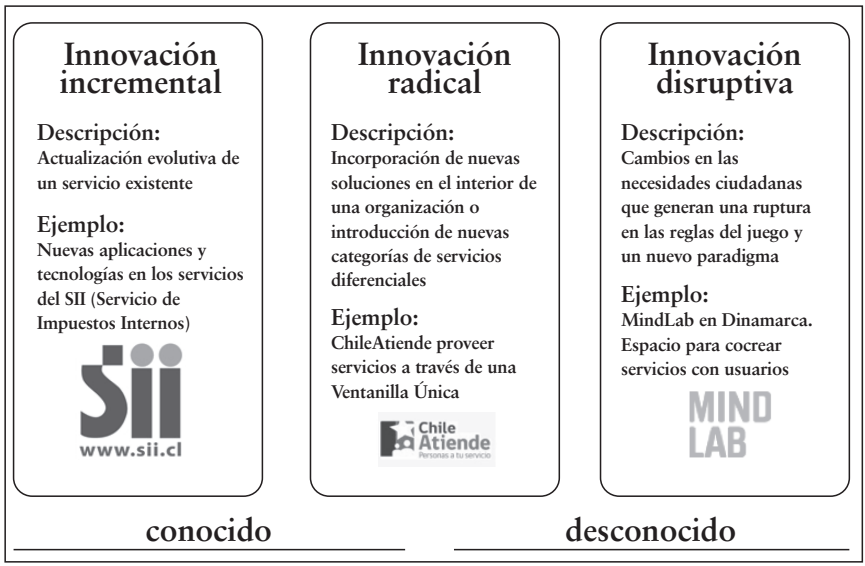
3.1.3 Patrones emergentes

En este apartado identificaremos las prácticas innovadoras —o sus tendencias— en el sector público y que representan el resultado de diversas actividades de consultoría que hemos realizado. La identificación de estos rasgos nos ha dado pistas de los elementos que la facilitan y la obstaculizan. Estos patrones forman el *ethos* de la Administración pública, por lo que son factores clave para considerar en la definición de cómo abordar la innovación en forma sistémica en las organizaciones públicas.

El tipo de innovación predominante en el sector público es la incremental y la radical y difícilmente se encuentran casos de innovación

disruptiva. Tanto la innovación incremental como la radical se enfocan en lo conocido, en aquellos aspectos ya existentes en la organización. La incremental, en cambio, se refiere a las mejoras respecto de lo que ya hacemos, sean estos procesos, servicios, etc. La innovación radical es un cambio que impacta las reglas de un ámbito ya conocido, por ejemplo: entregar un servicio por Internet que antes se hacía físicamente. En cambio, la innovación disruptiva se refiere a un ámbito desconocido, que antes no daba cuenta de una política o de un servicio público.

El siguiente cuadro describe las principales características de cada uno de los tipos de innovación que mencionamos arriba.



El Servicio de Impuestos Internos (SII) de Chile es un caso en el que se podrían reconocer los tres tipos de innovaciones, pero aquí destacamos especialmente su capacidad para mejorar en forma continua sus procesos de pago de impuestos, entregándole a sus usuarios nuevas herramientas tecnológicas y de gestión. También en Chile, un caso particular de innovación radical es ChileAtiende, una plataforma de servicios integrados que constituye, en forma física, una ventanilla única en la que los ciudadanos reciben sus servicios. No se han creado nuevos servicios, sino que un canal que ya existía se ha convertido en una plataforma de servicios comunes. Una innovación disruptiva es el caso del MindLab[14] de Dinamarca, el cual

[14] El MindLab se tratará como caso específico más adelante.

constituye un espacio integrado por tres ministerios (Comercio, Impuestos y Laboral) que ofrecen servicios a todo el sector público del país para diseñar productos involucrando a los ciudadanos. Este, sin duda, constituye un cambio en la forma de operar de los servicios públicos, ya sea por su perspectiva transversal, integrando diversas agencias públicas, como por la implicación de los ciudadanos en el diseño de estos.

Un elemento común que se encuentra en diversos casos de innovaciones pública que hemos seguido es que muchos de ellos no obedecen a un proceso sistemático de innovación, sino que al impulso individual o colectivo de personas que han tenido el atrevimiento de desafiar el *statu quo* o la inercia organizacional, cuestionándose lo que cotidianamente hacen para satisfacer las necesidades de sus usuarios, es decir, la gran mayoría de las innovaciones que conocemos corresponde a acciones esporádicas. Con ello no se puede desconocer que está emergiendo en el sector público una tendencia mundial a crear una cultura innovadora, lo cual está llevando a impulsar y replicar nuevas acciones innovadoras.

Existen pocas iniciativas que fomenten en forma intencionada la cultura innovadora, la creación de talento innovador en los funcionarios públicos y la incorporación de esta práctica a través de un proceso sistemático. Los programas de modernización del Estado que han tenido vigencia desde hace algunos años, sean de alcance general, o bien, a nivel de organizaciones individuales tienen un foco distinto, aunque pueden, y de hecho es así, contribuir a generar innovación.

Muchas de las innovaciones que tienen lugar en la Administración han sido fruto de programas de modernización. En este ámbito las acciones de las Unidades de Modernización de los Estados y los planes de «Gobierno abierto» (o Gobierno electrónico) son claros aportes en ese sentido. Sin embargo, su orientación es hacia la optimización de lo conocido, lo que en ocasiones cristaliza en innovaciones. Desde muchos de estos programas han surgido —y seguirán surgiendo— proyectos innovadores, sin embargo, no existe un plan sistemático para enraizar la cultura innovadora ni tampoco un modelo que incorpore el proceso de gestión de la innovación o una visión de desarrollar las competencias innovadoras en las personas. En general, las iniciativas parciales no son excluyentes, aunque carecen de un marco estratégico de la innovación pública que les dé coherencia para alcanzar impactos más relevantes. Ellas pueden seguir operando por sí solas y, de hecho, alcanzan logros muy exitosos incluso acelerando la innovación, pero sin un impacto claro y sustantivo en la implantación de

un modelo de gestión de la innovación, no hay ruptura con el paradigma histórico de la gestión pública burocratizada.

El aporte que la innovación hace a la gestión pública tiene un elemento diferenciador respecto de los enfoques de modernización prevalecientes. De modernización del Estado se viene hablando desde los años sesenta, bajo cuyo paraguas conceptual se han ido aplicando diversos planteamientos para mejorar el rendimiento de la gestión pública. Desde la profesionalización (meritocracia) de los sesenta hasta la NGP (Nueva Gestión Pública) de los noventa, pasando por el e-gobierno hasta el gobierno abierto, todos estos enfoques han buscado la mejora de la Administración y de su gestión. No cabe duda que muchos de estos programas han comportado innovaciones, pero ninguno de ellos ha tenido como propósito final establecer en la Administración un modelo a partir del cual se gestione el proceso de la innovación en la administración, ni el desarrollo de competencias en las personas para instalar prácticas innovadoras. Yendo aún más lejos, tampoco se han planteado el cambio de las bases organizacionales de la administración, es decir, el cambio paradigmático. En cambio la innovación, en medida importante, sí lo hace, especialmente en su planteamiento de una nueva frontera en la relación del sector público con los ciudadanos y otros *stakeholders*.

Hoy por hoy, hablar de innovación en las organizaciones públicas es una exigencia, a la luz de los cambios demográficos, de una mayor complejidad en la prestación de servicios públicos y del inveterado problema de la escasez, ya que los sistemas públicos tal como los conocemos hasta ahora parecen insostenibles. La innovación se plantea como una respuesta espontánea para hacer frente a esta combinación de desafíos. La cuestión clave es cómo los gestores públicos en realidad hacen frente a los retos de trabajar con la innovación en la práctica. Para los administradores y empleados públicos que enfrentan el desafío de navegar por las presiones de ciudadanos cada vez más exigentes y la escasez de recursos, parece que hay muy poco espacio para reflexionar acerca de qué esperar en términos de rendimiento. En lugar de explorar activamente nuevas formas de desarrollo y distribución de los servicios públicos, la práctica de la innovación a menudo termina en estados de confusión: muy frecuentemente no somos capaces de impulsar un cambio significativo y fructífero, ya que el agujero negro de la cotidianeidad lo absorbe todo y no pocas veces hemos escuchado la siguiente frase: «nos consume la manera como las cosas están ahora».

Las dificultades en la creación de una nueva práctica basada en el paradigma emergente implica una mayor aceptación de la complejidad de los problemas públicos y de la diversidad social y cultural de los ciudadanos y de definir un nuevo papel del sector público como facilitador de las relaciones, redes y asociaciones. Conseguir esto supone incorporar la innovación como palanca o mecanismo de cambio.

Desde nuestro punto de vista este es el gran aporte que hace el enfoque de la innovación: ver la Administración como parte de un ecosistema en el que la adaptabilidad a los cambios es la clave de la agregación de valor público. Las dificultades que encuentran actualmente las administraciones públicas a la hora de ejercer sus funciones de controlar, movilizar, cohesionar, organizar, implementar o asegurar frente a la competencia de los flujos financieros, los poderes mediáticos y los múltiples actores sociales que operan en nuestras sociedades complejas, requiere de una mirada disruptiva acerca de cómo ejercer la práctica de la gestión pública a través de mecanismos más transversales y colaborativos.

Las tareas públicas ya no se pueden realizar dentro de los límites institucionales, sino que los gobiernos y las administraciones tienen que colaborar con los agentes económicos y sociales. Crece la necesidad de coordinación y se trata de salvar el poder haciéndolo cooperativo. En este contexto se ha ido introduciendo durante los últimos años la idea de gobernanza[15] para caracterizar una nueva manera de gestionar la administración, un nuevo tipo de estructuras y procesos para llevar a cabo la acción pública en sociedades en las que hace tiempo que se han disuelto los límites del Estado, tanto frente a la sociedad como en relación con el escenario internacional.

Potencialmente, esto desafía la manera en la que pensamos respecto de la finalidad y el funcionamiento de los servicios públicos y afecta cómo los servicios son producidos y mantenidos en condiciones de informar las decisiones y la acción, la responsabilidad compartida, el ejercicio de la autoridad y la definición de nuevos tipos de expectativas mutuas. Los líderes públicos y políticos tienen hoy la necesidad de ser más exploradores e intérpretes de su entorno, en lugar de centrarse exclusivamente en la eficiencia de lo que ya hacen. Ya veremos en el apartado final de este capítulo los atributos y competencias que debe desarrollar el gestor público para hacerse innovador.

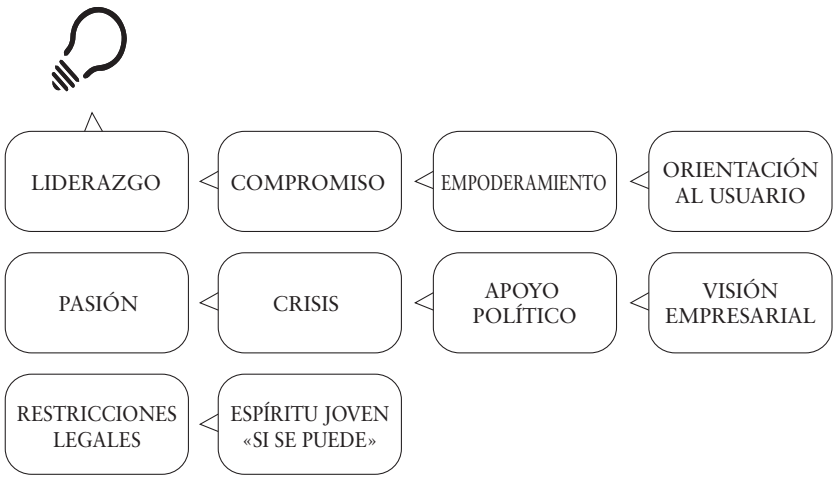
---

[15] Este concepto está tomado de Renate Mayntz: *Los Nuevos desafíos de la Teoría de la Governance*.

Es importante, finalmente, tener en cuenta que la creación de una nueva práctica innovadora en la gestión pública nunca será perfectamente establecida, sino hasta que sea vivida continuamente dentro de la comunidad de personas que trabajan en ella. Esto supone un ejercicio sistemático de apoyo y acompañamiento constante en la implementación de la innovación.

3.1.4 ¿Qué facilita la innovación en el sector público?

De los patrones identificados previamente encontramos que existen diez grandes factores comunes que son facilitadores de la innovación. Muchos de ellos tienen más que ver con el contexto que alberga los procesos desde donde surge la innovación, más que con aspectos funcionales o «blandos». En cualquier caso el modelo que propusimos en el capítulo anterior se hace cargo, a través de la estrategia, de arraigar la cultura innovadora para fomentar estos patrones, de los cuales los diez más recurrentes son los siguientes:



3.1.4.1 Factores facilitadores de la innovación

A continuación revisaremos cada uno de estos factores en detalle.

a) Liderazgo

El factor de liderazgo es una de las claves para detonar la innovación en el sector público, aunque no exclusivamente en este. En efecto, sin la capacidad de movilizar a la gente, de afrontar los problemas complejos y conducir el cambio es muy difícil articular las transformaciones que exige

la innovación. Dosis muy potentes de arrojo y motivación son algunos de los requerimientos para impulsar la innovación. Por otra parte, no es fácil liderar en el contexto público, ya que para muchos lo público —la Administración— es ajeno al ejercicio del liderazgo, circunscribiéndolo solo a la esfera directiva o política de este ámbito. Sin embargo, la activación de la innovación exige un liderazgo que acompañe este complejo proceso, especialmente cuando esta toma la forma radical o disruptiva, ya que ello comporta la tensión con el *statu quo*, la inercia organizacional y la cultura conservadora, entonces, sin este factor muy remotamente habrá innovación.

Así mismo, existe en la cultura vigente del sector público el *cliché* de que el liderazgo es una actividad exclusiva de los altos directivos, cuestión que debe ser trasgredida, ya que la capacidad de liderazgo forma parte del ADN del innovador público, esté donde esté en la jerarquía pública. Por último, el liderazgo supone la capacidad de asumir problemas complejos y movilizar a la gente para formular soluciones en cualquier nivel de la organización.

b) Apoyo político

Uno de los factores más declarado por los gestores públicos con los que hemos interactuado es el apoyo recibido por parte de la autoridad política sin el cual, especialmente en el sector público, dadas las restricciones existentes y el estricto apego al principio de la legalidad, difícilmente ocurriría la innovación. Esto es particularmente relevante para los grandes proyectos, los más arriesgados y complejos, debido a que quien impulsa la innovación requiere de un «piso» que le dé cierta seguridad ante eventuales fracasos o errores. Ahora bien, la innovación no solo ocurre en las grandes esferas, sino que por el contrario, nuestro modelo fomenta que ella suceda en todos los niveles de la organización. En estos casos, este factor se convierte en el apoyo de la jefatura, porque como hemos visto difícilmente alguien se atreverá a cambiar el estado de cosas sin tener el apoyo de su jefe o jefa, por lo tanto muchos proyectos podrían morir si nos encontramos con jefaturas celosas, jerárquicas, ensimismadas y/o cerradas.

c) Pasión

Un rasgo muy notorio y común entre los innovadores públicos es el enorme entusiasmo que transmiten por el proyecto que sustentan. Mucha motivación y convicción en lo que se quiere hacer es también un factor impulsor de la innovación, porque sin emoción, sin esa pulsión moviliza-

dora los proyectos no generan el entusiasmo que se requiere para conseguir adaptaciones y liderazgos efectivos. Puede encontrarse más en torno al tema en el libro de Ken Robinson (2009) llamado *El elemento. Descubrir tu pasión lo cambia todo*.

d) Compromiso

Desde lo personal, la gran mayoría de los innovadores expresa un alineamiento muy estrecho con las metas y objetivos del servicio del que forma parte, así como también una fuerte adhesión a la institución, a las personas que la lideran y a un proyecto, lo cual constituye un aliciente desencadenante de la innovación. El compromiso se produce cuando existe una identificación con la organización, la cual se construye sobre la base de la confianza y el sentido de propósito que las personas le dan a su trabajo y es, por cierto, un camino de doble dirección: la organización involucra, a través de espacios de autonomía, a sus trabajadores y estos le entregan a cambio su creatividad.

e) Crisis

Para muchos esta palabra no es sinónimo de parálisis, sino que representa un acicate para el cambio y la innovación. Efectivamente, para muchos gestores públicos enfrentar una situación de crisis les ha llevado a buscar soluciones nuevas, particularmente en los casos en los que el viejo sistema de respuesta ya no les servía para comprender y solucionar lo que estaba ocurriendo en su entorno. De esta forma, la crisis sumada al talante del innovador puede ser una combinación que active una solución innovadora. La crisis por sí sola no es suficiente si no está acompañada con la aptitud del gestor público de dejar ir lo viejo y dar espacio a las cosas nuevas. Como ocurre en muchos aspectos de la vida, algunos impactos negativos desencadenan procesos positivos: por ejemplo, el miedo puede paralizar a algunos, pero a otros puede estimularlos para superar ese temor.

f) Espíritu joven

Un rasgo destacado de las personas que se ponen al frente de proyectos innovadores es la ductilidad y el atrevimiento, lo que por una parte denota cierta plasticidad para ver el entorno y acomodarse a él y, por otro lado, arrojo y valentía. Se trata de dos peculiaridades de lo que podríamos llamar el «espíritu joven», que no siempre tiene que ver con la edad, sino con el *elán vital* (o fuerza vital) que anima a las personas.

g) Empoderamiento

Las personas que han innovado han sido ungidas con la responsabilidad de emprender el cambio. Sin este empoderamiento difícilmente hubieran ocurrido las cosas. Ese empoderamiento es otorgado por la autoridad de la cual dependen las personas y no se gana gracias a carreras alocadas y por cuenta propia (aunque alguna dosis de esto último pueda haber), sino porque los innovadores han recibido el apoyo de sus propias autoridades, quienes han creído en ellos.

h) Visión de negocio

Los proyectos innovadores y sus impulsores han tenido una visión de negocio dentro de su proceso, esto es, han impulsado la búsqueda de lo diferente y de la mejora de lo que ya se hace, o bien, se han adelantado a las necesidades de los usuarios de sus servicios. Este factor es menos recurrente pero, aún sin existir un proceso sistemático de la innovación, hay quienes la han emprendido teniendo esta visión.

i) Orientación al usuario

Para aquellos gestores públicos que innovan en el contacto y en el vínculo con el usuario esto representa un mandato. Efectivamente, alcanzar la máxima satisfacción de los clientes constituye uno de los móviles que se han encontrado en aquellas personas que desencadenan la innovación. La necesidad de alcanzar mayores niveles de satisfacción por parte de los usuarios y generar la oferta a partir de lo que la gente necesita ha sido la estructura desde la cual se han montado algunos proyectos innovadores.

j) Restricciones legales

Si bien para muchos estas pueden ser una limitante, para otros representan un estímulo para innovar, puesto que dadas estas restricciones e impulsados por la necesidad y el compromiso con su proyecto, han buscado soluciones en la «frontera», lo que les ha permitido adentrarse en la innovación pura.

Estos factores desencadenantes de la innovación forman parte, en su gran mayoría, del *ethos* cultural de las organizaciones, constituyendo el terreno fértil que las organizaciones públicas ofrecen para «cultivar» la innovación en forma sistemática, tal como planteamos en el capítulo anterior. Así mismo, muchos de estos factores son parte constituyente del desarrollo incipiente de una cultura innovadora en las organizaciones públicas y en las personas que allí laboran y, por ello, no es conveniente

pensar en un modelo únicamente centrado en los aspectos procesales y rutinarios de la innovación, porque sabemos que ello no basta, aunque sea muy importante para que la innovación se sistematice.

La cultura innovadora, expresada en las capacidades y habilidades tanto expertas (técnicas) como en las relacionales (blandas) constituye la matriz en torno a la cual la innovación germinará y se expandirá hacia la Administración pública.

Ahora bien, podemos clasificar el conjunto de estos factores facilitadores de la innovación en tres categorías:

Organizacionales	Agrupamos aquí a aquellos factores que tienen relación con la cultura de gestión de la organización y con las prácticas de trabajo, así como también con los diseños de la organización. En este ámbito podemos señalar los siguientes: • Empoderamiento. • Orientación a resultados. • Apoyo político. • Visión empresarial. • Restricciones legales.
Personales	Se clasifican aquí los factores referidos a las capacidades propias de los funcionarios y de los gestores públicos. En este ámbito destacamos los siguientes elementos: • Liderazgo. • Compromiso. • Pasión. • Espíritu joven.
Entorno	En este último grupo clasificamos las situaciones coyunturales que empujan al administrador y a los gestores a introducir la innovación como respuesta ante variaciones en el contexto, sean estas nuevas demandas ciudadanas, o bien, nuevas mejoras en los impactos de una política. En este grupo incluimos como único factor a la crisis.

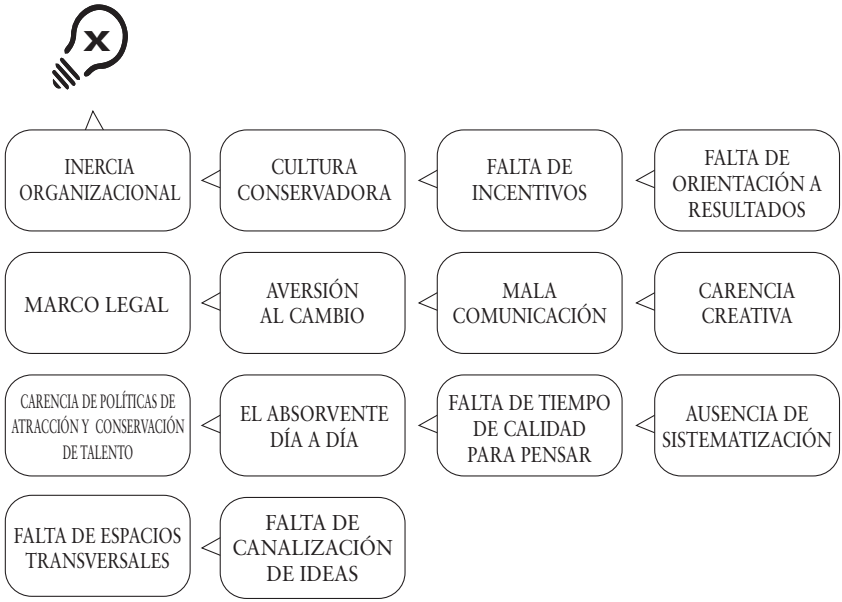
Por otra parte, no es posible establecer una priorización de estos factores, en caso que tuviéramos la necesidad de jerarquizarlos. Sin embargo, en la mayoría de los gestores públicos que han innovado está presente una parte importante de ellos. La realidad es que cuando un gestor público enfrenta la necesidad de innovar, el impulso de hacerlo viene dado por la activación del conjunto de estos factores, por lo que no podemos decir que haya uno que actúe aislado de los demás. El efecto de cada factor dependerá también de las cualidades y capacidades personales

de cada gestor: unos requerirán más apoyo político y empoderamiento que otros, o bien, algunos necesitarán menos trabas burocráticas de la administración.

En cualquier caso, de lo que hemos analizado podemos señalar que el factor entorno tiene un peso que está condicionado por las circunstancias de cada país y sector público. Por ejemplo, actualmente en Europa el factor crisis, expresado en sus diversas modalidades, está teniendo un peso muy destacado en el impulso de la innovación y el sector público está necesitando reinventarse para hacer más cosas con menos dinero. En este caso nuestra explicación respecto del peso que puede llegar a tener el factor crisis tiene dos lecturas: por un lado, el peso específico de la crisis, incluyendo su alcance, que en Europa es muy importante y condiciona la acción del sector público; y, por otro, la falta de una cultura en la gestión pública de escrutar el entorno, previendo los cambios y la evolución de las demandas y necesidades de la ciudadanía. Esto último, como ya dijimos más arriba, es uno de los grandes cambios que está teniendo la gestión pública: mientras más interrelacionado se esté con el entorno, más impactado por él seremos, tanto para lo bueno como para lo malo.

3.1.5 ¿Qué obstaculiza la innovación en el sector público?

Los obstáculos o barreras para la innovación que identificaremos en este punto están vinculados a aspectos organizacionales, personales (competenciales y actitudinales) y de entorno. La gráfica siguiente resume sinópticamente las barreras que analizaremos y que hemos encontrado con cierta frecuencia en el sector público:



3.1.5.1 Factores obstaculizadores de la innovación

En este punto describiremos en detalle cada uno de los factores que obstaculizan el normal desempeño de la innovación en el sector público.

a) Inercia organizacional

Uno de los principales obstáculos a la innovación es la rutina en la que caen las organizaciones y, lamentablemente, una vez se entra en ella es muy difícil sacarla de allí. «Las cosas siempre se han hecho así» es la frase que mejor expresa esta barrera. Incluso habiendo consciencia entre sus colaboradores de la necesidad de cambio, la fuerza de la inercia es tan grande que la implementación de nuevas prácticas se hace muy costosa. Un modelo sistemático de gestión de la innovación debería procurar romper esas rutinas con nuevas prácticas emergentes, que se instalan en la organización sin romper del todo con las viejas, pero arraigándose rápidamente.

b) Cultura conservadora

El sector público burocrático se fundamenta en modelos de gestión muy alejados del cambio y de la innovación. Ese paradigma fue pensado para un entorno seguro y estable, por lo que superar esa cultura es uno de

los principales desafíos para instalar la innovación. El modelo de gestión de la innovación que planteamos en el capítulo anterior ha sido pensado para desarrollar una cultura para la innovación a través de nuevas prácticas, sensibilizaciones y generando éxitos tempranos que la consoliden.

c) Falta de incentivos

Por lo mismo que señalamos anteriormente, la cultura burocrática prevaleciente no está estructurada en un marco de incentivos que motiven la innovación, sino que por el contrario, dado que normalmente no se miden los resultados y los impactos de las acciones, no hay necesidad de innovar. La innovación sistemática, precisamente, surge de la necesidad de medir, evaluar y revisar en forma sistemática las políticas y servicios que entrega la administración. Sin incentivos que fomenten el cuestionamiento y mejora de lo que los gestores públicos hacen, difícilmente brotará la innovación.

d) Falta de orientación hacia los resultados

La gestión pública burocrática no tiene una orientación hacia los resultados, aunque se va instalando ya una demanda que se espera genere un cambio al respecto. En el sector privado se exige una mayor y mejor provisión de productos y servicios, ante lo cual se responde con innovación. El sector público, por el contrario, no está estructurado, salvo muy contadas excepciones, de esa manera. La innovación exige, pues, la incorporación de los usuarios al proceso de creación de servicios, ya que ello estimula una mayor orientación hacia los resultados de la acción del sector público. El modelo de gestión de la innovación que proponemos contempla un sistema de métricas para evaluar, en forma continua, los avances e impactos de la innovación.

e) Marco legal

Normalmente se esgrime la legalidad como un obstáculo para innovar. El principio de legalidad o el marco jurídico en el que se funda la Administración pública es para muchos gestores públicos la gran barrera para innovar. Este principio establece que solo se puede hacer aquello que está prescrito por ley. Esta barrera está muy vinculada, por un lado, con la cultura organizacional y con la actitud de los gestores públicos, por otro. Respecto de esto último, si bien la legalidad es percibida por muchos como una barrera para otros agentes públicos constituye un acicate

para innovar, por lo cual existe un elemento subjetivo a tener en cuenta en este obstáculo.

f) Aversión al cambio

El miedo a lo nuevo y al cambio también es una de las barreras a la innovación más recurrentes en el sector público. Forma parte, sin duda, del arquetipo de la cultura burocrática sobre el que ya hemos hablado anteriormente. La capacidad de adaptación es en general baja, por lo que el modelo que proponemos en el capítulo anterior busca orientar a los gestores públicos para que puedan identificar las necesidades del entorno que deben satisfacer y, desde allí, cuestionar los servicios que entregan, adaptándolos a estas necesidades.

g) Mala comunicación

La estructura de compartimentos estancos que predomina en las organizaciones públicas y las prácticas de trabajo vertical y jerarquizado han aislado a las unidades funcionales, estableciendo muy malos canales de comunicación entre ellas. Esta realidad es, sin duda, un obstáculo para la práctica de la innovación, la que requiere precisamente de lo contrario. En este sentido el modelo que proponemos procura romper esos compartimentos cerrados y aislados para generar redes de conversación entre ellos. La innovación demanda transversalidad y compartir conocimiento, porque fundamentalmente es un espacio de interacción e intercambio de conocimiento.

h) Carencia creativa

Para innovar se requieren ideas, pero no es suficiente con ello. La carencia creativa viene dada también por la falta de estímulos para que estas surjan y se expresen: la burocracia asfixia el talento creativo. La carencia creativa es un espejo de la falta de incentivos y de la cultura de aversión al riesgo que existe en el sector público. Un modelo de gestión de la innovación como el que planteamos exige que brote la ideación entre los gestores públicos y los ciudadanos a través de espacios dedicados a ello y de un buen sistema de incentivos que supere el miedo a asumir un rol mas proactivo.

i) Carencia de políticas de atracción de talento

Dado que no hay una fuerte orientación al usuario y, con ello, un uso intensivo de la evaluación de desempeño, no se vislumbra en el sec-

tor público la aplicación de políticas para retener y captar el talento, lo cual representa una de las claves de la innovación, pues son las personas quienes impulsan y concretan la innovación.

j) Cotidianeidad

La urgencia es uno de los grandes obstáculos a la innovación y también lo es en el sector privado. Es por esto que centrarse en lo cotidiano nos quita la perspectiva de mirar y anticipar el futuro a través de una visión crítica de lo que hacemos. Muchas veces hemos escuchado que lo urgente es lo primero y con ello las organizaciones son consumidas por lo perentorio, perdiendo de vista el mediano y largo plazo y la instalación de la innovación se hace muy complicada. La innovación requiere de espacios de cuestionamiento de lo que se hace, incluyendo las formas de responder a las urgencias.

k) Falta de tiempo

Esta una de las grandes excusas que se esgrimen para justificar el no hacer nada para innovar y como factor tiene que ver con un modelo mental instalado en aquellos que realmente no tienen la convicción de que la innovación sea un aporte para mejorar las cosas que hacemos. Hemos escuchado decir a algunos gestores públicos: «me encanta la innovación, pero no tengo tiempo». Ello resume una actitud frente a la innovación como si esta fuera una varita mágica que no requiere esfuerzos para que se instale en la organización, cuando la realidad es completamente contraria: se trata de una actividad que requiere tanto encanto como trabajo, mucho trabajo.

l) Ausencia de sistematización

Muchos de los casos y prácticas innovadoras detectadas no tenían detrás una sistematización que permitiera replicar los procesos de forma exitosa. Su ausencia, sumada a la inexistencia de aquellos factores motivadores mencionados anteriormente, convierten a las organizaciones públicas en un páramo para la innovación.

m) Falta de espacios transversales

La excesiva jerarquización y verticalidad impiden los contactos transversales que facilitan la emergencia de la innovación, no obstante son estos espacios de interacción los que producen los hallazgos innovadores. La posibilidad de compartir conocimientos y experiencias son la clave del

surgimiento de una idea innovadora. El modelo que hemos propuesto se basa en espacios transversales que articulan personas e ideas de diferentes unidades de la organización, así como *stakeholders* externos a esta.

n) Falta de canalización de ideas

Por la misma razón expuesta en el obstáculo anterior, las pocas ideas que lleguen a emergen quedan atrapadas en el laberinto burocrático, sin ninguna posibilidad de crecer en la exposición pública. Es por ello que el modelo que proponemos se basa en un proceso que capta ideas que luego son sometidas a validación para ser convertidas posteriormente —algunas de ellas— en proyectos innovadores. En consecuencia, el modelo garantiza que las ideas no se pierdan en el vacío, por el contrario, constituyen la base de su funcionamiento.

o) Fatiga innovadora

En muchas personas se produce un desencanto con la innovación cuando esta ha derivado en fracaso. Especialmente en el sector público prevalece una tendencia a hacer innovaciones tecnológicas sin los debidos recaudos para alinear a las personas con los cambios que ello supone. La expresión «esto es más de lo mismo» es corriente en las administraciones, lo que genera un cierto escepticismo. La gestión de las expectativas es una buena «herramienta» para desactivar las futuras potenciales frustraciones. Sin duda esto constituye una barrera importante para la innovación. El descreimiento de las personas en ella puede socavar cualquier intento de instalarla.

p) Ausencia de capacidad de aprendizaje organizacional

En general, las organizaciones públicas no tienen la capacidad de aprender de sí mismas y la cultura de trabajo instalada en las personas tampoco favorece el que esto sea distinto. En estos casos no hay un talento colaborativo que haga fluir el conocimiento desde el que luego se puede innovar, razón por la que las organizaciones públicas deben mejorar la gestión de su propio conocimiento (formal y de prácticas) de manera de aprender y desde allí, iniciar una innovación.

Como hemos visto tras la revisión de todos estos obstáculos, las grandes barreras para la innovación provienen de ámbitos relacionados con la organización, ya sea su cultura, diseño y/o prácticas de gestión; los aspectos personales de sus miembros, por ejemplo, las competencias para ejercer dicha innovación o habilidades relacionales para practicarla; o bien,

vienen del entorno, es decir, de elementos externos a la Administración pública que comportan un freno a la innovación.

Entre los factores que hemos revisado encontramos ejemplos que se insertan en todos los ámbitos, teniendo particular prevalencia los organizacionales y, en menor medida, los personales. Con ello toma especial importante el contexto como sistema de incentivo o freno a la actividad innovadora. Incluso podríamos señalar que el peso más destacado como obstáculo a la innovación lo tiene la inercia organizacional, es decir, las rutinas establecidas que predominan claramente, inhibiendo las posibilidades de cambio y cuestionamiento de las mismas. La gran mayoría de los gestores públicos señala esta opción como la de mayor relevancia relativa, aunque también se menciona el margo legal como gran barrera a la innovación, dada la cultura garantista y procedimentalista de la burocracia pública.

Por otra parte, si bien se señala la cultura conservadora, aquí se utiliza en su acepción más restringida, referida a las formas de trabajo basadas en el control y seguimiento y no al conjunto de valores y prácticas de la administración.

En un segundo nivel de referencia están los factores de índole personal, como la aversión al cambio, la falta de creatividad y la carencia de tiempo. Si bien todos estos factores obstaculizadores están muy vinculados al entorno organizacional, hacen referencia particularmente a aspectos que las personas pueden controlar y que devienen de su propio carácter.

Un tercer nivel se focaliza más en las carencias que en los obstáculos propiamente tales. Efectivamente, aquí encontramos la inexistencia de orientación hacia los resultados, la falta de incentivos, de políticas de atracción de talentos y diseño institucional, los que no ayudan a impulsar la innovación. Este nivel de obstáculos es una nebulosa menos concreta, pero que deja entrever la sensación que prevalece en los gestores públicos en relación con sus capacidades para enfrentar la innovación.

Tenemos la convicción de que reconociendo estos factores obstaculizadores e implantando los elementos que son facilitadores de la innovación podremos preparar su cultivo y desarrollo, generando las mejores condiciones organizacionales y personales para impulsar la innovación en el sector público.

3.2 ¿Cómo crear una cultura innovadora en el sector público?

A partir de las barreras e impedimentos que hemos visto, proponemos algunos aspectos que contribuirán a crear una cultura innovadora basada en las personas como ejes de la innovación en el sector público. En este sentido lo primero que queremos señalar es que la colaboración es uno de los elementos cruciales para la innovación en el sector público y que sin ella no hay innovación. Pese a su importancia, se trata de una actividad que no es exclusiva y aislada de un par de genios entre cuatro paredes, sino que por el contrario, corresponde a un proceso de interacción constante entre diversas áreas de un servicio público y entre servicios y con el entorno. Por lo tanto, es muy válido preguntarse: ¿por qué colaboran los gestores públicos? ¿qué factores hacen que un gestor público tome la decisión de innovar o no? Las respuestas a estas inquietudes permanecen aún en la sombra, esperando para ser descubiertas.

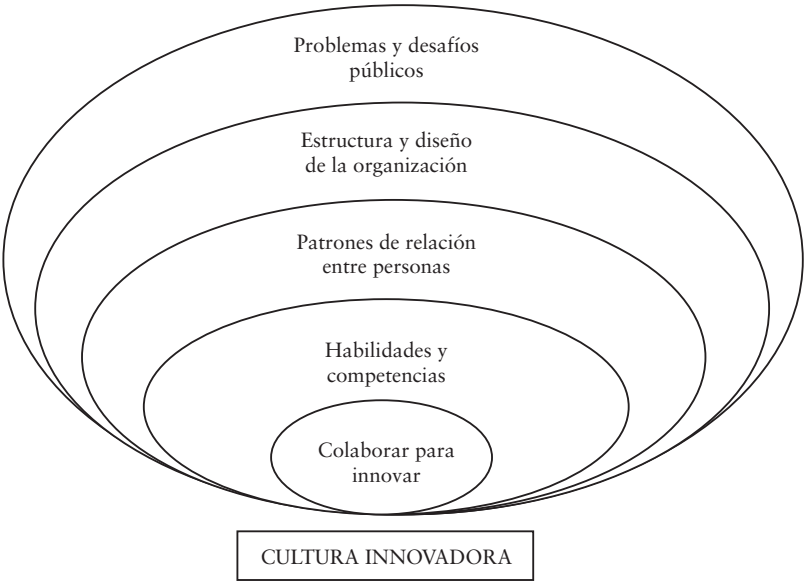
Por otro lado, las fuertes presiones para refundar la Administración sobre bases que garanticen el triángulo de la eficiencia, la satisfacción de «usuario» y la democracia, se basan en la necesidad de cambiar los modelos de gestión y de formulación de las políticas públicas, por lo que la colaboración entre administraciones y servicios surge como una necesidad (por lo demás existe evidencia empírica de que los resultados que se alcanzan con esta alianza son positivos). Sin embargo, hay un contexto organizacional y una cultura adversa para propiciar esa transformación, por lo que surge una pregunta natural al respecto: ¿qué hace que un gestor público colabore y otro no? Este es el tipo de problema que enfrenta la experiencia, los valores, la cultura predominante en su servicio y la prevalencia de algunos rasgos personales, aunque no se sabe a ciencia cierta qué es lo que impulsa la colaboración. Por nuestra parte nos inclinaríamos a creer que se trata de una combinación de varios factores en dosis aleatorias.

Si la colaboración es la base en la que se sustenta la innovación, nos interesa entonces explorar qué factores intervienen en el hecho de que las personas colaboren o no para crear una cultura innovadora en la administración. Hemos estructurado estos componentes en contextuales, culturales, organizacionales y personales. Revisémoslos en detalle a continuación.

3.2.1 Factores contextuales de la colaboración

La complejidad de los problemas y asuntos públicos hace que las soluciones sean transversales, motivando la multiplicación de las coor-

dinaciones entre diversos servicios y generando la necesidad de colaboraciones entre gestores públicos de agencias diversas. La colaboración, en consecuencia, vendría incentivada por su naturaleza híbrida, la que desborda las divisiones funcionales de la administración. Esta explicación nos lleva a preguntarnos porqué la colaboración es plausible. Esto exige de un alto grado de madurez de los gestores públicos para abordar los problemas públicos, puesto que aunque existen conflictos que demandan más colaboración que otros, al fin y al cabo son los propios gestores públicos quienes toman la decisión de colaborar o no.



3.2.2 Factores organizacionales de la colaboración

La estructura y diseño de las organizaciones públicas, como hemos venido señalando a lo largo de este capítulo, también constituye un factor explicativo del fomento o no de las actividades colaborativas generadoras de cultura innovadora.

Por ejemplo, las organizaciones públicas que siguen un patrón de diseño jerarquizado y vertical son menos incentivadoras de las relaciones colaborativas. Asimismo, están estructuradas con programas «verticalizados», es decir, que responden con recursos únicamente de un servicio específico, por lo que tampoco contribuirán a la emergencia de la colaboración. Si bien la colaboración es causa de cambios en el diseño organizacional, también es una consecuencia del diseño vigente.

3.2.3 Factores culturales de la colaboración

Los factores culturales se relacionan con los patrones dominantes en las relaciones interfuncionales y personales en la administración, así como también con los valores en los que esta se funda. Una organización pública «burocratizada» en la que los gestores públicos sienten que su servicio es su área de dominio cuasi personal, difícilmente tendrá incentivo para realizar tareas colaborativas con otros servicios.

En este sentido las prácticas de trabajo en las que los gestores públicos sienten que realmente hay una frontera clara y excluyente respecto del resto de la Administración no contribuyen a establecer relaciones colaborativas.

Muchas veces nos ha tocado encontrarnos con personas que descubren en reuniones conjuntas que hay «otros» que tienen información y conocimiento útil para mejorar las funciones que ellos desempeñan. La Administración padece una gran ceguera en relación con lo que el «otro» hace y el conocimiento que este tiene para generar potencial valor en lo que se ejecuta.

3.2.4 Factores personales de la colaboración

Las características o rasgos personales de los gestores públicos también han de ser tenidos en cuenta a la hora de evaluar los factores que motivan la colaboración como eje de la cultura innovadora. Rasgos tales como la edad, el género, los estudios realizados y los años de trabajo en el sector público son elementos explicativos posibles de la acción colaborativa. A modo de reflexión, un gestor público con experiencia en prácticas de colaboración con otros tiene más posibilidades de replicar esa práctica en el contexto de la Administración pública.

Al finalizar podemos señalar que no es posible comprender la emergencia de la colaboración en el sector público centrándose únicamente en un factor, puesto que no tenemos la evidencia empírica para ello, aunque «a ojo de buen cubero», después de años de consultoría organizacional, constatamos que la colaboración como práctica de trabajo surge como resultado de la combinación de los factores antes señalados. Hay que considerar, además, que cada organización pública es diferente, lo que nos lleva a que en cada una de ellas la combinación de factores es aleatoria, no respondiendo a un patrón único desencadenante de la colaboración.

La buena noticia es que la colaboración está aquí y, al parecer, ha venido para quedarse, lo que constituye un elemento clave para desencadenar la cultura innovadora en el sector público. No queremos decir que

basta con la colaboración para que la innovación se instale, pero es un componente esencial del *cocktail* que queremos preparar.

3.3 Crear una cultura de la innovación a través de la colaboración

La innovación ha dejado de entenderse desde una perspectiva exclusivamente técnica (o tecnológica), que encapsulaba la impronta innovadora de las organizaciones en sus departamentos de investigación y desarrollo (fenómeno que, por lo demás, también capturó los esfuerzos modernizadores de las administraciones públicas). Hoy por hoy el reto de innovar para crear valor se centra en hacer las cosas de forma diferente e, incluso, hacerlas radicalmente nuevas. La innovación es una preparación compleja cuya receta tiene componentes diversos y donde la visión tecnológica de la innovación evidencia un lugar cada vez menos relevante.

Por otra parte hay otros factores impulsores que han ido adquiriendo un peso cada vez mayor en esta materia: se trata del capital humano (competencias) y la cultura innovadora (relaciones y valores).

Para acrecentar estos factores es imprescindible hacer hincapié en la educación en todas sus etapas. Ello porque el desarrollo de una educación que potencie las competencias y el talento de las personas para incorporarse al mercado, así como desarrollar en ellas una actitud innovadora es crucial para enfrentar los desafíos futuros.

Al respecto es muy importante desarrollar un sistema educativo que estimule la «coopetencia»[16] y la investigación desde edades tempranas, así como también que incorpore la innovación como disciplina dentro de los ciclos formativos, para hacer de la innovación un hecho cotidiano y no un conjunto de acciones puntuales, como suele ocurrir con cierta frecuencia. En ese sentido, cabe preguntarnos si la formación de los gestores públicos es la adecuada para activar la innovación en las administraciones. A nuestro juicio la respuesta es sencilla: no, no lo es. Los estudios superiores que forman a los profesionales de la Administración pública aún están anclados en conceptos del viejo paradigma organizacional: planificación, control, presupuestación, medición, organización, etc. Este bagaje conceptual es el que da cimiento a la cultura poco innovadora que existe en el sector público. Los profesionales de la Administración deberían desarrollar una nueva base conceptual y de habilidades que posibilite la innovación. Por

[16] «Coopetencia» es un concepto introducido por Nalebuff y Brandenburger (1996) en su libro homónimo. Los autores destacan la necesidad de que las empresas de hoy deben cooperar tanto como competir.

ejemplo, hay estudios que confirman que los gestores públicos más innovadores son aquellos que han realizado estudios universitarios en los que han practicado la creatividad, el trabajo colaborativo, la criticidad y la experimentación[17].

Como hemos afirmado a lo largo del libro la innovación no consiste solo en llevar adelante una serie de proyectos novedosos de forma aislada, sino que debe ser un proceso de negocio, directamente ligado a la estrategia de la organización y a su creación de valor en donde la tecnología, la cultura emprendedora y el capital humano son las piezas clave en las que esta se sustenta.

Para fomentar la cultura innovadora necesitamos, además, crear en las administraciones algunas acciones específicas que fomenten su evolución y crecimiento. Estas ideas no han de entenderse por sí solas, sino en el conjunto de ellas, las que pueden aplicarse en forma simultánea. Cada uno de estos elementos nos lleva a lo concreto, es decir, a generar prácticas que estructuren la cultura innovadora.

A continuación, pues, presentamos las principales ideas que nos parece importantes cultivar y desarrollar para una cultura innovadora basada en la colaboración.

3.3.1 La innovación se produce en las fronteras

Jorge Wagensberg es un físico y divulgador científico catalán del más alto nivel, exdirector de la Fundación CosmoCaixa. La agudeza de sus reflexiones están plasmadas en sus libros, especialmente en los de aforismos y máximas. Leyendo su libro titulado *Si la naturaleza es la respuesta, ¿cuál es la pregunta?* nos encontramos con una bella experiencia en la cual queda claro que la creatividad y la innovación se producen en las fronteras del pensamiento, es decir, en la síntesis de las miradas e ideas. Compartimos aquí el relato de Wagensberg.

> Dos amigos toman una copa en la barra de un bar. Uno de ellos es médico urólogo y el otro es militar, piloto de cazas. Ambos comparten historias de sus profesiones. Aquel día el piloto explica con entusiasmo que con su avión ha superado dos veces la barrera del sonido y lo que más le ha sorprendido es que la onda acústica ha partido las gruesas capas de hielo que llevaba el avión. El médico, que lo escuchaba con interés, le hizo volver a explicar la experiencia: gracias al sonido, su amigo había

[17] Esteve M, Ysa T, Longo F. (2012). «The Creation of Innovation through Public-Private Collaboration». Spanish Journal of Cardiology. 65(9). Impact Factor: 2.1.

> conseguido diluir la materia sin alterar lo que envolvía. Este es precisamente un problema con el cual, como médico, debo lidiar a menudo: he de operar a los pacientes con piedras en los riñones cuando estas son demasiado grandes para que se eliminen por sí solas[18].

La lección que queremos rescatar de esta experiencia es la necesidad de crear espacios comunes en la Administración con la finalidad de superar las fronteras funcionales en las que los profesionales se encuentran normalmente, lo cual permite romper con las rutinas del día a día, que tan pesadamente inhiben la innovación. Traspasar estas fronteras para permitir el paso de las ideas entre servicios y agencias públicas y dentro de ellas mismas implicará que mientras más ideas y diversidad de conocimientos haya, más potencialidad de innovación habrá.

3.3.2 Pasión

Todos los proyectos exitosos requieren de una fuerte dosis de pasión. Los profesionales innovadores necesitarán aún más. La innovación, así lo aseguran quienes han tenido éxito en ella, no brota de los grandes planes que intentan atrapar desde el presente lo que está por venir, sino que más bien se produce cuando se piensa el futuro de forma distinta de como se hace en el presente, es decir, cuando se piensa radicalmente distinto. Para ello se requiere superar los modelos mentales vigentes y poner en los proyectos buenas dosis de pasión.

Ya lo hemos dicho antes, cuando hablábamos de los campos organizacionales: lo que nos parece más relevante es recuperar la identidad, reflejada en la visión del servicio: mientras mayor sea la identificación existente entre esa visión y los colaboradores del servicio, más se activará el compromiso y la pasión por emprender proyectos innovadores. Se propone, en consecuencia, construir una visión en forma participativa y comunicarla a toda la organización. La pasión debe ser una metáfora movilizadora.

3.3.3 Experimentar

La innovación implica ensayar y equivocarse, una ecuación muy lejana de la experiencia de trabajo del sector público. La experimentación es un espacio que permite llegar a la innovación, porque como ya hemos dicho, las ideas son una condición para la innovación, pero no son suficientes y

[18] Jorge Wagensberg (2002). *Si la naturaleza es la respuesta, ¿cuál es la pregunta?* Editorial Tusquets.

se requiere que alguien le asigne valor a una idea para que se produzca la innovación. Experimentar y ensayar permite ir cristalizando las ideas y mitigando los eventuales riesgos.

Lo que proponemos aquí es crear espacios transversales de experimentación de proyectos. Al espacio del ensayo se llega con una visión genérica de lo que se quiere hacer, o sea, no se sabe claramente lo que hay que hacer: se tiene la visión, pero el cuadro no está del todo pintado, no sabemos aún cuáles son los detalles. Hemos hecho un descubrimiento acerca de cómo afrontar el problema, qué cosa nueva podemos hacer y ahora es el momento de construir la solución y para ello nada mejor que experimentar. ¿Qué requeriremos para experimentar?

a) Cristalizar: No se sabe muy bien hacia dónde nos llevará la idea, pero sí cuáles pasos debemos seguir, porque tenemos la idea del cuadro que queremos pintar aunque los detalles no estén todavía definidos. Esta capacidad demanda poner intención en lo que se hace: traducir la solución emergente en una solución concreta.
b) Hacer prototipos: Esto comporta llevar las ideas a creaciones físicas, experimentar, dar vueltas y probar y luego cambiar, equivocarse, errar mucho y pronto: este es un proceso de cultivo, de explorar el futuro desde la acción y desde el juego. Así mismo se requiere que experimentemos desde el cuerpo y que integremos la mente, el corazón y las manos para hacer diseños de lo nuevo, de lo que quiere emerger.
c) Materializar: Difundir la innovación y la manera en que enfrentamos el problema para que esta sea incorporada en la organización requiere de la confianza en lo que viene y en las personas. Se trata, al fin de cuentas, de crear ecosistemas, espacios que se autorregulen en la sustentabilidad de sus soluciones y que representen respuestas dinámicas a problemas complejos.

3.3.4 Incentivos

Sin incentivos no hay innovación. Se necesita diseñar, como se planteó en el punto anterior, un sistema de incentivos y recompensas que motive a los profesionales de la Administración a proponer ideas y a experimentar proyectos innovadores. Nos ha tocado ver cuán motivadores son, por ejemplo, los concursos de ideas en algunos servicios públicos: estimulan la generación de ideas incluso desde rincones inimaginables y permiten que personas aparentemente tímidas y poco proactivas se atrevan a dar ideas.

Estos sistemas deben ser diseñados sobre la base de romper con dos grandes obstáculos de la innovación: las estructuras estancadas y la disponibilidad de dinero. Por ello, se ha de fomentar en primer término que las ideas tengan un origen transversal, en equipos multifuncionales (originados en áreas diversas de la organización) y, por otro lado, promover aquella innovación que no comporta grandes desembolsos. Con esto no queremos decir que la innovación no requiera de inversiones, pero tampoco queremos que aquellas innovaciones que no requieren grandes sumas de dinero se queden en el basurero.

El reconocimiento público para aquellos que innovan es un aliciente muy importante para detonar la cultura innovadora, así como también representa un complemento a la motivación intrínseca que vimos anteriormente.

3.3.5 Fomentar el trabajo colaborativo

La mayoría de los problemas que las organizaciones públicas —y de las no públicas— están detectando en la actualidad se refiere a los fuertes déficits de trabajo colaborativo para enfrentar los desafíos de necesidades dinámicas y complejas. Efectivamente, las soluciones que normalmente está proveyendo el mercado están vinculadas con metodologías centradas en los aspectos motivacionales, sin embargo estas tienden a reducir el problema a la dimensión personal del entorno laboral. La solución viene a señalar, en una versión simplificada, que si se consigue estimular a la gente en las virtudes del trabajo colaborativo, este brotará casi como por arte de magia. La realidad, no obstante, es harto diferente e incluso puede llegar a caminar en sentido contrario.

Otro conjunto de soluciones pasa por los típicos cursos en donde se transmiten conocimientos acerca de lo que es el trabajo colaborativo y las ventajas que reporta, lo cual sirve bien poco para cambiar una realidad organizacional dominada por la cultura de silos y las relaciones jerárquicas, pues la gente escucha y luego la realidad que se pretende modificar sigue igual.

En suma, ni las respuestas motivacionales ni las cognitivas son la solución al problema de cómo implantar el trabajo colaborativo en las organizaciones públicas basadas en el conocimiento. Estos enfoques iluminan una parcialidad del problema, aunque en cualquier caso deberían formar parte de una solución más integral. Desde nuestro punto de vista la cuestión crucial es ensayar y experimentar el trabajo colaborativo,

diseñando una estrategia para que la colaboración se convierta en una práctica de gestión en la Administración pública.

3.3.6 Cambiar los modelos mentales

La forma que adoptan las organizaciones y los patrones de relación bajo los que se estructuran son el fruto de un modelo mental, esto es, de un paradigma, de una forma de ver la realidad. Las organizaciones surgidas bajo la mirada del paradigma industrial, por ejemplo, se estructuraron sobre la base de la verticalidad, la especialización y el comando y control. En esas circunstancias la innovación no tenía mucho sentido, porque este tipo de organizaciones no se pensó para innovar, sino para producir bienes y servicios a través de una maquinaria previamente diseñada en la cual se imponía el cumplimiento de roles predeterminados. Sin embargo, el mundo de hoy demanda organizaciones más flexibles, dúctiles y dinámicas, en las cuales el conocimiento es la fuente de la innovación y la generación de riqueza y donde su gestión es clave para el éxito de las organizaciones. Innovar no es ya solo estar en «buena onda», sino más bien representa una necesidad para la creación de valor.

Cambiar esos modelos mentales es un desafío que se ha de acometer y la sensibilización respecto de lo que es y para qué sirve la innovación ayudaría a ir paulatinamente produciendo ese cambio.

3.3.7 Gestionar el conocimiento para innovar

Uno de los problemas principales para un responsable de la gestión del conocimiento es conseguir que este sea compartido. Para cualquier trabajador del conocimiento supone un esfuerzo suplementario poner a disposición de sus compañeros lo que ha aprendido en su quehacer diario, ya sea introduciendo información en una base de datos, o bien, difundiendo experiencias en una comunidad virtual: compartir el conocimiento requiere de una dedicación extra que solo se producirá cuando el empleado perciba claramente los beneficios que ello le proporciona.

En la actualidad el conocimiento es la energía que moviliza la innovación. Las administraciones públicas son intensivas en cuanto al uso del conocimiento, sin embargo algunas son muy malas gestoras de su propio conocimiento. En estos casos proponemos la idea de generar espacios para compartir ideas, experiencias y proyectos, identificando primero cuál es el conocimiento crítico que tiene un servicio público determinado, quiénes son los depositarios de ese saber y cómo es que este fluye a través de la

organización. Este mapa nos dará pistas respecto de qué acciones realizar para mejorar el uso del conocimiento para innovar.

3.3.8 Ser más creativos

La creatividad no solo es fruto de la inspiración, sino que se debe trabajar duro para conseguir ser creativos: practicar, practicar mucho y equivocarse. ¡Cuán estigmatizado está el error! Por el contrario, las organizaciones innovadoras como Google lo celebran, porque lo consideran una probabilidad de una idea sin valor en el mercado. Solo con las ideas es que comienza a rodar la rueda de la innovación. La imagen que sirve de metáfora para lo que queremos decir es la deidad védica Saraswati, la diosa del aprendizaje y las artes. Su nombre en sánscrito significa «la zona que tiene lagos» (*sáras*: algo fluido, un lago, un estanque; *vati*: la que posee). Algunos estiran la traducción para que signifique «la que fluye», lo que se puede aplicar a la mente, las palabras, las ideas, o a la corriente de un río. Precisamente creemos que el ámbito donde florece la creatividad es aquel que permite que las ideas y las personas «fluyan».

La creatividad no surge en cualquier lugar y de hecho hay ambientes que la inhiben. Pero ¿en qué hábitat esta se produce? Hasta donde sabemos, y en especial para las organizaciones públicas, la respuesta lleva a que los espacios abiertos representan el ecosistema idóneo para la creatividad, puesto que se trata de instancias de encuentro entre personas con intereses y objetivos comunes, que interactúan para la generación, intercambio y asimilación de experiencias en áreas de aplicación específicas, con objetivos bien definidos.

3.3.9 Liderar para facilitar, no para controlar (entusiastas)

La innovación no se instala ni se promueve sola. Para que esta ocurra es necesario un liderazgo que la impulse, aunque no de cualquier forma. Las organizaciones del siglo XXI, inmersas en contextos de alta complejidad y en dinámicas de cambio permanente, requieren de directivos públicos que ejerzan un liderazgo basado en un nuevo estilo de conducir las organizaciones. La fuerza vital de la organización de este siglo es su flexibilidad, su potencial creativo y su capacidad de aprendizaje, los que residen en el conjunto de las personas que trabajan en ella. Movilizar a estos colaboradores hacia un proceso de innovación continua será la clave del éxito de las organizaciones públicas del futuro y para conseguirlo los directivos, a nuestro juicio, deben desarrollar y fortalecer las siguientes competencias y habilidades.

a) Subirse al balcón. Lo que queremos decir con esto es que el directivo debe desarrollar una visión sistémica de la organización, mirar el conjunto y no solo las partes y esa visión debe encarnar un significado. Tener visión de futuro es crucial para el éxito de cualquier organización, puesto que todos los seres humanos necesitan sentir que sus acciones tienen sentido y están orientadas hacia el logro de objetivos específicos.
b) Devolver el trabajo. Debe valorar y facilitar la creatividad, en especial mediante la diversidad y las actividades marginales como los experimentos y las excentricidades. Este nuevo liderazgo debe facilitar la emergencia de la novedad, lo que significa crear condiciones más que imponer direcciones. El liderazgo debe facilitar lo que Cornella[19] describe como «hibridación», esto es, la capacidad de conectar ideas que provienen de ámbitos diversos para llevarlas a nuevas aplicaciones.
c) Apertura mental. El nuevo liderazgo promueve la flexibilidad, es decir, la capacidad de abandonar las rutinas adquiridas e incorporar o desarrollar otras nuevas. Esto es clave para desaprender viejos hábitos y adquirir nuevos. Como diría Punset[20] atreverse a «perder masa» para adaptarse a los cambios del entorno. En este sentido, la organización debe estar abierta a nuevos conocimientos e ideas y, para quien ejerce el liderazgo, estar dispuesto a promover —aunque parezca contradictorio— rutinas creativas.
d) Identificar a los entusiastas. Los directivos públicos deben «rastrear» primero, y luego potenciar a los entusiastas de la innovación, esto es, a aquellos líderes naturales que pueden contagiar a toda la organización las prácticas innovadoras. El efecto «demostración» es un gran estimulador de la innovación.

3.3.10 Después de la tormenta sale el sol (gestionar el cambio)

La mayoría busca la sombra de la comodidad en aquello que sabemos y conocemos. Sin embargo, si queremos sobrevivir en un mundo cambiante y complejo, el mantenernos en los ámbitos conocidos, respondiendo con las mismas ideas y herramientas a nuevos problemas, solo nos garantizará el fracaso y la ruptura con la realidad. Lo nuevo nos provoca confusión e incomodidad y para abordar la incertidumbre deberíamos aliarnos con

[19] Alfons Cornella, Director de Infonomía.
[20] Eduardo Punset, *Adaptarse a la marea*, Editorial Espasa, 2004.

la confusión. Esto puede sonar extraño, pero bastará con recordar las enseñanzas de la mitología griega a través del mito de Dionisio, el que señala que el cambio se produce en el caos, en la confusión. Por lo tanto, aprovechémonos de él para darle dirección y sentido al cambio, para establecer un nuevo punto de equilibro.

Al respecto, si bien es cierto que todo cambio genera confusión, no es posible mantener a esta última en forma permanente —aunque sea positiva en el punto de partida—, por lo que debe ser mitigada creando un espacio acogedor desde el cual se construya la confianza en las personas. Provocar cambios desde la confusión significa creer en las personas, en que son capaces de aportar ideas y asumir responsabilidades. La innovación va de la mano con un clima de credibilidad en el cual todos asumen un rol en el rompecabezas de la organización. El caos y la confusión pueden transformarse en momentos de renacimiento organizacional, en ventanas de oportunidad para el salto evolutivo de una organización que se adapta a los cambios nacidos de su propio cuestionamiento, o bien, provenientes de un entorno que fluye dinámicamente.

La innovación requiere, en consecuencia, de una buena estrategia de gestión del cambio en las organizaciones públicas.

Los ocho errores de la gestión del cambio cuando está mal implementada (John Kotter)

1. Permitir el exceso de complacencia.
2. No crear una coalición rectora lo suficientemente fuerte.
3. Infravalorar el poder movilizador de la visión.
4. Dedicar solamente un esfuerzo del 10% a comunicar la visión.
5. Permitir que los obstáculos bloqueen la nueva visión.
6. No generar éxitos a corto plazo.
7. Cantar victoria demasiado pronto.
8. No anclar firmemente los cambios en la cultura organizacional.

Consecuencias:

1. Las nuevas estrategias no se implementan correctamente.
2. Las adquisiciones no consiguen las sinergias esperadas.
3. Las reingenierías de procesos se prolongan y los costes aumentan.
4. Los programas de calidad no generan los resultados esperados.
5. Las regulaciones de empleo no consiguen controlar los costes.

3.3.11 Diseñando redes con los usuarios… especialmente

La metáfora de la organización está mudando desde una visión maquinal hacia una concepción que la distingue como un organismo vivo en el que el elemento central y determinante es la persona, sus potencialidades y sus relaciones. Como ya hemos señalado, el cambio en la concepción de la organización redunda en una transformación de su apariencia y en cómo se estructura. Esta dimensión es clave para generar la innovación. Al respecto se ha invertido mucho en las cosas y en la tecnificación, pero hoy más que nunca estamos tomando conciencia de que el simple conocimiento técnico de los procesos no asegura el éxito en una organización, sino que son las personas las que están detrás de todos estos mecanismos y las que, en definitiva, determinan la eficacia y el logro de los objetivos. Es, entonces, el conocimiento que las personas tienen el que garantiza la creación de la inteligencia colectiva para las organizaciones.

Como complemento se deberán crear más redes, formando una trama de relaciones al interior de las organizaciones y, especialmente, con los usuarios. Sabemos que las administraciones públicas no están habituadas a trabajar en red y mucho menos a tener presentes a los usuarios, pero hoy uno de los ámbitos más innovadores en el diseño de servicios públicos es la cocreación con usuarios, tal como vimos en capítulos anteriores. Por ello se ha de fomentar la perspectiva del usuario para involucrarla más en los procesos de negocio de las administraciones públicas.

3.3.12 Más comunicación, menos rumor

Mientras mejor es la comunicación, más claridad habrá en la organización respecto de lo que se pretende instaurar con una estrategia de innovación y, por lo tanto, habrá menos rumores contaminando el entorno.

La comunicación se ha de entender como un medio para hacer llegar un mensaje a los miembros de la organización. Si ese medio o sistema está mal diseñado, es decir, que no facilita la comunicación, se podría instalar una tendencia hacia el caos en la organización.

Facilitar la información a través de un buen sistema de comunicación es ya una práctica innovadora especialmente en el sector público, el que adolece de buenos canales de comunicación. No es menos cierto también que muchas organizaciones jerarquizadas asocian el poder con la información y, como consecuencia, propician la «opacidad» para mantener el control organizacional. Sin embargo, esta realidad no puede estar más lejos del establecimiento de la innovación organizacional, de modo que

la innovación debe ir de la mano con la transparencia, la comunicación y la credibilidad.

3.3.13 Escalabilidad y éxitos tempranos

La innovación no comporta una práctica organizacional para estar en «buena onda», es decir, no se genera con el objeto de crear un clima más propicio, aunque de él se derive, indudablemente. El que una organización decida introducir la innovación para una gestión que añada valor público tiene que ver con mejorar los niveles de gestión y, en consecuencia, el desempeño y los resultados del negocio: ese es el objetivo de la innovación. Por lo tanto, cuando se diseña una estrategia de implantación de la innovación se debe pensar muy bien en qué lugar de la organización se instala y para qué. No es necesario que toda la organización trabaje según ese patrón, porque no todas las tareas y actividades demandarán ser innovadoras, sino solo aquellas en las que la inteligencia colectiva resuelve en forma más eficiente los problemas de negocio público.

Una estrategia que instale la innovación en forma escalable y que vaya mostrando los éxitos tempranos reporta grandes beneficios.

3.3.14 La confianza como pegamento de la estructura organizacional

Como ya hemos dicho anteriormente el patrón de regulación del trabajo basado en el «comando y control» no es aplicable a la innovación. Por el contrario, la asfixia y en consecuencia una organización pública que quiere innovar no puede estar sustentada en ese patrón, pues requiere de una lógica de trabajo totalmente opuesta. La innovación se basa en otra premisa: las soluciones a los problemas organizacionales están en las personas que trabajan allí y todas ellas tienen ideas, unas más otras menos, pero para que estas broten se requiere de un contexto de confianza. Sin confianza se impone la jerarquía y el miedo y en el miedo no prosperan las ideas y los problemas terminan esclerotizando a la organización.

El sistema de comando y control está en crisis por el fracaso de su efectividad, porque no ha sido capaz de resolver los problemas complejos de las organizaciones de hoy. En la actualidad las tareas no pueden quedar al destino del control o al menos no solo de él, por lo tanto hay que confiar.

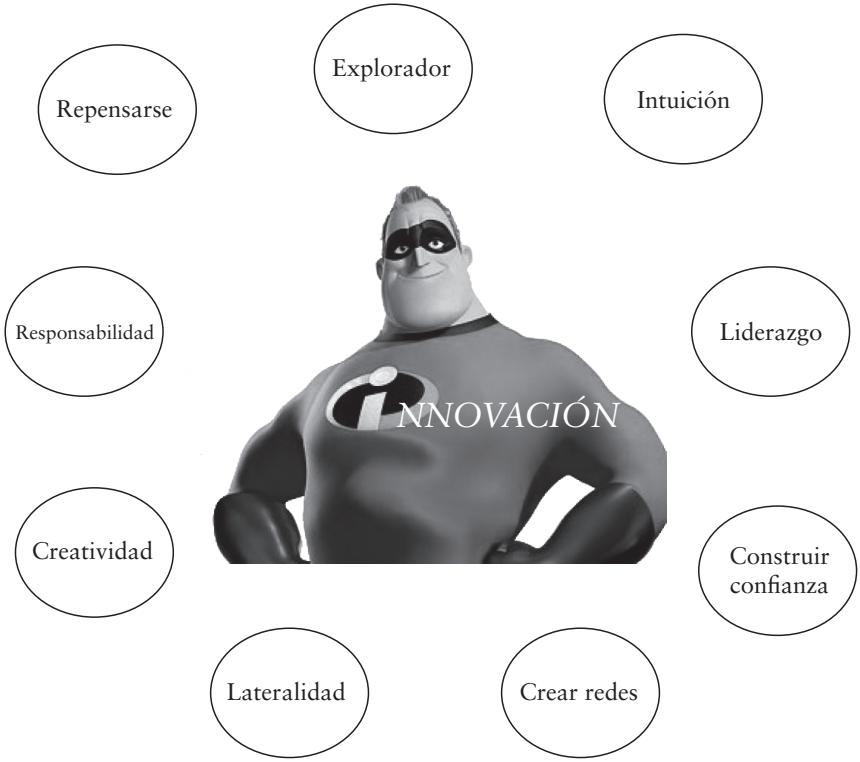
En el presente se espera de las personas una labor creativa, pero esta tarea puede verse inhibida por el miedo. Adicionalmente se ha superado la llamada «falacia tecnocrática» que postulaba que el conocimiento experto tenía solución para todos —o casi todos— los problemas.

La complejidad actual ha puesto en entredicho esa premisa y ha gatillado otro abordaje de los problemas, en el cual las personas y su capacidad creativa juegan un rol clave. Construir confianza es la tarea de quienes lideran estos nuevos procesos en las organizaciones públicas basadas en la innovación permanente.

3.4 Habilidades y competencias del innovador público

Proponemos hacer un ejercicio de cierta osadía: plantear, a modo de reflexión exploratoria, cuáles serían los atributos que debería desarrollar el gestor público para navegar bien equipado por la innovación en la administración. Así, intentaremos identificar en este apartado (en alguna medida explorar) cuáles son esas habilidades y competencias que el innovador público ha de cultivar para gestionar la innovación en las organizaciones públicas, las que requieren ser remozadas tanto por dentro como por fuera.

3.4.1 Tentativa de un conjunto de habilidades para el innovador público



a) Repensarse

Esto significa tener la capacidad para dejar ir las viejas ideas y armar un nuevo mapa mental, es decir, lo que en alguna medida Christian Bason llama *consciousness*[21]. Al respecto lo primero, que cae de maduro por obvio, es entender el mundo de otra manera, por ejemplo, la metáfora que dibujaba el mundo como una máquina bien engrasada, compuesta por partes que funcionaban como mecanismos de relojería y basada en una dinámica de repetición eterna ya no da cuenta de la comprensión del mundo de hoy. Esa visión no permite el cambio cualitativo y todo modelo construido desde ese lugar solo busca excusas para los cambios, en lugar de entenderlos. La estabilidad es su clave de bóveda, por lo que cualquier cambio que se da en la naturaleza de las cosas se contempla como una interferencia desagradable.

Por su parte, la metáfora que mejor explica la visión del mundo de hoy es la del organismo vivo, tal como nos lo han venido diciendo Morin[22] y Capra[23], entre otros. Ello porque la naturaleza muestra un nivel de complejidad, variación y especialización en constante crecimiento en donde el cambio y la emergencia forman parte de su código genético. Esta visión incorpora el cambio y la incertidumbre como elementos constitutivos de su ser, pero ¿cómo enfrentamos el cambio en la organización? La innovación se levanta con una respuesta metodológica factible.

En efecto, la capacidad de repensar las organizaciones públicas y el entorno en el cual operan es una necesidad para comprender la justificación y dinámica de la innovación. Ello comporta, igualmente, la posibilidad de desaprender para dejar entrar lo nuevo: ideas, metodologías, visiones y herramientas. El gestor público innovador debe desarrollar sus competencias para cuestionar lo que sabe y hace, incluso su propia organización, de manera de dejar entrar aquellas ideas que puedan refrescar las antiguas o incluso dejarlas definitivamente de lado.

Ciertamente esta capacidad comporta un riesgo de incertidumbre, ya que lo nuevo sugiere una inseguridad que muchos no querrán correr. Por lo general las personas prefieren estar en la comodidad de lo que saben, sin embargo en el mundo de hoy en el que la obsolescencia de las cosas está muy presente, los profesionales de la Administración que estén enfocados en los resultados y la excelencia de lo que hacen deberán aprender a dejar

---

21 Christian Bason (2010). *Leading Public Sector Innovation*. Policy Press at the Bristol University.

22 Edgar Morín (2011). *Cómo vivir en tiempos de crisis,* Nueva Visión. Argentina.

23 Fritjof Capra (2000). *Las conexiones ocultas,* Anagrama.

ir creencias, ideas, metodologías y herramientas que un día fueron útiles, para que entren las nuevas. Viviremos así en una dinámica constante de aprender/desaprender/aprender. Hay una esclarecedora frase de Kierkegaard que expresa esto muy bien: «Arriesgarse es perder el equilibrio momentáneamente, no arriesgarse es perderse uno mismo». El autor nos plantea que el riesgo comporta enfrentar nuevos caminos y que no hacerlo es seguir haciendo lo equivocado.

b) Exploración: o cómo buscar y usar el conocimiento del entorno

El gestor público burocrático (en su versión arquetípica) no mira más allá de las fronteras de su organización, ni siquiera en su ámbito de trabajo dentro de ella. El gestor innovador, por el contrario, necesita estar con las «antenas bien puestas» dentro su ecosistema, observar a sus usuarios, ciudadanos, proveedores, otras agencias públicas, etc., lo que implica desde esta óptica una verdadera necesidad. Para ello debe aprender las habilidades de explorar su entorno en busca de información y conocimiento que le permita mejorar los servicios que su agencia entrega a la sociedad y, de ser necesario, crear otros nuevos.

El explorador siente el impulso a salir afuera de sus límites organizacionales a buscar aquello que le permita mejorar lo que hace. Le activa la curiosidad, tiene inquietud por buscar soluciones allí donde no parece haber nada, no le incomoda lo difuso, no necesita certezas y es capaz de arriesgarse por una buena información para generar respuestas acordes con las necesidades de los ciudadanos.

En síntesis, el explorador busca el conocimiento útil y crítico para su «negocio». Este comportamiento no solo ha sido un recurso, sino también un buen método, porque no pocas veces se ha constituido en una estrategia para las organizaciones. Sabemos que todas las organizaciones son generadoras de conocimiento, el que indiscutiblemente puede constituirse es un factor de éxito en el mercado así como también un elemento de mejoramiento de la productividad. Por ejemplo, Zara, Google, British Petroleum y Oxfam son algunas de las organizaciones que utilizan el conocimiento organizacional como factor de crecimiento de su negocio. En el sector público ocurre lo mismo, e incluso es más intensivo en cuanto al uso del conocimiento. En este caso el capital intelectual de las personas debe alinearse con la estrategia de negocio.

Asimismo, hoy como nunca antes las organizaciones públicas pueden reducir la incertidumbre auscultando las necesidades de sus usuarios y explorando la emergencia de otras nuevas. Ello requiere de «unidades de inteligencia» que estén constantemente explorando lo que está pasando en el entorno: usuarios, proveedores, otras agencias públicas, colaboradores, etc. El conocimiento, dice Edgar Morin[24], significa navegar por archipiélagos de certezas en un océano de incertidumbre. Urdir la trama del conocimiento para innovar es, pues, una competencia que debe desarrollar el innovador público.

c) Intuición: navegar por la incertidumbre con una hoja de ruta

En la actualidad tenemos la certeza de que el futuro ya no se puede planificar o, al menos, no puede hacerse del todo y quien lo intente tendrá planes que representan realidades distintas de la que le tocará vivir. Es tal la incertidumbre de los entornos de la Administración que se requiere de una estrategia, una hoja de ruta para navegar por estas aguas.

Pensamos que la estrategia debe prevalecer por sobre el programa, tal como se entendía la planificación en el mundo cartesiano. Así, el programa establece una secuencia de acciones que deben ser ejecutadas sin variación en un entorno estable, pero en cuanto haya una variación de las condiciones externas, el programa se bloquea, queda obsoleto. La estrategia, por el contrario, elabora un guion de acción examinando las certezas y las incertidumbres de la situación, las probabilidades e improbabilidades. Ese guion del gestor público innovador debe y puede modificarse según la información que va recogiendo, el azar o de acuerdo con las oportunidades con las que se tropiece. La capacidad de anticipación se fortalece en la medida que estamos constantemente «vigilando» el entorno y obteniendo información de él.

Vinculado a esta capacidad está también el desarrollo de otra muy complementaria: la intuición y el innovador público debe poseer grandes dosis de ella. El mundo actual ya no es abordable solo desde la razón, sino que se requiere de una mirada más sutil y visionaria. Ningún poeta, pintor o escultor ha tenido en mente su obra completa desde el inicio y el caso del gestor público innovador no es distinto, ya que debe movilizar su búsqueda a través de los *insights*.

Así como el explorador busca información utilizando diversas metodologías (investigación, realización de trabajo de campo, experimentación,

[24] Edgar Morin (1994). *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa.

etc.), el gestor público guiado por la intuición se inspira en los *insights*, en las «corazonadas». Cuando le preguntaron a Einstein cómo llegó a la teoría de la relatividad explicó que un día le vino la imagen de estar cabalgando sobre un rayo. Al pensar en cómo se verían las cosas desde la perspectiva de un rayo, inició el camino que lo condujo a articular la teoría de la relatividad.

Podemos observar el mismo método en diversos ámbitos humanos y, por supuesto, dondequiera que se manifiestan las innovaciones. Toda exploración, toda búsqueda puede ser seguida por un «¡eureka!». En este punto, el trabajo del innovador alcanza una cualidad diferente, caracterizada por una sorprendente claridad respecto de qué hacer a continuación. Este *insight* es como una semilla: para un gestor público innovador el trabajo se centra en hacerla crecer hasta que alcance su potencial máximo (una innovación disruptiva, por ejemplo). Mientras la fase anterior expresada en el explorador se centró en la búsqueda de diversos caminos, después del *insight* el propósito del innovador es transitar hacia la cristalización.

Esta habilidad es innata en el ser humano, sin embargo, el proceso educativo no da cuenta de ello, aunque es posible desarrollar estas capacidades para fomentar la intuición. La Teoría U[25] del profesor Otto Scharmer del Massachusetts Institute of Technology, MIT, representa un buen ejemplo de ello y les invitamos a revisar la información disponible al respecto.

En síntesis, un gestor público innovador debe explorar caminos y saber hacer emerger, a través de la intuición, un *insight* que le oriente hacia una innovación.

d) Liderar para transformar y facilitar procesos de aprendizaje colectivo

Quien se haga cargo de la gestión de la innovación en el sector público debe tener grandes capacidades de liderazgo, pero no de cualquier tipo de liderazgo, sino de aquel con la potencialidad para transformar y facilitar los procesos de aprendizaje.

Enfrentar la incertidumbre requiere de una organización pública abierta a su entorno para aprovechar las oportunidades que este le provee, así como también para estar protegida ante las amenazas. La emergencia de lo nuevo debe ser facilitada por el ejercicio de un liderazgo que cree las condiciones para que ello ocurra, más allá de simplemente fijar direcciones u orientaciones para el grupo. Esto significa crear una visión, ir hacia

[25] Para informarse más acerca de la Teoría U véase: Otto Scharmer (2011). *Theory U: Learning from the future as ir emerges*. Berrett-Koehler Publishers. http://www.presencing.com/

donde nadie ha ido antes y capacitar a la comunidad de gestores públicos para crear algo nuevo.

Desde esta óptica, facilitar la emergencia equivale a favorecer la creatividad, lo cual supone que quien ejerza el liderazgo provea las condiciones para crear y mantener redes de comunicaciones que permitan que la organización se conecte mejor con ella misma a través de distintos significados.

Peter Senge[26] señala al respecto que las organizaciones son comunidades de propósito aglutinadas en torno a un sentido y significado. Para las organizaciones públicas esto comporta un avance copernicano para provocar lo que antes llamábamos los «campos organizacionales» que promueven la innovación. Sin un liderazgo como el que planteamos esta tarea se hace poco viable. El liderazgo es una capacidad que todo innovador público tiene que cultivar y fortalecer.

e) Construcción de confianzas

En la visión maquinal del mundo de las organizaciones estas se dividían, en términos muy gruesos, entre quienes pensaban y quienes ejecutaban las decisiones de los primeros. En las organizaciones que se mueven en la incertidumbre y la complejidad las personas que las integran representan su capital de salvamento, por lo tanto no es propicio considerarlos simplemente como un engranaje que cumple una función específica y que puede ser fácilmente cambiable. Por el contrario, las personas son las depositarias de una parte importante del capital intelectual de la organización, es decir, el conocimiento y talento de la organización. Por lo tanto, el innovador público debe desarrollar la habilidad de construir confianzas entre ellas.

Así mismo, la innovación requiere de espacios de intercambio para sacar lo mejor de las personas (su talento, ideas, emprendimiento, voluntad, compromiso, etc.). Para alcanzar este propósito se requiere que quienes se pongan al frente de la innovación en el sector público construyan un espacio que posibilite todo esto: ese clima se llama confianza y se cultiva a través de la empatía.

No es fácil dar con una fórmula única para construir las confianzas al interior de una organización pública. No obstante, creemos que la estrategia debe contar con, al menos, los siguientes componentes:

[26] Peter Senge (2010). *La revolución necesaria*. Editorial Norma. Colombia.

- Crear espacios de colaboración entre personas de las mismas áreas de trabajo y, sobre todo, de diferentes estamentos. Al mismo tiempo debe haber el mayor conocimiento posible entre las personas, de manera que se genere un «cultivo» entre ellas e iniciar el abordaje de los problemas preferentemente en forma colaborativa. Igualmente hay que integrar más los espacios informales a la dimensión formal de la organización, es decir, que estos sirvan como espacios de expresión y solución de problemas.
- Explicitar el reconocimiento de las personas por su compromiso y aporte a la organización. La innovación se basa en la cocreación entre los miembros de la organización y fomenta la existencia de reconocimiento del involucramiento activo al proceso innovador.
- Las personas deben ser validadas por sus pares y haber reciprocidad entre ellos. Esta máxima contribuye en forma decisiva a la construcción de la confianza.
- Hay que crear equipos diversos y transversales que fomenten el conocimiento mutuo y el respeto que se deriva de él.
- Establecer unas reglas del juego claras en la organización también ayuda a generar confianza, puesto que permite la predictibilidad y consistencia en los comportamientos.
- Deben establecerse medios de comunicación eficaces entre las personas para evitar la confusión, los malos entendidos, el rumor y todas aquellas prácticas que generan «ruido» organizacional.

f) *Networking*

Una capacidad muy próxima a la creación de confianza es la articulación de redes. Con esta, aunque no exclusivamente, estamos aportando al cultivo de la confianza. La creación de redes de personas es una habilidad muy preciada para el gestor público innovador, ya que ello le permite acceder a información y personas en cuyas interacciones se genera innovación. Esta se produce en espacios híbridos, por lo que mientras más densidad de red hay, mayor será la probabilidad de innovación.

Las estructuras de las organizaciones del viejo paradigma fueron diseñadas siguiendo el modelo mecanicista en el cual predominó la jerarquización, la verticalidad, la especialización, el conocimiento en compartimentos y el patrón de comando y control para garantizar el funcionamiento del sistema. Los diseños para la incertidumbre de los tiempos que corren demandan, sin embargo, agilidad, flexibilidad, poder distribuido y adaptabilidad, entre otras características. Una organización

pública de esas características debe permitir el cambio, abrir las puertas a la emergencia, canalizar el conflicto (crisis) en vez de extirparlo y potenciar la creatividad de las personas y la colaboración entre ellas.

Todo ello demanda —quizás mejor expresado: exige— una gran capacidad para articular redes y trabajar en forma colaborativa. El innovador público debe ser, pues, un «habitante de frontera»[27] para cazar ideas y conectar personas que puedan eventualmente generar soluciones nuevas que aporten un valor público.

g) Lateralidad

El gestor público innovador debe desarrollar una mirada lateral de los fenómenos, tal como lo propone Edward de Bono[28]. Afrontar lo inesperado y lo incierto requiere no solo de una exigente preparación estructural, competencial, sino también implica estar premunido de buenas herramientas predictivas. Sabemos que en la actualidad se requiere de una nueva forma de abordar los problemas, lo cual es lo principal que exige la innovación.

Al respecto se cita recurrentemente la lúcida frase de Albert Einstein: «No es posible dar solución a un problema con el mismo nivel de consciencia que lo creó», para ilustrar lo mismo que aquí queremos decir: normalmente los problemas se miran, en el sector público muy claramente, con el mismo arsenal de conceptos, metodologías y recursos con los que se ha hecho siempre. Por ello es preciso desarrollar una nueva mirada para ser capaz de innovar, una nueva forma de observar, conceptualizar y abordar los problemas públicos y sus soluciones.

La lógica «abductiva», utilizada por los diseñadores[29] es una forma de pensamiento que da una mirada a los problemas sin las ataduras de la lógica lineal, generando nuevas ideas y soluciones ante los desafíos emergentes. Hay quienes, por otro lado, hablan del «pensamiento lateral» (De Bono) o «disruptivo» como metodologías para abordar las situaciones que emergen del nuevo mundo en el que vivimos y las nuevas necesidades de la ciudadanía. Esta forma de pensar se potencia con la mirada colectiva, es decir, la colaboración entre las personas.

El innovador público ha de entrenarse en esta nueva forma de pensar y observar los problemas, la que además está muy estrechamente asociada con el modelo de gestión de la innovación que propusimos en el capítulo anterior, ya que esta lógica no solo es teórica, sino que también es pragmá-

[27] Jorge Wagensberg (2012). *Más árboles que ramas*. Tusquets.
[28] Edward de Bono (2008). *El pensamiento lateral en la práctica*. Paidos Ibérica.
[29] Véase: http://www.usolab.com/wl/2006/10/el-pensamiento-abductivo-en-el.php

tica y conlleva a que la experimentación y el diseño formen parte estrecha de la forma de abordar los problemas públicos.

Pensamiento de diseño o prueba de concepto para innovar
(*Design thinking*)

El pensamiento de diseño o prueba de concepto (*desing thinking*) es una metodología que procura dar una mirada diferente a la realidad. El método busca reenmarcar el abordaje de los problemas para liberar al tomador de decisiones de algunos supuestos convencionales que limitan su imaginación y, en última instancia, su creatividad para encontrar soluciones. El pensamiento de diseño se basa en el razonamiento «abductivo» que pretende imaginar un mundo posible sin las restricciones del pensamiento lógico. La multinacional del consumo masivo, Procter & Gamble tomó la iniciativa de introducir el pensamiento de diseño entre sus colaboradores como una manera de reformar la cultura de aprendizaje, innovación y toma de decisiones en todas las áreas de la empresa y así ganar más eficiencia adaptativa. Su CEO, Alan Lafley explica así la diferencia entre el pensamiento de diseño y el método tradicional de abordar los problemas:

> Las escuelas de negocios tienden a centrarse en el pensamiento inductivo (basado en hechos observables directamente) y el pensamiento deductivo (análisis y lógica, normalmente basadas en evidencia pasada), mientras que el pensamiento de diseño hace hincapié en el pensamiento abductivo, imaginando lo que podría ser posible. Este nuevo enfoque de pensamiento nos ayuda a desafiar las limitaciones asumidas y a generar nuevas ideas.

En otras palabras, el pensamiento de diseño viene a cambiar la forma en la que se abordan los problemas en las organizaciones. Una de las bases de esta metodología es que las buenas ideas surgen de un proceso creativo participativo en el que se implica a diferentes personas de la empresa, clientes, proveedores, etc. Es decir, los diferentes actores implicados en un problema determinado participan en la búsqueda de su solución, lo cual hace que el proceso de innovación sea sistemático y no una acción puntual fruto de una genialidad.
El pensamiento de diseño actúa a través de un arduo proceso creativo de descubrimiento centrado en las personas y seguido por ciclos iterativos de creación de prototipos, pruebas y perfeccionamiento. Este proceso no obedece a una dinámica lineal y ordenada en la cual se siguen los pasos previamente determinados, sino que es un sistema de espacios en los que se desarrolla una serie de actividades relacionadas.
Tim Brown señala al respecto que el proceso de diseño se distribuye en tres espacios iterativos: el primero es donde ocurre la inspiración por las circunstancias (problema u oportunidad) que motiva la búsqueda de soluciones. ¿Qué pasa con el negocio? ¿qué ocurre en el entorno? ¿cómo afrontamos la competencia? ¿de qué forma nos organizamos mejor? ¿cómo vendemos? ¿qué nos exige la crisis? son algunas de las posibles interrogantes que inspiran aquí; el segundo espacio es el de la ideación, en cuyo proceso se generan, desarrollan y prueban ideas que pueden conducir a las soluciones posibles; por último, está el espacio de la implementación en el cual se hace el trazado de la ruta hacia el mercado.
Un proyecto pasa en forma iterativa por cada uno de estos espacio, volviendo en forma recurrente a ellos antes de salir al mercado. Durante todo el proceso deberían estar implicados los futuros usuarios.

h) Creación de ideas

La capacidad de proponer ideas y crear el espacio para hacerlas brotar también es una habilidad requerida por el gestor innovador. La formación

que hemos recibido tiende a «castrar» la proposición de ideas y premia la memorización y repetición de lo aprendido.

El aprendizaje continuo, entendido como cambio y desarrollo, es inherente a todo sistema vivo. ¿Cómo se manifiestan estos procesos en las redes de una organización? Desde nuestro punto de vista, la vitalidad de una organización reside en su capacidad creativa, que es la que movilizará estos procesos. La creatividad vendría a ser, entonces, como el nutriente de las redes colaborativas dentro de la organización generadora de innovaciones constantes. Así también se trata de un mecanismo para las adaptaciones ante las dinámicas cambiantes del entorno. Sin embargo, esta capacidad solo se potenciará en la medida en que la propia organización cree las condiciones para que surja.

Por otro lado, la creatividad es la que permite que ocurra la innovación. La reverberación de ideas a partir de la generación de espacios y confianzas que permitan su manifestación debería tornarse en una práctica recurrente en la organización pública del futuro.

Por último, la creatividad radica en las personas: ellas son las portadoras de ideas, por lo que la organización debiera genera los incentivos necesarios para que estas se expresen. Un innovador público debe desarrollar su capacidad para generar ideas y promover también el que otros sean capaces de hacerlo.

i) Responsabilidad con los resultados e impactos

Innovar en el sector público no es lo mismo que hacerlo en el mundo privado. El tema del riesgo, como ya vimos, es un elemento que se ha de tener muy en cuenta en este caso, lo cual supone que los gestores públicos innovadores deben desarrollar un alto sentido de la responsabilidad por los resultados e impactos que provocarán con las innovaciones. Si bien esto no debe ser un desincentivo para la innovación, sí se trata de una condición de partida desde la cual esta debe promoverse.

Para enfrentar la incertidumbre se deberá tener en cuenta también la propia complejidad de lo que hacemos y decidimos en la medida en que somos conscientes de que generamos impactos y que estos se nos devuelven en nuevas perturbaciones a nuestra propia organización. Esto supone tener en consideración el riesgo, el azar, la iniciativa, la decisión, lo inesperado, lo imprevisto y una conciencia de desviaciones y de transformaciones posibles. No somos inocuos en las decisiones que tomamos ni en las acciones que emprendemos, así como tampoco somos inmunes a las decisiones y acciones de los otros: la recursividad está cada vez más

presente en las tareas humanas, las que forman parte de una trama entretejida de acciones y comunicaciones que terminan incidiendo en todo lo que hacemos y en lo que dejamos de hacer.

El innovador público debe tener una alta capacidad consciente de las decisiones que toma y de los impactos que estas generan para su propia organización y su entorno. La conciencia de la ecología de la acción se cultiva en el compromiso del servicio público y en los resultados de valor que este produce.

En síntesis y a modo de conclusión de este punto podemos señalar que las organizaciones públicas tienen necesidad de orden y de desorden. En un universo de orden puro no habría innovación, del mismo modo tampoco habría existencia posible en el puro desorden. Por ello, es vital para una organización pública desarrollar la capacidad adaptativa en un entorno de alta incertidumbre, donde no hay estabilidad fija, sino dinámica, donde no existe un punto de estabilidad, sino muchos.

No hay una receta única para manejarse en la incertidumbre y la complejidad, ni para explorar los tránsitos sucesivos entre el orden y el desorden. Lo que aquí hemos intentado compartir con ustedes son algunas reflexiones acerca de aquellas capacidades que debería ostentar un gestor público innovador como parte de una organización capaz de navegar en los océanos de incertidumbre a través de aquellos archipiélagos de certezas que sea capaz de crear.

Tenemos la convicción, por último, de que el manejo más eficaz de la incertidumbre y la complejidad está en la incorporación permanente y sistemática de la innovación, es decir, en la capacidad del conjunto de la organización de reinventarse y reorganizarse para hacer frente a los procesos de desintegración.

3.4.2 Perfiles del gestor público con talento innovador

En este apartado reflexionaremos acerca de los perfiles competenciales que deberían desarrollar los gestores públicos para instaurar el talento innovador dentro de las administraciones. Invocaremos la Parábola de los talentos como un ejercicio que nos puede dar la magnitud de la relevancia de estos para el sector público.

«Porque el reino de los cielos será semejante a un hombre que al emprender un viaje largo, llamó a sus siervos y les entregó sus bienes. A uno dio cinco talentos, a otro dos y a otro uno. A cada uno dio conforme a su capacidad y se fue lejos. Inmediatamente, el que había recibido cinco talentos se fue, negoció con ellos y ganó otros cinco talentos. De la misma manera, el que había recibido dos ganó también otros dos. Pero el que había recibido uno fue y cavó en la tierra y escondió el dinero de su señor. Después de mucho tiempo, volvió el señor de aquellos siervos y arregló cuentas con ellos. Cuando se presentó el que había recibido cinco talentos, trajo otros cinco talentos y dijo: 'Señor, me entregaste cinco talentos; he aquí he ganado otros cinco talentos'.

Su señor le dijo: 'Bien, siervo bueno y fiel. Sobre poco has sido fiel, sobre mucho te pondré. Entra en el gozo de tu señor'.

Y cuando se presentó el que había recibido dos talentos, dijo: 'Señor, me entregaste dos talentos; he aquí he ganado otros dos talentos'.

Su señor le dijo: 'Bien, siervo bueno y fiel. Sobre poco has sido fiel, sobre mucho te pondré. Entra en el gozo de tu señor'.

Pero cuando se presentó el que había recibido un talento dijo: 'Señor, yo sé que eres un hombre duro, que cosechas donde no sembraste y recoges donde no esparciste. Y como tuve miedo, fui y escondí tu talento en la tierra. Aquí tienes lo que es tuyo'.

Su señor respondió y le dijo: '¡Siervo malo y perezoso! ¿Sabías que cosecho donde no he sembrado y que recojo donde no he esparcido? Por lo tanto, debías haber puesto mi dinero en depósito con los banqueros, y al venir yo, habría recibido lo que es mío con intereses'.

Esta parábola, más allá de la lectura simplista que se puede hacer respecto del valor del dinero, tiene un interesante mensaje para nuestro propósito, pero antes quisiéramos compartir el significado etimológico de la palabra talento. Este término viene del latín *Taléntum* y del griego *Tálanton*, que en su origen significó «balanza». El talento en Grecia fue una moneda convencional que representaba el peso o valor de una cantidad de monedas reales. En consecuencia, el talento significaba la capacidad para acceder a las cosas (precisamente en la parábola se pone el acento en ello).

Ahora bien, si revisamos más en detalle el relato podremos ver que allí los talentos son dados a los hombres no para guardarlos, sino para expresarlos y multiplicarlos. Si llevamos esa metáfora al contexto del sector público, donde queremos hacer germinar y multiplicar el talento innovador, nos encontraremos con todos aquellos obstáculos y problemas para implantar la innovación que vimos en la parte inicial de este capítulo, lo cual pone de relieve que no basta con el desarrollo de la capacidad a

nivel de las personas, sino que ello debe ir acompañado de cambios en el contexto que faciliten su implementación. Hace falta un catalizador que lo impulse y multiplique. Nos hemos encontrado en muchas ocasiones con administraciones con altos niveles de formación en su personal, pero cuyas prácticas de trabajo siguen siendo las prevalecientes en el modelo burocrático. La cultura burocrática desinhibe el desarrollo del talento innovador y, por supuesto, la actitud personal también juega un rol central para que ocurra la innovación en la gestión.

En lo que viene vamos a dejar el contexto para centrarnos en los perfiles del innovador público, de los cuales ya vimos las competencias y las habilidades, procurando ahora definir los diferentes perfiles del gestor innovador.

Para entender los perfiles de los gestores innovadores en el sector público utilizaremos como metáfora los «arquetipos». La metáfora es una representación heurística de la realidad, una aproximación a ella sin pretender tener una comprensión cabal de lo que representa. La metáfora constituye una imagen de la organización y de sus componentes[30] y su papel es darnos una comprensión simbólica e inteligible de la organización en un contexto de complejidad.

La metáfora también nos ayuda a asociar una imagen a la organización para tener una comprensión de ella más allá de lo meramente cognitivo. Tomás Kuhn[31] decía que uno no es capaz de observar algo hasta que tiene la metáfora adecuada para percibirlo. Utilizaremos, pues, la metáfora para clasificar los perfiles y roles de los gestores públicos a través del ciclo de la innovación que hemos descrito en el capítulo anterior. En ese proceso, entendido como una secuencia de actividades medianamente ordenadas para generar la innovación en las organizaciones públicas, las personas cumplen roles vinculados a cada una de esas actividades, las que a la vez demandan capacidades diferenciadas asociadas a un conjunto de habilidades y destrezas que debe poseer y desarrollar quien las cumple. El perfil asociado de esas competencias lo denominaremos «arquetipo».

El arquetipo es también una representación simbólica de la realidad, una visión y una imagen muy potente de los perfiles del gestor público, acercándonos a ellos sin la necesidad de abarcarlos por completo. De esta forma cada arquetipo representará un perfil de gestor de la innovación

30 Gareth Morgan (1997). *Images of Organizations*. Sage Publications.

31 Tomás Khun (2006). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica.

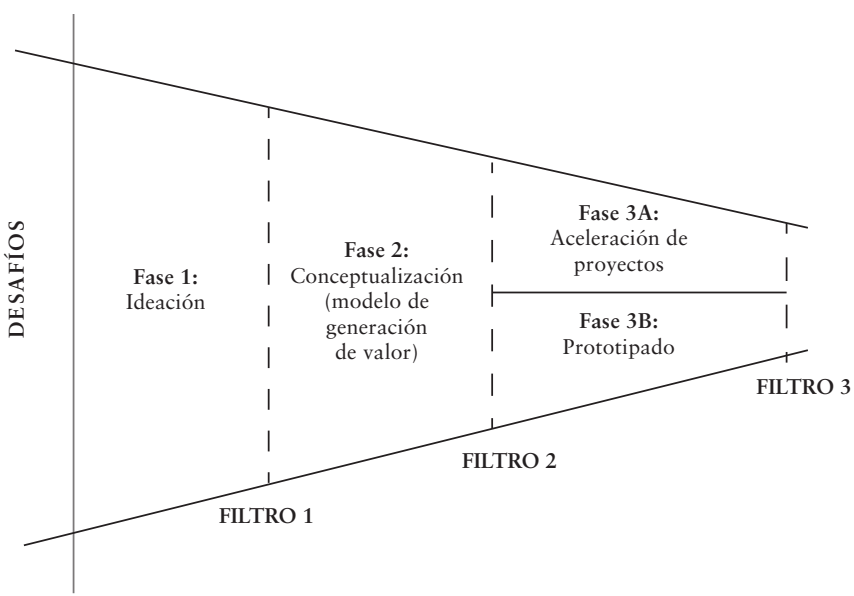
a través del ciclo de esta en la organización, esto es, una imagen con sus roles, habilidades y competencias.

Estas definiciones nos permitirán comprender qué tipo de profesionales necesitamos para cada fase de la innovación. Los perfiles, como se verá, son distintos en cada una de ellas, lo que releva que la innovación es un proceso colectivo que requiere de la diversidad de talentos, no solo de las ideas que lo nutren, sino también de las personas que se involucran en él. Algunas personas podrán, por supuesto, representar roles distintos.

Creemos que la metáfora representará un estímulo para las organizaciones en la medida en que señala un norte hacia el cual dirigirse y que opera en las dimensiones más profundas de las personas (lo simbólico). La metáfora de los arquetipos de los gestores de la innovación pública es un desencadenante de la misma innovación y ejerce un rol de acelerador para que las organizaciones caminen hacia el desarrollo de esos perfiles, aspirando a impulsar en sus procesos a las personas para que desarrollen esos roles.

En un primer ejercicio, para cada arquetipo de gestor de la innovación contrapondremos aquellos perfiles que predominan en las organizaciones públicas, con el fin de tener presente el tipo de obstáculos culturales con los que se encuentran quienes pretenden impulsar la innovación en el sector público.

Finalmente, recordemos las fases del ciclo de la innovación por medio del siguiente diagrama:



El ciclo de la innovación corresponde a las distintas fases que tienen lugar en la puesta en marcha del modelo. Recordemos en este sentido que la estrategia es la fase de la definición de los ejes centrales de la innovación y corresponde a los magnetos que orientarán el rumbo que tomará la innovación en la organización: todo el proceso se orientará según esa definición.

La ideación, en tanto, es la fase de captura de ideas tanto de aquellas provenientes de fuentes internas como de las externas a la organización y por medios diversos (concursos, *focus group*, encuestas, etc.). La conceptualización, por su parte, se refiere al proceso de agrupación de las ideas para transformarlas en oportunidades de innovación y luego en proyectos. El prototipado da cuanta de la fase de experimentación y diseño con los proyectos que han sido seleccionados en la fase anterior y finalmente, el lanzamiento es la puesta al servicio de los ciudadanos de los proyectos innovadores.

Recordemos también que los filtros constituyen las etapas entre las fases en las cuales se van seleccionando las semillas que acabarán convirtiéndose en innovaciones, mientras que los proyectos son el resultado de la fase de ideación que alimenta a las fases siguientes.

Cada una de estas fases requiere de un perfil diferente de gestor público. A continuación explicaremos los arquetipos de los perfiles del gestor público innovador que mejor se adecúan a cada una de las diversas fases del ciclo innovador. Cada perfil está asociado a un rasgo distintivo de cada fase, lo cual no supone que sea el único posible ni que cada fase solo debe implicar un solo perfil. Asimismo, contraponemos a cada perfil aquel que visualizamos como dominante en la Administración burocrática, con el propósito de mostrar los cambios que se deben impulsar para instaurar el talento innovador en la Administración pública.

CICLO DE LA INNOVACIÓN	ARQUETIPO	CONTRAARQUETIPO
Estrategia (desafíos)	Arquetipo 1	
	Visionario/articulador	Complaciente/desdeñoso
Ideación	Arquetipo 2	
	Rastreador/colaborador	Cancerbero/controlador
	Submarinista/etnógrafo	
Conceptualización	Arquetipo 3	
	Artista	Procedimentalista
	Científico/evaluador	
Prototipado y aceleración	Arquetipo 4	
	Experimentador/artista	Conformista
Lanzamiento	Arquetipo 5	
	Líder/facilitador	Conservador/autoritario
	Dinamizador	
Filtros	Arquetipo 6	
	Juez	Legalista/reactivo
Formulación e implementación de proyectos	Arquetipo 7	
	Zurcidor	Incrédulo/fatalista
	Entusiasta/apoyador	

3.4.2.1 Perfiles para la fase de la estrategia

a) Arquetipo 1: Visionario/articulador

Son aquellas personas con capacidad para integrar la innovación en la estrategia de la organización o servicio y de percibir la innovación como un camino para dar más plenitud a la estrategia, alcanzando con ello los objetivos esenciales de la organización.

Estos profesionales se preocupan de sistematizar lo que la organización «es» y lo que «quiere ser» y son capaces de mirar más allá de la frontera de la propia organización, ya que comprenden que los problemas públicos son de carácter transversal. Así mismo están siempre abiertos a incorporar visiones de otros servicios y no se incomodan con los espa-

cios heterogéneos, por el contrario, les motivan, comprometiéndose con la difusión de la estrategia organizacional y de la innovación a través de toda la organización.

El visionario/articulador sabe que la innovación debe palpitar en todos los rincones de la organización, que no es solo una actividad reducida a un pequeño grupo de la alta dirección, ni menos a una persona «genial». Son también formuladores de las metáforas y narradores de las historias que encarnan la estrategia y la innovación, así como también vendedores de la visión durante todo el ciclo de la innovación. No solo hacen su aparición al inicio de este, sino que están constantemente participando en él, según los requerimientos que cada organización tenga.

Normalmente ocupan una posición de autoridad formal en la organización, esto es, un cargo institucional.

b) Contraarquetipo 1: Complaciente/desdeñoso

Son aquellas personas que hacen las cosas «por cumplir» y que no tienen interés en lo nuevo, porque les basta con lo que hay y se quedan con lo justo. Ven la estrategia, cuando la hay, como una meta, no como un instrumento de gestión permanente y no les interesa si esta es conocida por la organización: basta con que esté escrita ocupando el anaquel de una librería.

Los profesionales de este tipo no se molestarán en salir de su «cueva» para comprobar si el resto de la organización conoce la estrategia y la aplica en su día a día. Por otra parte se amparan en el conocimiento experto y no tienen habilidades relacionales. No les interesa salir a mirar la organización de al lado, a veces, ni siquiera un área funcional de la misma organización. Miran la gestión pública como una gran fábrica de servicios estandarizados, cuyos usuarios han de conformarse con lo que reciben sin exigir nada.

3.4.2.2 Perfiles para la fase de la ideación

a) Arquetipo 2: Rastreador/colaborador

Es aquel arquetipo que representa al buscador de ideas. En las administraciones públicas concebidas desde el paradigma emergente, cada vez surgen más profesionales conectados con las nuevas tendencias y con capacidades para generar espacios que hacen emerger ideas desde diversas fuentes: otros servicios públicos, usuarios, expertos, etc.

Los buscadores tienen la sensibilidad orientada hacia la creación de inteligencia colectiva (la organización tiene, para ellos, inteligencia de enjambre u hormiguero) y reconocen las limitaciones del conocimiento experto y especializado como fuente única para generar servicios. Abren las puertas a profesionales de otras áreas, así como de otras organizaciones y no temen a los usuarios, sino por el contrario, tienen habilidades para escudriñarlos.

b) Arquetipo 2: Submarinista/etnógrafo

Es un rol clave en el ciclo de la innovación en el sector público. El submarinista es aquel que busca información en las cajuelas y escondrijos de la organización. Dada la típica rotación de personal y la poca práctica de sistematizar y compartir información, este profesional es quien «saca a flote» esa información, ya sea que se trate de ideas y proyectos que duermen en un cajón o carpeta, o bien, identificando a las personas que atesoran buenas prácticas y que normalmente nadie se los reconoce. Es un conocedor certero de la organización y tiene la habilidad de articular una buena red de contactos internos. Posee un alto reconocimiento entre sus pares.

c) Contraarquetipo 2: Cancerbero/controlador

Son aquellos que les agrada trabajar en entornos que pueden controlar y, por consiguiente, no les acomoda abrir las fronteras a nuevas ideas o personas que no pueden controlar. Quieren tenerlo todo a mano y bien asegurado. Actúan más como comandantes que aseguran que los procedimientos se cumplan, que como facilitadores de espacios transversales. Son muy jerárquicos y verticales. No comparten información, porque para ellos esta representa un símbolo de poder y cualquier entrega de información es vivida como una merma del mismo. Viven en el paradigma del secreto y tienen miedo de colaborar y abrir su acervo profesional. Se sienten dueños de la información.

3.4.2.3 Perfiles para la fase de la conceptualización

a) Arquetipo 3: Artista

Es el que realiza la función de mezclar y sopesar las ideas antes de ser evaluadas. Una cosa es hacer emerger las ideas (para lo cual está el arquetipo anterior) y otra es convertirlas en oportunidades de innovación. El artista es quien ve las conexiones y asociaciones entre ideas «puras»,

por decirlo de una forma, para luego vincularlas con las prioridades estratégicas y darles forma para ser materializadas en proyectos.

Este profesional tiene la capacidad de conocer bien la organización y su conexión con el entorno. Ve más allá de las palabras que representan las ideas y hace las conexiones que impulsan su potencial innovador. No tiene restricciones ni miedos y posee una gran plasticidad neuronal, lo que lo hace capaz de encontrar asociaciones de ideas que para muchos pueden ser descabelladas. Es disruptivo por naturaleza.

b) Arquetipo 3: Científico/evaluador

Este arquetipo refleja las habilidades más instrumentales. Su rol es convertir las ideas capturadas en la fase de ideación en proyectos innovadores. El científico/evaluador necesita ser metódico y capaz de traducir rápidamente las ideas en proyectos sólidos y conceptualizados para ser evaluados. Quizás este es el perfil del ciclo de la innovación que con más facilidad encontraremos en la Administración burocrática.

c) Contraarquetipo 3: Procedimentalista

Se trata de aquellos profesionales que representan al típico ejecutor «cuadrado». Para concebir un proyecto el procedimentalista requiere seguir a pie juntillas el mecanismo ya establecido. Se incomoda con las nuevas ideas y es muy poco capaz de dar entrada a otras personas. Le gusta trabajar en forma solitaria o dando órdenes. No tolera los cambios en las formas de hacer las cosas. No asume riesgos para cambiar lo existente y le interesa más cumplir las metas preestablecidas, que incorporar otras o revisar las anteriores. Cree férreamente en el incrementalismo.

3.4.2.4 Perfiles para la fase del prototipado y aceleración

a) Arquetipo 4: Experimentador/artista

En esta fase de prueba y testeo se requieren ciertas capacidades en el gestor público para que pueda llevar a cabo estas actividades tan alejadas de lo que es la Administración burocrática. Estamos, quizás, ante el más lúdico de los perfiles.

El experimentador/artista contribuye a desarrollar las pruebas y testeos de los proyectos innovadores, por lo que tiene que experimentar y probar. No evidencia aversión al riesgo, sino que por el contrario, le motiva. Tiene habilidades para conceptualizar en forma visual los proyectos. Está abierto a la entrada de otros actores: servicios públicos, usuarios,

expertos, con el propósito de prototipar y ensayar los proyectos antes de que salgan al mercado.

Así mismo tiene gran capacidad para el trabajo en equipo y establece colaboraciones transversales con otras administraciones. Es un buscador de conocimiento externo y un gran captador de aprendizajes.

Por último, dado su trabajo experimental, posee una altísima tolerancia al fracaso.

b) Contraarquetipo 4: Conformista

Se guía por el lema: «siempre se ha hecho así». Vive en la absoluta comodidad, observando lo que pasa frente a sus narices sin distinguir los matices de los aromas. No tiene capacidad de cuestionamiento y de revisión de lo realizado, por el contrario, es un repetidor de lo establecido y evalúa su función a partir de ello. No le motiva el nuevo conocimiento y no cree en la necesidad de escuchar al cliente/usuario. Teme abiertamente al error. Es muy respetuoso de lo establecido y no está dispuesto a nuevos aprendizajes.

3.4.2.5 Perfiles para la fase del lanzamiento

a) Arquetipo 5: Líder/facilitador

Es un «involucrador», es decir, moviliza la organización para la puesta en escena del proyecto. Tiene el coraje de enfrentar la realidad, de convertir las ideas en materia con valor y de enfrentar las posibles resistencias. Es un convencido de la innovación y es quien genera las condiciones para que esta se plasme, o sea, es el encargado de hacer realidad la innovación. Da orientación y dirección acerca de lo que debe hacerse, pero es capaz de delegar trabajo e involucrar al máximo a la organización. Genera incentivos para la innovación y motiva a los colaboradores. Recupera la visión, modera el conflicto e invita a sacar conclusiones. Es el facilitador del cambio, porque supera las resistencias.

b) Arquetipo 5: Dinamizador

Las nuevas prácticas innovadoras que emergen con el proceso requieren de alguien (o de varios) que cumpla con el rol de dinamizar las nuevas interacciones, de modo que la práctica se embeba en la organización. Este rol demanda el talento de organizar, escuchar, empatizar, recibir y canalizar la retroalimentación para los que plantean dudas. Así mismo, identifica las resistencias y canalizarlas. Sin su aporte muchos buenos proyectos podrían morir en su ejecución.

c) Contraarquetipo 5: Conservador/autoritario

No tolera la divergencia y le paralizan las nuevas acciones. No le gusta saber lo que opinan los usuarios, le agrada mantenerse en su «área de confort», porque le acomoda lo conocido y, lógicamente, la incertidumbre le angustia. Tiene habilidades para la repetición y para el comando–control. No confía en las personas. Le satisface dar órdenes. No es «resiliente», es decir, no aprende de los errores y no solo eso, ojalá por él todo siempre siguiera igual. Tiene mando para alinear a los «descarriados» con lo establecido. Añora el pasado.

3.4.2.6 Perfiles para la fase de los filtros

a) Arquetipo 6: Juez

Es una autoridad de la organización y miembro del equipo de innovación. Trabaja en equipo, no en solitario. Tiene asumido que forma parte de un coro de tomadores de decisiones. Asegura que los recursos estén disponibles para la puesta en marcha de los proyectos. Conoce bien los desafíos estratégicos de la organización y tiene un buen y armado juicio para tomar decisiones acertadas. Asume el riesgo en forma responsable.

b) Contraarquetipo 6: Legalista/reactivo

Este rol tiene un doble espejo. Se refiere a gestores que, por un lado, están muy focalizados en la legalidad y, por otro, tienen una cualidad reactiva. Esto se traduce en que invocan el principio de la legalidad como bien supremo, aunque la mayoría de las veces lo hacen con un fin «oculto»: paralizar la emergencia de lo nuevo. Casi siempre son observadores, es decir, «se sientan en el balcón» a mirar lo que ocurre y saltan a la escena cuando perciben una amenaza real y clara para el *statu quo,* para lo cual argumentan el apego a la legalidad. No toman decisiones, pero son grandes sembradores de obstáculos. Son muy criticados entre los innovadores.

3.4.2.7 Perfiles para la fase de proyectos

a) Arquetipo 7: Zurcidor

Este es uno de los arquetipos que está presente en todo el ciclo de la gestión de la innovación, aunque con mayor o menor intensidad, dependiendo del tipo de organización, cultura innovadora y aceptación del cambio. Se confunde normalmente entre otros roles que asumen los ges-

tores de la innovación, llegando a formar parte de ellos como un atributo más. Su figura alcanza relevancia cuando el cambio que desencadena la innovación en las organizaciones produce algunas brechas y entonces es el zurcidor el encargado de cerrarlas y producir nuevas densidades que lleven a la organización a nuevas oportunidades. Es un apoyador de aquellos que se incomodan o desalientan con los cambios. Ayuda a contener la frustración de aquellos que pierden en el embudo. Revisa los dogmas y se cuestiona el día a día en forma permanente.

b) Arquetipo 7: Entusiasta/apoyador

Muy vinculado al anterior, el entusiasta en el gran polinizador de la semilla de la innovación en la organización. Es un entusiasta, que especialmente entra en acción cuando la organización se ve abocada a implementar los proyectos innovadores. Es quien está en contacto directo con las personas. Es un facilitador y monitor del cambio. Baja el proyecto a la organización, transformándolo en carne y piel para sus miembros. Comunica, a través de canales formales e informales, los beneficios, ventajas, requerimientos y condiciones de los proyectos innovadores y recoge la retroalimentación de los impactos en las personas.

c) Contraarquetipo 7: Incrédulo/fatalista

Es el perfil más pasivo. Se trata de personas que no se resisten al cambio ni a la innovación, pero son desdeñosos con lo que ello conlleva. Al incrédulo no le importa lo que ocurre en la organización y mira todo desde la distancia, sin involucraste. Se preocupa solo de cumplir con su evaluación de desempeño. No forma parte de un equipo de trabajo, todo lo hace en forma aislada y solitaria, apegado a los formalismos. Generalmente son profesionales problemáticos cuando se les inquiere acerca de qué están haciendo, porque prefieren no ser incomodados. Cuando se les pregunta por su opinión son fatalistas y escépticos. Nada saldrá bien y ningún nuevo proyecto cambiará las cosas, todo continuará siempre igual. Representan un gran problema para la innovación cuando son requeridos.

Como mencionamos anteriormente cada arquetipo se hace presente, con más o menos intensidad, en las distintas fases del proceso de la innovación.

Arquetipos/ Etapas	Estra-tegia	Idea-ción	Conceptua-lización	Proto-tipado	Lanza-miento	Filtros	Proyectos
Visionario/ articulador	X						X
Rastreador/ colaborador	X						
Submarinista/ etnógrafo		X					
Artista			X				
Científico/ evaluador			X				
Experimen-tador/artista				X			
Líder/ facilitador	X	X	X	X	X		X
Dinamizador				X	X		X
Juez	X	X	X	X	X	X	
Zurcidor					X		X
Entusiasta/ apoyador					X	X	X

Terminamos con esto la revisión de los arquetipos señalando que todas estas capacidades y habilidades asociadas a cada perfil no son el fruto de la educación formal, sino el resultado de la propia experiencia de cambiar e innovar en las organizaciones.

3.5 Habilidades colectivas e individuales del gestor público en la Administración pública

Para finalizar este capítulo, en este punto examinaremos las habilidades colectivas e individuales del gestor público asociadas a las dos formas de organización pública que han guiado nuestro relato: la burocrática y la innovadora (sistémica).

TIPO DE ORGANIZACIÓN	GESTOR PÚBLICO	
	INDIVIDUAL	COLECTIVA
Burocrática	• No colabora. • Orientado al procedimiento. • Poca autonomía. • Especializado. • Secretismo. • Miedo al fracaso. • Apegado a la legalidad.	• Especialista. • Endogámico. • Sin aprendizaje. • Aversión al riesgo. • Tendencia a no cambiar.
Innovadora	• Orientado al resultado/usuario. • Colaborador. • Tolerante al fracaso. • Acepta el cambio. • Aporta conocimiento. • Disruptivo.	• Busca soluciones nuevas. • Vinculada al entono. • Transversal. • Multidisciplinaria. • Rutinas creativas. • Experimentadora.

Como se expresa en el cuadro, para cada tipo de organización se asocia un conjunto de rasgos del trabajo del gestor público a nivel individual y colectivo. Lo individual se centra en las destrezas de la persona, mientras que lo colectivo en aquello que define al grupo.

3.5.1 Burocrática/individual

Las habilidades individuales más características del gestor público en el contexto de una organización burocrática están dadas por una marcada tendencia a no colaborar. No tiene incentivos para relacionarse con otros, ya que el trabajo está definido para ser realizado en compartimentos estanco en los que la alta especialización lleva a una suerte de «aislamiento funcional». El mismo trabajo no se orienta a los resultados, sino que a procedimientos previamente definidos y al cumplimiento de la legalidad.

Por otra parte su rendimiento se mide no tanto por el impacto del trabajo realizado, sino por el cumplimiento de los procedimientos, lo cual define un nivel de autonomía en la toma de decisiones que es limitado. Aquí el gestor público no tiene motivaciones para ensayar y probar soluciones. El miedo a la sanción y al fracaso, por el contrario, prevalecen en la actitud hacia el trabajo. La baja intensidad de las relaciones interpersonales a nivel laboral ha desarrollado la enfermedad del «secretismo», es decir, no se comparte información, más bien se retiene para interés personal. Tiene una baja tolerancia al fracaso, como si la burocracia fuera una zona libre de error.

3.5.2 Burocrática/colectiva

A nivel colectivo los rasgos antes descritos se asemejan bastante con estos, pero podríamos añadir que en este plano se evidencia una fuerte tendencia a lo endogámico, es decir, a mirar hacia dentro de la propia organización, lo que se expresa en un cierto rechazo a incorporar a profesionales que sean de fuera del grupo u organización. Como grupo prevalece la cultura del miedo y la aversión al riesgo.

En este caso la forma de trabajo es aislada y especializada, pero además posee un excesivo legalismo, lo que ha provocado una cultura laboral con una fuerte aversión al cambio. La endogamia se expresa en un diseño organizacional en silos, cuyo propósito es el de protegerse a sí mismo más que servir al público. Esto hace a los profesionales perder de vista la complejidad de los problemas.

Los silos tienen su ventaja, hay que decirlo, pues permiten definir bien las responsabilidades y establecer una clara estructura de roles, pero ello es insuficiente para moverse en entornos complejos y dinámicos. La organización burocrática prefiere mantener el estado de las cosas antes que cambiar, porque el cambio suscita incomodidad y, consecuentemente, la falta de una actitud positiva hacia el riesgo. Como organización no se produce aprendizaje ni tampoco existe una cultura de sistematizar prácticas, experiencias y errores para generar aprendizajes y mejoras.

3.5.3 Innovadora/individual

El gestor público de la organización innovadora, que antes llamamos sistemática–viva, está fuertemente orientado a resultados a través de una comprensión del usuario e incluso este puede llegar a ser incorporado en los procesos de diseño y definición de servicios. La máxima es que lo que se hace en la organización está marcado por el ciudadano, lo cual lleva a que la colaboración entre funcionarios sea de un nivel mucho mayor. Por sí mismas se activan las interrelaciones con el propósito de encontrar las mejores soluciones. La colaboración, igualmente, se expresar en que el gestor público es un nexo que está aportando de forma constante al conocimiento. La revisión permanente de lo que hace le lleva a ser muy tolerante con el cambio y este forma parte de su manera de estar en la organización. La búsqueda de mejoras y cambios le puede llevar hasta soluciones disruptivas, que están muy alejadas de lo que hasta ese momento había realizado. Tiene una cierta aceptación del fracaso, porque entiende que estratégicamente es aceptable para generar la capacidad de innovar.

3.5.4 Innovadora/colectiva

A nivel grupal los rasgos distintivos se reflejan en una organización conectada con el entorno al que sirve y que coevoluciona con él. Una organización que está en constante cambio y cuyo dinamismo le lleva a buscar permanentemente soluciones nuevas para generar valor a los ciudadanos.

La frontera de la organización está abierta y a través de ella no solo se conecta con sus usuarios, sino con otras organizaciones públicas. Se evidencia una fuerte actitud de colaboración transversal. La búsqueda de nuevas soluciones a necesidades dinámicas hace que la organización incorpore la práctica de la experimentación, del ensayo, de la prueba y el error. Hay una cultura del aprendizaje que se expresa en lo que Arboníes llama «rutinas creativas»[32], esto es, la creación *ad hoc* de nuevas estructuras de trabajo más allá de lo formal, con el objetivo de facilitar los procesos de generación de ideas innovadoras.

A lo largo de este capítulo hemos visto que desarrollar el talento innovador dependerá de diversos factores. El primero de ellos es cultivar las nuevas habilidades y competencias del gestor público innovador. El segundo factor es crear el contexto para que la cultura innovadora se asiente, porque la innovación necesita un hogar. Como dice John Kao[33] «la innovación vive en los lugares». Como ejemplo de la importancia del contexto, en el recuadro explicamos una historia en la que el contexto da el mensaje a sus componentes para que desarrollen uno y otro comportamiento[34]. Si la naturaleza opera así, ¿por qué no podemos imitarla en las organizaciones?

---

32 Ángel Arboníes (2008). La disciplina de la innovación: *Rutinas creativas*. Editorial Díaz de Santos.

33 John Kao (1996). *The Art and Discipline of Business Creativity*. Harper Business.

34 El diálogo está extraído de una entrevista de Eduard Punset en el programa REDES, de la televisión española.

Entrevista de Eduard Punset al cardiólogo Francisco Fernández Avilés, en el programa REDES

Eduard Punset: Cuéntenos los avances que se están haciendo en la regeneración del corazón a través de la aplicación de células madre.

Francisco Fernández Avilés: Hemos tomado un corazón de un ratón muerto, eliminando todo el contenido celular y sembrando sobre este las células progenitoras adultas. Esto permite regenerar toda la estructura del órgano y de sus componentes.

Eduard Punset: ¿Y cómo estas células saben lo que deben hacer? ¿quién se los ha dicho?

Francisco Fernández Avilés: La estructura tridimensional (contexto) es el mensaje que necesitan para saber qué tienen que hacer. Estas células han reconocido en esta estructura reticular el camino que tienen que seguir, para saber qué tienen que hacer, cuándo y a dónde. Incluso saber en qué se tienen que especializar. Esto es copiar a la naturaleza. Lo que se ha visto en el desarrollo embrionario es que primero influye la espacialidad, primero se conforma el espacio y luego se crea el órgano.

Lo que queremos mostrar con este ejemplo es que para desarrollar una cultura innovadora hace falta crear un portafolio de actos innovadores que faciliten la puesta en práctica de las nuevas habilidades y competencias. Ello pasa por fomentar los procesos creativos y así generar prácticas a través de la experimentación, como el diseño de servicios con los usuarios y el prototipado de proyectos.

Con todo, hay una cuestión que cualquier proceso de implantación de cultura innovadora debe tener muy presente: la práctica de la innovación tendrá una convivencia tensionada con el día a día de la organización, especialmente al comienzo, pero una vez llegada a la «velocidad de crucero» se superará este trance. La cotidianidad y la innovación son (y deben ser) procesos paralelos, por lo que será necesario dejar las prácticas embebidas para que la «siembra» de la innovación dé una buena cosecha.

Un proceso intencionado de cambio de hábitos y prácticas es la vía para instalar la innovación. Como hemos dicho anteriormente se ha de generar una estrategia de cambio, ya que el contexto solo se transformará si hay un cambio en la manera de hacer de los gestores públicos, lo cual supone la necesidad de empoderarlos y concientizarlos en la innovación, haciéndolos copartícipes de los procesos.

Por otra parte es preciso identificar a líderes naturales, los así llamados *champions* de la innovación, para provocar el contagio de las nuevas

prácticas a toda la organización. Estos líderes deben promover la participación en los espacios de ideación, de prueba y error y de experimentación. Las personas debemos vivir la posibilidad equivocarnos, fracasar, reírnos y celebrar el éxito. La innovación requiere que las personas estén involucradas y sin ello no habrá cultura innovadora, ni desarrollo de las competencias y habilidades para innovar. La innovación (insistimos) es un proceso colaborativo.

También ayudan a facilitar la cultura innovadora los incentivos, es decir, darle a las personas un fuerte reconocimiento por las actividades de innovación que realizan. El proceso innovador no debe ser un obstáculo al trabajo, sino un facilitador de este. Además, es necesario explicitar las satisfacciones que produce innovar. Cuando han innovado las personas se sienten más confiadas, respetadas, útiles, escuchadas, creativas y reconocidas, lo cual da como resultado un mayor sentido al trabajo y permite establecer relaciones más positivas con los colegas.

Mientras la organización burocrática responde ante entornos turbulentos con estructuras rígidas y estables que acaban rompiéndose o en la obsolescencia, el sector público a través de la innovación puede encarar el gran desafío de atraer talento. Las personas con talento buscan la excelencia, el sentido de propósito y generar valor por medio del servicio. Así, un sector público innovador puede llegar a ser una marca de valor para atraer el talento.

Capítulo 4

¿Quiénes están innovando en el sector público mundial?

4.1 Tendencias mundiales en innovación pública

Crecientemente la innovación se está convirtiendo en un instrumento fundamental para la generación de valor para el ciudadano y para la creación de futuro para los países.

Más allá de la definición de estrategias para el impulso y fortalecimiento de ecosistemas innovadores, la Administración pública está incorporando en sus organizaciones mecanismos para estimular y sistematizar la innovación dentro de sus propias estructuras, como herramienta de creación de valor público, para hacer más con menos y dar solución a problemas complejos. No nos centraremos aquí en proyectos innovadores, que los hay por cantidades, sino en aquellas experiencias que se centran en la necesidad de sistematizar un proceso de innovación en el sector público.

Países como Australia o el Reino Unido han desarrollado modelos de innovación que están dirigidos a gestionarla y sistematizarla dentro de la Administración. Otros países como Dinamarca han desarrollado estructuras novedosas para favorecer la cocreación con los ciudadanos y configurar así proyectos innovadores, integrando a los usuarios e incorporando transversalmente a muchos servicios. Dinamarca lo hace desde un centro propio, interministerial, que presta servicios a todo su sector público. En otros casos, no pocos, las administraciones requieren del servicio de cocreación desde las consultoras expertas.

Australia es un ejemplo de país que está desarrollando un modelo de la innovación para el sector público con una estrategia de implementación de este en los diversos servicios. La mayoría de las experiencias existentes que hemos recogido (ver fichas siguientes) está centrada en focos distintos, pero prevalece la mirada de la cocreación de servicios con los usuarios.

Respecto del liderazgo este se encuentra radicado en un servicio público central, el cual recibe un apoyo externo experto, como es el caso del Reino Unido, Canadá, Finlandia, etc. El MindLab de Dinamarca está más centrado en el desarrollo de todas las capacidades para la cocreación en el servicio público que lo lidera.

Con ello vemos que todas estas experiencias apuntan, sin duda, al desarrollo de la cultura innovadora y del talento público para innovar, dando cuenta de mecanismos diversos para superar las barreras para la innovación típicamente públicas. Todos diseñan un proceso innovador, con sus mecanismos y experticias, sin embargo en su mayoría este aparece centrado en el codiseño con usuarios para la mejora de los servicios.

Así mismo, estas experiencias de innovación pública se basan en una estructura de gobernanza que se ha formulado a la medida del foco y de los proyectos que se quieren promover, por lo tanto son muy particulares. Con todo, existen algunos elementos comunes que podemos encontrar. Por ejemplo, todos evidencian una fuerte presencia del nivel central en la articulación de la innovación, aunque ella esté dirigida a los gobiernos locales. Esto no se contradice con la activa participación de dichos estamentos como usuarios/beneficiarios y actores del procesos (codiseño). En este mismo sentido existe un marcada tendencia a la transversalidad, es decir, no corresponde a proyectos de un solo servicio, sino que están involucrados varios de ellos, incluso provenientes de niveles diferentes. Casi todos los proyectos parten de la base de la necesidad de generar un política para la innovación pública. El más avanzado en este sentido es Australia.

Por otra parte la innovación pública está todavía en un terreno experimental: hay diversas iniciativas, con focos específicos, aunque la tendencia es hacia la búsqueda de una mayor sistematización, con independencia de si se trata de codiseño, incentivos, modelos holísticos o entrenamiento de funcionarios.

En cualquier caso la innovación en todas las experiencias reseñadas es la respuesta para optimizar los servicios y generar mayores niveles de valor público en ellos. Estamos en un momento de transición desde el paradigma burocrático hacia el de la innovación. Estas experiencias marcan un camino que aún se debe recorrer, transitando desde el marco

conceptual y metodológico para comprender la innovación en el sector público, hasta las metodologías para su implementación.

En este sentido crear una lengua franca constituye un primer paso para ir generando esa comprensión común de la que hablamos. Al final del libro proponemos un glosario de términos que persigue este fin, aunque no es exhaustivo pensamos que sí representa un avance. Creemos, además, que el conocimiento y sistematización de las diversas experiencias nos ayudará a comprender los diferentes factores de éxito, los resultados y los medios para alcanzarlos, de manera de garantizar su replicabilidad y sostenibilidad.

ALGUNAS INICIATIVAS DE INNOVACIÓN PÚBLICA A NIVEL INTERNACIONAL			
Institucionalización	Iniciativas de innovación consolidadas	I Public Services Lab (Reino Unido) Public Policy Lab (EEUU) Mars/SIG (Canadá) Code of America (EEUU)	IV MindLab (Dinamarca) Australian Public Services (Australia) Sitra (Finlandia) 'Mejores servicios públicos' Nueva Zelanda
	Iniciativas de innovación en desarrollo	II (España) Code of America (EEUU) Public Innovation in Sacramento (EEUU) Innovalí (Municipalidad de Conchalí - Chile)	III Región 27 (Francia) Unidad de Modernización del Estado (Chile) Co-Innovation (Singapur) CPIS (Sudáfrica)
		Capacidades externas	Capacidades propias
	Autonomía		

Este mapa, sin pretender ser exhaustivo, clasifica las iniciativas descritas más abajo mediante dos ejes. El primero de ellos es el eje de las «Y» y se refiere al nivel de institucionalización del modelo de innovación utilizado por cada servicio, el cual indica el grado de sistematización de las metodologías utilizadas, la apropiación de un modelo de innovación por parte del servicio, el respaldo de la innovación por políticas públicas que le den continuidad y sustento y por el desarrollo de competencias para impulsar la innovación.

En la coordenada de la «X», nos referimos al nivel de autonomía competencial con que cuenta el servicio público que desea poner en marcha la innovación. Hay muchos servicios, como se verá, que recurren a conocimiento experto externo para diseñar e implementar la innovación, aunque son solo algunos servicios los que han desarrollado competencias internas.

En el cuadrante «I» se encuentran aquellas iniciativas que tienen un alto nivel de institucionalización y una larga experiencia, pero cuyas capacidades no están en los propios servicios públicos, sino que en organizaciones externas que les prestan apoyo. En este caso se encuentran por ejemplo el Laboratorio de Políticas Públicas de EE.UU.; el Laboratorio de Servicios Públicos de Nesta, en el Reino Unido; y la iniciativa de Generación para la Innovación Social de MARS/SIG en Canadá, además del proyecto Code of America (EE.UU.).

En el cuadrante «II», por su parte, encontramos aquellas iniciativas que tienen todavía un bajo nivel de institucionalización, dado el estadio temprano en el que se encuentran y cuyas capacidades para innovar todavía dependen en medida importante del conocimiento externo. En este caso está Innovalí, impulsado con la ayuda de Corfo en la Municipalidad de Conchalí (Chile); y, por último, la iniciativa Public Innovation en Sacramento (EE.UU.).

En el cuadrante «III», en tanto, encontramos aquellas iniciativas de innovación pública que, sin haber desarrollado aún un modelo sistemático y sin tener una larga experiencia, han impulsado capacidades propias para sostener sus iniciativas. Aquí se encuentran las experiencias de Región 27 de Francia; la Unidad de Modernización del Estado (Chile); el CPIS de Sudáfrica y Co-Innovation de Singapur.

Finalmente, en el cuadrante «IV» encontramos aquellas experiencias que tienen un nivel más avanzado, tanto en lo referente a la institucionalización, como también en lo relacionado con el desarrollo de capacidades propias para fomentar e instalar la innovación en el sector público. El MindLab de Dinamarca y APS (Australian Public Service) en Australia son, desde nuestra perspectiva, los mejores ejemplos en este sentido. En un peldaño mas atrás encontramos la iniciativa Mejores Servicios Públicos, de Nueva Zelanda y el Sitra, de Finlandia.

A continuación examinaremos con mayor detalle cada una de estas iniciativas.

4.2 Casos de innovación pública

País	España.
Iniciativa	Modelo para la Gestión de la Innovación.
Organismo	Ayuntamiento de Barcelona – Instituto Municipal de Informática (IMI).
Foco de la innovación	• Cultura y proyectos innovadores. • Sistematización de la innovación.
Descripción	• Diseñar, desarrollar y aplicar un modelo de innovación TIC que permita abordar de manera sistemática, ordenada, metódica y orientada a objetivos la actividad creativa para la generación continuada de proyectos innovadores. • Impulsar y fomentar la participación en el desarrollo de las TIC y de nuevos modelos de aportación de valor en el seno del Ayuntamiento de Barcelona, en beneficio no solo de los sistemas propios, sino de toda la ciudadanía, para mejorar los procesos de prestación de los servicios municipales. • Construir un modelo cíclico de innovación que, superando las antiguas planificaciones periódicas orientadas simplemente a la evolución de la tecnología, estén ahora al servicio de las necesidades reales de la ciudadanía, en coherencia con las líneas estratégicas definidas por el Ayuntamiento de Barcelona, de manera que puedan integrar de manera flexible y continua los cambios y las nuevas necesidades del entorno ágilmente y dar así un mejor servicio al ciudadano. • Promover el intercambio de talento TIC como vía de enriquecimiento mutuo entre sociedad y administración, con el fin de posibilitar la prospección de nuevas ideas y maneras de entender los sistemas de información que conformen la actividad en materia de nuevas tecnologías de la información. • Posibilitar un espacio de colaboración entre el Ayuntamiento de Barcelona, las grandes empresas del sector TIC, la academia, la sociedad civil y el resto de administraciones para intercambiar experiencias, iniciativas e ideas.
Beneficiarios	• Ciudadanos, Ayuntamiento de Barcelona, resto de administraciones públicas, grandes empresas TIC, academia, sociedad civil, pequeña y mediana empresa, servidores públicos.

Metodología	• *Funnel* de la innovación abierta a partir de la definición de desafíos. • Gestión del cambio cultural para generar un ADN más innovador en los funcionarios públicos.
Líneas de Trabajo	La propuesta de trabajo del IMI se concreta en: • Red de Innovación Pública TIC (XIP:b). • Metodología de trabajo para convertir ideas en iniciativas innovadoras. • Consolidación de una verdadera cultura de la innovación TIC. • Dinámicas de innovación abierta que permitan captar conocimiento en cualquiera de las fases del *funnel*. • Creación de un Comité de Innovación. • Creación de los Centros de Innovación Compartida.

País	Estados Unidos.
Iniciativa	Public Innovation – Región de Sacramento.
Organismo	Esta iniciativa no está vinculada a ningún organismo en concreto, sino que se trata de un emprendimiento social impulsado por Ash Roughani, con el apoyo de personas de gobierno, ONG y empresas.
Foco de la innovación	Innovación colaborativa entre administraciones públicas.
Descripción	El principal objetivo de Public Innovation es cambiar la cultura de gobierno para hacerlo más innovador. Esto se concreta en tres objetivos específicos: • Convertir a la región de Sacramento en un líder global de la innovación en el sector público para el año 2020. • Hacer que trabajar en el sector público sea algo tan atractivo como laborar en Silicon Valley. • Mejorar la percepción y la confianza en la Administración pública. Por lo tanto, el foco de la innovación está orientado a: • Convertirse en un catalizador que acelere la innovación en todos los niveles de gobierno dentro de la región de Sacramento. • Mercadotecnia y comunicaciones para generar conciencia de la necesidad de la innovación pública.
Beneficiarios / Actores	• Ciudadanos, profesionales, expertos, administradores públicos, administraciones públicas.
Metodología	• Prueba de concepto: The Public Innovation Fellows. • La iniciativa inicia con un piloto para poder demostrar resultados y empezar a plantar las semillas de la innovación en la región.
Herramientas	• Mercadotecnia y comunicación: colaboración, transferencia de conocimiento, colaboración abierta distribuida (*crowdsourcing*), *partners* externos, desarrollo de capacidades internas.

Beneficios esperados	*Outputs* • Contenido multimedia. • Eventos. • Compartir conocimiento. • Relaciones individuales. • Compromiso cívico. • Resolución de problemas de forma colaborativa. • Asistencia técnica y de mercadotecnia. • Desarrollo de liderazgo.	Resultados • Efectividad. • Desafíos compartidos. • Nuevas soluciones a viejos problemas. • Aumento de las capacidades. • Más confianza en el sector público. • Reconocimiento global como líderes de innovación pública. • Mejora de la percepción de la región de Sacramento. • Personas más felices.

País	Dinamarca.
Iniciativa	MindLab.
Organismos	Ministerio de Negocios y Crecimiento, Ministerio de la Infancia y la Educación y el Ministerio de Empleo, en colaboración con el Ministerio de Asuntos Económicos y del Interior.
Foco de la innovación	Cocreación con usuarios.
Descripción	La iniciativa busca la cocreación con los ciudadanos y empresas para la generación de nuevas soluciones innovadoras para la sociedad. El MindLab danés funciona sobre la base de cinco objetivos estratégicos: • Innovación: Desarrollo de soluciones novedosas que ofrezcan a los usuarios una mejor experiencia. • Eficiencia: Mejor uso de los recursos públicos. • Cultura: La transformación cultural de los ministerios tiene un buen punto de partida en la observación e integración de la voz del ciudadano. • Conocimiento: Desarrollo y puesta en común de experiencias y nuevos conocimientos que fomenten la innovación, tanto en el sector público como en el privado. • Visibilidad: Comunicar el trabajo realizado, las nuevas metodologías y las formas de cooperación. Los valores en los que se inspira el MindLab son: • Desafío a las formas tradicionales de pensar y a la burocracia. • Una comunicación inspiradora y directa. • Cooperación, integrando otras maneras de pensar de forma colaborativa. • Experimentación a partir de objetivos.
Beneficiarios	Ciudadanos, empresas, Administración pública.

Metodología	El trabajo del MindLab se basa en la metodología «innovación centrada en el usuario» (*user-centred innovation*) y utiliza una gran variedad de herramientas de pensamiento de diseño *(design thinking)*. El método consta de siete fases: 1. Definición del alcance y diseño del proyecto. 2. Aprendiendo de los usuarios. 3. Análisis. 4. Idea y desarrollo del concepto. 5. Test del nuevo concepto. 6. Comunicación de los resultados. 7. Medición.
Líneas de trabajo	Las líneas de trabajo prioritarias son: • Conocimiento y datos útiles. • Coproducción. • De la política a la práctica. • Ecosistemas públicos innovadores. En la web www.mind-lab.dk se pueden consultar un gran número de proyectos implementados.

País	Chile.
Iniciativa	Innovalí.
Organismo	Municipalidad de Conchalí.
Foco de la Innovación	• Cultura, gobernanza y proyectos innovadores. • Sistematización de la innovación.
Descripción	• El modelo de gestión de la innovación está enfocado en generar un cambio cultural en la Municipalidad que permita integrar la innovación en el diseño y mejora de los servicios para los ciudadanos. • Paralelamente con el trabajo de los aspectos culturales, el modelo se orienta a crear proyectos innovadores y a generar un sistema de gobernanza que permita la toma de decisiones ágiles respecto de la gestión de la innovación.
Beneficiarios	• Ciudadanos, funcionarios públicos de la Municipalidad, *stakeholders*, empresas.
Desafíos	• Generar una organización con una gestión más transversal y orientada hacia los ciudadanos. • Generar y repensar los servicios que mejoren la calidad de vida de los vecinos y que estos se conciban con una lógica de autogestión. • Gestionar la información para hacerla más accesible hacia dentro de la organización y hacia los ciudadanos.
Metodología	• *Funnel* de la innovación abierta a partir de la definición de desafíos. • Gestión del cambio cultural para generar un ADN más innovador en los funcionarios públicos.
Herramientas	• Taller de las cuatro lentes para la definición de desafíos. • Talleres de ideación abierta. • Generación de modelos de aportación de valor. • Pensamiento de diseño (design thinking es un concepto muy conocido que se puede usar en forma indistinta)para la cocreación. • *Fast fail prototyping*.

Resultados	• Cartera de proyectos de innovación a partir de dos líneas de trabajo: • Conchalí cerca de ti: o Módulo de autoatención. o Módulo itinerante. o Ventanilla única. o Patentes en línea. • Conchalí en red: o Fomento productivo local. • Capacidades innovadoras instaladas en los funcionarios públicos. • Una nueva manera de relacionarse con los usuarios. • Una nueva manera de relacionarse con los *stakeholders*.

País	Singapur.
Iniciativa	Co-Innovation.
Organismo	Gobierno de Singapur.
Foco de la Innovación	Colaboración público–privada para innovar.
Descripción	• La colaboración público–privada para solventar las necesidades gubernamentales. • En un entorno cada vez más complejo, los gobiernos deben hacer frente a numerosos desafíos para los que no cuentan con soluciones. • El gobierno de Singapur, con la creación de Co-Innovation pretende generar alianzas entre el sector público y el privado para crear nuevas soluciones a los nuevos desafíos.
Beneficiarios	• Ciudadanos, agencias gubernamentales, sociedad en general, empresas.
Metodología	• Publicación de desafíos en la plataforma web por parte de las diferentes agencias públicas. • Invitación a las empresas privadas locales a presentar propuestas para resolver las necesidades. • Selección de la mejor propuesta. • Creación conjunta de la solución. • Implementación junto con la agencia pública. Las fases de desarrollo de la solución público–privada son las siguientes: 1. Fase de desarrollo. 2. Fase de prueba. 3. Fase de comercialización.
Resultados	• Optimización de recursos públicos en la resolución de problemas. • Impulso de las empresas locales. • Mejores servicios para los ciudadanos.

País	Estados Unidos.
Iniciativa	Code for America.
Organismo	Organización no–partidista y no–política, financiada por filántropos y líderes en tecnología.
Foco de la Innovación	Conectar el talento tecnológico con los gobiernos locales en Estados Unidos.
Descripción	• Code for America pretende conectar a los profesionales de la industria de Internet (desarrolladores y diseñadores) con los municipios para promover la transparencia, la participación y la eficiencia. • La iniciativa brinda savia nueva a los gobiernos locales para generar soluciones de manera ágil a través de desarrollo de software y de la adaptación de nuevas tecnologías a la realidad municipal, ofreciendo mejores servicios a los usuarios. • A través de estas dinámicas se establecen relaciones de ganar–ganar entre los profesionales que buscan salidas en el mercado y una creación de soluciones a costos razonables para los municipios.
Beneficiarios	• Ciudadanos, ciudades, municipios, sociedad en general, profesionales tecnológicos.
Metodología	Code for America cuenta con cuatro programas a través de los cuales realiza su función: 1. *Fellowship:* Programa que conecta a profesionales con gobiernos locales. 2. *Accelerator:* Programa que provee capital semilla, espacio de oficina y mentorías para starups cívicas. 3. *Brigade:* Programa que ayuda a las comunidades locales a reutilizar software cívico. 4. *Peer Network:* Red de innovadores cívicos.
Resultados	• Optimización de recursos públicos en la resolución de problemas. • Desarrollo de profesionales. • Mejores servicios para los ciudadanos.

País	Australia.
Iniciativa	APS Innovation Action Plan.
Organismo	Servicios Públicos de Australia (Australian Public Service, APS).
Foco de la Innovación	Mejorar los servicios públicos a través de la innovación y el desarrollo de competencias innovadoras en los gestores públicos.
Descripción	• El plan de acción en innovación de la APS tiene por objetivo fomentar la cultura innovadora en los funcionarios públicos australianos a través de la entrega de metodologías, procesos y herramientas que faciliten la formulación de servicios públicos de alta calidad e impacto. • Destaca de esta iniciativa la existencia de un plan. • El gobierno australiano, a través de la APS, ha diseñado una política pública para fomentar la innovación en el sector público, la cual pretende fomentar la colaboración, la experimentación y el aprendizaje continuo. • Adicionalmente este plan ha sido consensuado con diversos servicios públicos, creándose un comité transversal que lo sustenta.
Beneficiarios	• Funcionarios públicos, empresas y ciudadanos.

Metodología	El gobierno australiano, por medio de la ASP, ha desarrollado una metodología integral para abordar la implantación de la innovación en su sector público, la que se basa en la incorporación de los ciudadanos en el diseño de servicios. Los pilares de esta estrategia son: • Instalar la innovación como un proceso sistemático. • Involucrar a los usuarios y ciudadanos en el diseño de los servicios y políticas públicas. • Generar una cultura innovadora superando las barreras y riesgos propios de la administración. • Instalar un marco de incentivos entre los gestores públicos. • Desarrollo de una política de talento innovador a través de la contratación. • Desarrollar éxitos tempranos. Para ello se ha creado una web de apoyo a los gestores públicos en la que estos pueden encontrar: • Una guía para instalar la innovación. • Un set de herramientas con las metodologías a utilizar en cada fase. • Una descripción de los principales obstáculos para la innovación. • Concurso de ideas innovadoras. • Agenda de eventos. • Un blog participativo en el que todos pueden dejar sus opiniones. • Una red de innovación a través de la cual circulan noticias y se escucha a los gestores públicos. • Un centro de diseño de servicios públicos.
Resultados	• Soluciones innovadoras. • Mejora de los servicios existentes. • Participación activa de los usuarios. • Incremento de la creatividad en el sector público. • Aumento de las prácticas colaborativas entre servicios públicos. • Concurso de ideas.

País	Sudáfrica.
Iniciativa	CPSI Centre for Public Innovation.
Organismo	Es una iniciativa del Ministerio para el Servicio Público y la Administración (MPSA).
Foco de la Innovación	• Desbloquear la innovación en el sector público y crear un entorno propicio para la mejora y la innovación en la prestación de servicios. • La atención se centra en los servicios que los ciudadanos tienen derecho a recibir (servicios públicos) y no en las instituciones de gobierno que se los ofrecen (de servicio público). • El papel de la CPSI es actuar como un facilitador, mediador y defensor de las ideas innovadoras.
Descripción	El CPSI se ocupa de crear un clima en el que la innovación es premiada, alentada y reconocida y actúa como un facilitador para el descubrimiento, el desarrollo y la aplicación de ideas innovadoras dentro y a lo largo de la función pública sudafricana. El alcance transversal del CPSI le permite convertirse en un recurso de la totalidad del gobierno y cruzar los límites institucionales que tantos obstáculos conlleva para la innovación. El organismo se centra en las siguientes acciones: • Proporcionar al Ministerio los resultados de la investigación realizada dentro y fuera del sector y de las recomendaciones para implementar la innovación en la prestación de servicios. • Mejorar la prestación de servicios públicos a través de alianzas y proyectos de innovación. • Crear un entorno propicio que nutre, apoya y fomenta la innovación en el sector público.
Beneficiarios	• Funcionarios públicos, servicios públicos y ciudadanos.
Metodología	EL CPSI coordina los siguientes aspectos para generar innovación en el sector público sudafricano: • Identificar investigaciones relevantes fuera y dentro del sector público y que realicen aportes importantes para la implantación de la innovación pública. • Realiza eventos como las conferencias anuales acerca de la innovación pública, en las que se reúnen gestores públicos y expertos para compartir conocimiento y prácticas sobre innovación. • Convoca y coordina un premio anual de innovación pública. • Publica el diario electrónico *Ideas that work* en el que recoge buenas prácticas para compartir.
Resultados	• Gestores públicos motivados y reconocidos por la innovación. • Prácticas innovadoras sistematizadas y difundidas. • Capacidad para replicar innovaciones exitosas.

País	Finlandia.
Iniciativa	Municipal Service Centre.
Organismo	Sitra es un Fondo de Innovación de Finlandia.
Foco de la Innovación	El foco de la innovación está puesto en lograr servicios públicos de calidad y adaptados a las comunidades locales, para que estén fácilmente disponibles, generando mayor libertad de elección para los residentes locales y en los cuales se optimice la utilización de los recursos.
Descripción	El Centro de Servicios Municipales de Sitra se asocia con los municipios que quieren recibir servicios a través de un convenio. Actualmente existen dos tipos de servicios vinculados a dos empresas dentro del Centro: El Centro Municipal de Servicios TI: • Ofrece la gestión de información y servicios especializados, aplicaciones e infraestructura de TI. • Organiza y desarrolla servicios de proyectos de desarrollo de la coordinación de las TIC y las necesidades de servicios en el sector municipal. • Combina las aplicaciones y la experiencia para crear paquetes de soluciones y servicios que pueden ser utilizados en las operaciones municipales. El Centro Municipal de Servicios Financieros y de Administración de RRHH: • Se especializa en la producción y desarrollo de servicios de administración de recursos humanos y financieros. • Asegura que los procesos financieros y de recursos humanos sean eficientes para sus municipios propietarios. • Produce información de alta calidad respecto del gasto y los ingresos de los municipios para ser utilizados en la toma de decisiones.
Beneficiarios	• Gestores locales y ciudadanos.
Metodología	• Sitra, a través del Centro de Servicios Municipales, se asocia con los municipios que desean recibir los servicios de alguna, o bien, de ambas empresas. • Se identifican conjuntamente las necesidades y se diseñan contextualmente los servicios. • Se comparten prácticas entre los distintos municipios.

Resultados	• Especialización en servicios municipales. • Coordinaciones transversales entre municipios. • Servicios locales de calidad. • Alto impacto en la satisfacción de los usuarios de los servicios municipales.

País	Reino Unido.
Iniciativa	Public Services Lab (Laboratorio de Servicios Públicos).
Organismo	NESTA es una organización no gubernamental e independiente.
Foco de la Innovación	Apoya a los innovadores públicos para desarrollar respuestas radicales y disruptivas ante los grandes desafíos económicos y sociales que tiene el Estado.
Descripción	El Public Services Lab trabaja en los siguientes espacios: • Servicios Públicos Locales: A través del diseño, formula nuevos servicios municipales e identifica el rol que deben desempeñar los gobiernos locales. • Educación Digital: Alfabetiza digitalmente a los jóvenes de manera que puedan desenvolverse adecuadamente en este ámbito. • Acción Social: Se trata de un fondo de ayuda para el trabajo de apoyo a la acción social y en el que se ayuda a otra gente. • Salud y envejecimiento: Diseñado para desarrollar mejores servicios de salud (es decir, servicios creados con la gente, no para la gente) y animar a las personas mayores a permanecer como miembros activos de la sociedad.
Beneficiarios	• Funcionarios públicos, servicios públicos y ciudadanos.
Metodología	• NESTA utiliza como metodología el pensamiento de diseño para la formulación de servicios innovadores. • En este proceso las personas (usuarios) ocupan un lugar muy destacado. • Los servicios se desarrollan «con los usuarios» y no «para ellos».
Resultados	• Servicios públicos con un alto nivel de satisfacción. • Servicios públicos focalizados en las necesidades de las personas. • Nuevas capacidades públicas para hacer prototipos. • Optimización en el uso de los recursos.

País	USA.
Iniciativa	Public & Collaborative: Designing Services for Housing.
Organismo	Public Policy Lab y el Departamento de Preservación y Desarrollo de la Vivienda de la ciudad de Nueva York (Department of Housing, Preservation & Development).
Foco de la Innovación	• Explorar oportunidades para entregar servicios públicos más eficaces, eficientes y satisfactorios, facilitando soluciones de servicios desarrollados por los ciudadanos. • El foco se centra en la cocreación con los usuarios.
Descripción	Esta iniciativa se ejecuta por medio de dos vías: 1. Mejora de las interfaces de servicio al cliente del Departamento de HPD: Esta área del programa se centra en los mecanismos del HPD para colaborar con los residentes actuales y potenciales de viviendas de protección oficial ocupadas por personas de bajos y moderados ingresos. Trabajando junto con el equipo del proyecto se evalúan las ofertas de servicios actuales del HPD y se generan los conceptos para mejorar la prestación de servicios para los inquilinos y la agencia. 2. Apoyo para la participación comunitaria en los barrios con mayor inversión del Departamento de HPD: Esta área de investigación explora las formas de promover comunidades más conectadas al permitir la participación de los residentes en el diseño y la prestación de los servicios locales.
Beneficiarios	• Ciudadanos neoyorkinos y gestores locales.
Metodología	La metodología que utiliza esta iniciativa es el pensamiento de diseño. El proyecto se desarrolló a través de las siguientes fases: • Descubrimiento: Es una fase de exploración y observación en la que participan líderes comunitarios, agentes públicos, comunidad y proveedores de servicios. • Diseño y testeo: Investigación del público objetivo, codiseño, prototipado, testeo de los conceptos de servicio con usuarios de los mismos. • Compartir resultados: Refinamiento de las propuestas piloto, producción de guías y materiales de diseño. • Piloto y medición: implementación de pilotos y testeo de funcionamiento. • Documentación de resultados: Gestionar el conocimiento de la iniciativa.
Resultados	• Mejores servicios públicos. • Mejora en la satisfacción del usuario. • Mejor uso de subsidios.

País	Francia.
Iniciativa	Labo Public Ephémère (LPE).
Organismo	Secretaría General para la Modernización del Estado y Región 27.
Foco de la Innovación	Ayudar a las regiones de Francia a innovar en sus políticas y servicios con el fin de ganar excelencia y calidad ante sus usuarios.
Descripción	• Este proceso está recién iniciándose. • Se creó la Región 27 como el laboratorio para la transformación pública de las regiones en Francia. • Esta iniciativa se está instalando con el apoyo de MindLab de Dinamarca. • La Región 27 explora nuevas maneras de mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas. • En asociación con las regiones abre programas de investigación–acción, para lo cual incluye los métodos de las ciencias humanas, el diseño de servicios y la innovación social.
Beneficiarios	• Funcionarios públicos, servicios públicos y ciudadanos.
Metodología	• Las metodologías que utiliza están enfocadas en el diseño y cuentan con la participación activa de los usuarios. • Actualmente el LPE se encuentra en proceso de instalación. • Las regiones que se han adherido al proceso han participado en la identificación de los desafíos estratégicos y en el diseño de concepto de la iniciativa.
Resultados	Los resultados que se espera alcanzar son los siguientes: • Mejorar las políticas públicas. • Mejorar la relación entre las regiones y los ciudadanos. • Mejor la calidad de servicios.

País	Nueva Zelanda.
Iniciativa	Mejores Servicios Públicos (Better Public Services).
Organismo	Comisión de Servicios Estatales (State Services Commission).
Foco de la Innovación	Generar servicios públicos de calidad con el usuario.
Descripción	• Dada la crisis internacional, el cambio en las necesidades de los ciudadanos y la alta complejidad de los problemas públicos, el gobierno de Nueva Zelanda creó el programa Mejores Servicios Públicos para repensar y cambiar las soluciones y políticas públicas. • Por ello, los organismos públicos deben estar abiertos al cambio, al desarrollo de nuevos modelos de negocio y a aprovechar las nuevas tecnologías, con el fin de aumentar la productividad y resolver los problemas y necesidades emergentes. • Esto exige una Administración pública de alto rendimiento.
Beneficiarios	• Funcionarios públicos, servicios públicos, empresas y ciudadanos.
Metodología	• Foco en los resultados: Lograr resultados que beneficien a las familias y a las comunidades. • Las personas están en el centro de todo el proceso: o Diseño y entrega de servicios centrados en las personas: diseñar servicios con las personas y las empresas en torno a sus necesidades. o Grupos de trabajo de alto rendimiento y compromiso: los funcionarios del Estado están muy comprometidos y poseen una capacidad adecuada para cumplir con los resultados. • Fortalecimiento del liderazgo. • Capacidad para ofrecer servicios de la mejor manera, ya sea desde lo público, o bien, desde organizaciones sin fines de lucro y de sectores privados.

Resultados	• Medición de los impactos. • Satisfacción de los ciudadanos. • Orientación hacia resultados. Ámbitos de los resultados: • Reducir el número de personas que han contado con un beneficio por más de 12 meses y que están en edad de trabajar. • Apoyo a los niños vulnerables. • Impulsar las habilidades y el empleo. • La reducción de la delincuencia. • Mejorar la interacción con el gobierno.

País	Canadá.
Iniciativa	Social Innovation Generation (SIG).
Organismo	MARS y Ministerio de Desarrollo Económico e Innovación.
Foco de la Innovación	• Diseño de servicios y emprendimientos sociales. • Creación de una cultura continua de innovación en todos los niveles.
Descripción	• El SIG es una iniciativa para el impulso de la innovación social en un sentido amplio que incluye a los agentes públicos. • El SIG cuenta con el apoyo de MARS, un centro de innovación y diseño de alto nivel mundial. • La participación de las personas en general es vital en el desarrollo e implementación de soluciones. • SIG trabajar en una serie de iniciativas para involucrar a todos los interesados contemplando los eventos multisectoriales de alto perfil y la difusión del conocimiento a través de la tecnología social.
Beneficiarios	• Ciudadanos, organizaciones sociales, empresas y sector público en todos sus niveles.
Metodología	La metodología del SIG se basa en el diseño como fuente de la innovación. • Crear un campo de focalización conectando a las personas. • Identificar prácticas y patrones en ese foco. • Diseñar el foco (tema) con la participación de los interesados. • Crear comunidades de práctica creativa. • Crear un sistema de incentivos para la colaboración. • Construir confianzas. • Diseñar soluciones. • Testar soluciones. • Implementación del proyecto.
Resultados	• Laboratorios de innovación. • Centros de aprendizaje y conocimiento abierto. • Guía y herramientas para la innovación social. • Proyectos sociales dirigidos a la familia y a los niños.

País	Chile.	
Iniciativa	Unidad de Modernización.	
Organismo	Secretaría General de la Presidencia.	
Foco de la Innovación	Acelerar proyectos innovadores en toda la Administración pública chilena que tengan que ver con la modernización del Estado y el Gobierno electrónico.	
Descripción	• La Unidad de Modernización es la encargada de diseñar e implementar la política de modernización del Estado, promoviendo y desarrollando proyectos transversales entre los distintos servicios públicos y, especialmente, teniendo en cuenta las necesidades de los ciudadanos. • Esta unidad administra una cartera de proyectos propios y de apoyo a otros servicios, para lo cual ha desarrollado un «acelerador de proyectos» a través de metodologías de diseño y orientadas hacia el usuario. • El testeo y la experimentación son ejes de acción de esta unidad en el desarrollo de sus proyectos.	
Beneficiarios	• Servicios públicos de toda la Administración, ciudadanos y organizaciones en general.	
Metodología	Si bien no han realizado una sistematización de su metodología, se observan los siguientes componentes: • Identificación de desafíos. • Recogida de ideas. • Selección de proyectos. • Conceptualización de oportunidades. • Selección de proyectos. • Testeo y prototipado de proyectos. • Implementación de los proyectos.	
Resultados	• ChileAtiende. • Chile sin papeles. • Portal de datos públicos. • Portal de Gobierno abierto.	• Más transparencia. • Usuarios con mayor nivel de satisfacción. • Mejores coordinaciones entre administraciones. • Más eficiencia.

Capítulo 5

¿Cuán innovadora es tu organización?

5.1 Metodología de autoevaluación

A continuación presentamos una tabla de autodiagnóstico de la innovación con el fin de promover el debate en las organizaciones públicas respecto de su posicionamiento en referencia a la innovación.

Este autodiagnóstico pretende ayudar a definir la situación actual, pero también espera dar pistas acerca de cuáles pueden ser los indicadores relevantes para una organización innovadora.

Valore de 1 a 4 los siguientes aspectos. Considere que 1 representa el menor valor asignado y 4 el mayor valor. Intente siempre contestar pensado en proyectos y situaciones concretas lo más objetivas posible.	1	2	3	4
1. ¿Tiene su organización una sistemática conocida de anticipación a las necesidades de sus usuarios?				
2 ¿Tiene su organización un sistema de vigilancia tecnológica del que saca consecuencias de innovación?				
3. ¿Tiene su organización un sistema de gestión de la innovación que sea conocido por la mayoría de la organización?				
4. ¿Se establecen retos de innovación que vinculen a esta con la estrategia corporativa?				
5. ¿Existe una sistemática de análisis de posibles disrupciones en su ámbito de trabajo dentro de la organización?				
6. ¿Existe una dinámica que permite asumir un riesgo responsable a la hora de innovar?				

7. ¿Existe un mecanismo para aportar soluciones innovadoras que sea conocido por la mayoría de la organización?				
8. ¿Existe una plataforma de gestión de la innovación conocida y accesible para el conjunto de la organización?				
9. Si en su organización se realizan llamados para la aportación de ideas para la innovación ¿Cómo evaluaría usted el nivel de participación? Marque 1 en caso de que esta iniciativa no exista en su organización.				
10. ¿El fomento de la creatividad como mecanismo de solución a retos o problemas es una de las características de su cultura corporativa?				
11. ¿Existe un sistema que permita compartir eficientemente el conocimiento?				
12. ¿Existe tolerancia al fracaso en su organización?				
13. ¿ Se conocen mecanismos que favorezcan el aprendizaje de los errores?				
14. ¿Su organización cuenta con un sistema de indicadores para medir la creación de valor público asociado a la innovación?				
15. Considerando el conjunto de productos y servicios que ofrece su organización a los usuarios: ¿Cuántos serían realmente nuevos? Si su respuesta es menos del 5% marque 1; si el número está entre el 5 y el 15% marque 2; si está entre el 15 y el 30% marque 3; si corresponden a más del 30% marque 4.				
16. ¿Existen experiencias de cocreación de soluciones con usuarios en su organización?				
17. Ante un problema o reto de innovación en su organización ¿Se impulsan iniciativas para convocar talento externo que coadyuve a construir soluciones (innovación abierta)?				
18. ¿Su institución cuenta con un organismo responsable de tomar las decisiones respecto de la innovación y que sea distinto de los organismos de dirección habituales?				
19. ¿Existen en su organización experiencias de *spin off* basadas en propuestas innovadoras?				
20. ¿Su organización cuenta con una política que favorezca la colaboración transversal entre departamentos?				
21. ¿Su organización cuenta con líderes con capacidad de promover y patrocinar decisiones de riesgo innovador?				
22. ¿Existe una sistemática que favorezca la desburocratización en su organización?				
23. ¿Su organización promueve el ecosistema de innovación, por ejemplo, a través de mecanismos de compra sofisticada?				

24. ¿Con qué frecuencia escucha razones basadas en el «siempre se ha hecho así» para justificar la ausencia de cambio? Considere que 1 representa la mayor frecuencia y 4 la menor.				
25. ¿Qué nivel de coherencia estima que existe entre el discurso que se hace respecto de la innovación y su verdadera práctica en su organización? Considere que el 1 representa el menor nivel de coherencia y 4 el mayor nivel.				

RESULTADOS	
70 puntos o más	Si el puntaje obtenido en la autoevaluación se encuentra en este tramo ello quiere decir que su organización ha hecho de la innovación una parte importante de su cultura corporativa.
50 puntos o más	Si el cómputo obtenido se sitúa por encima de los 50 puntos implica que su organización está haciendo esfuerzos serios para llegar a ser una organización que innova.
35 puntos o menos	Si su organización se encuentra en este tramo esto quiere decir que ella no ha incorporado la innovación como un factor significativo en su gestión.

Epílogo

Las 10 claves de éxito de la innovación pública

1. Innovación estratégica. La innovación es una forma de desplegar la estrategia que permite interaccionar fluidamente con contextos muy cambiantes.
2. Innovar no es tener nuevas ideas, es saber aplicar nuevas ideas de modo que aporten valor, es decir, saber combinar creatividad y sentido de la ejecución. La innovación se mide por el impacto que crean sus proyectos y no por su número de ideas o proyectos.
3. La innovación comporta riesgo, aunque el riesgo mayor es no innovar. La gestión de la innovación tiene como finalidad reducir el riesgo y convertirlo en un riesgo responsable.
4. Sin liderazgo no hay fluidez en la innovación. El riesgo frena las decisiones, por lo que sin un buen sistema de gobernanza que sepa asumir decisiones de riesgo ágilmente es muy difícil tener resultados significativos en innovación.
5. La innovación lleva a menudo al fracaso, aunque tomemos todas las medidas para evitarlo y nos preparemos para fracasar de forma rápida y barata, si se da el caso. Aprender del fracaso es fundamental en un proceso de innovación.
6. La innovación requiere agilidad, aunque no precipitación. La agilidad no debe estar reñida con la calidad, pero ayuda a dar fluidez a una sistemática de innovación.

7. La innovación abierta es una forma de juntar talento interno y externo a la hora de inspirar nuevas soluciones, o bien, cuando es el momento de ejecutar innovaciones en alianza con otros.
8. Si en la toma de decisiones o en la forma de gestión de los proyectos se mezclan completamente la innovación y el día a día, gana la partida esto último. Hay que buscar un equilibrio que nos permita realizar ambas cosas, es decir, ser organizaciones «ambidiestras» capaces de ser eficientes e innovadoras al mismo tiempo.
9. Una organización innovadora sabe sistematizar sus dinámicas de innovación de modo que no ocurran solo una vez, sino que se incorporen a la gestión de la organización. La innovación no es cosa de especialistas ni ocurre únicamente en ocasiones esporádicas, sino que se trata de una cultura corporativa, un modo de desplegar la misión de la organización.
10. La innovación tiene muchos predicadores, pero enfrentar procesos de innovación no es fácil y requiere de autenticidad. La innovación es un modo de crear valor, empezando la cadena de valor por los usuarios: es una forma de gestionar el cambio constante de las organizaciones y de desplegar su talento más emprendedor.

Glosario

• *Call for ideas*

Este puede ser el primer paso para iniciar un proceso de sistematización de la innovación en una organización. Su objetivo es captar ideas, generalmente por parte del personal de la empresa, que se puedan convertir en innovaciones para la organización.

El proceso se puede determinar lanzando una convocatoria a los servidores públicos, con un formulario que debe recoger las características principales de la idea y un pequeño desarrollo respecto de la viabilidad de su puesta en marcha.

A través del análisis de las propuestas recogidas en un *call for ideas* la institución dispondrá de una fuente de información valiosa para poder poner en marcha proyectos innovadores.

En un formato de innovación abierta, el *call for ideas* también puede buscar aportaciones de ideas desde fuera de la organización.

• Cocreación

La cocreación es el proceso mediante el cual la organización construye valor para sus productos o servicios junto con sus usuarios, de manera que el valor generado sea adecuado a las necesidades del ciudadano. Esta tendencia marca un cambio sustancial respecto de los modelos de creación tradicionales, porque pasa desde la construcción desde dentro a abrir los procesos de creación hacia fuera.

• Competencias clave (*core competence*)

Una competencia clave engloba a aquellas actividades que generan valor, al conjunto de intangibles que constituye el eje para construir futuro a partir de lo que se sabe hacer. Este tipo de competencias se caracteriza por:

- Ser difícil de imitar por otros.
- Ser sostenibles en el tiempo.
- Ser escalables.

Es de vital importancia tener identificadas las competencias clave de la institución, ya que una vez detectadas, es posible darles otro uso con el objetivo de innovar.

• Conocimiento explícito

Es el que puede ser transmitido de un individuo a otro mediante algún sistema comunicativo formal (puede ser estructurado, almacenado y distribuido). Formas habituales de conocimiento explícito son los libros, enciclopedias, documentos audiovisuales, etc.

• Conocimiento tácito

El conocimiento tácito es difícil de comunicar o de formalizar, ya que normalmente está relacionado con experiencias personales o modelos mentales y se ejecuta sin que la persona sea consciente de su contenido. Uno de los retos de la gestión del conocimiento es transformar el conocimiento tácito en explícito.

• *Crowdsourcing*

Del inglés, *crowd* (masa), el concepto se refiere a un trabajo hecho por una multitud de personas de forma voluntaria y que sirve para un bien común, basado en el principio de la inteligencia colectiva o colaboración abierta distribuida. Un claro ejemplo es Wikipedia, donde una multitud de personas anónimas contribuyen a la realización de una enciclopedia libre mundial.

• *Design Thinking* Pensamiento de diseño

El *design thinking* se está convirtiendo en una herramienta habitual en los procesos de innovación en las organizaciones. Se basa en aplicar una metodología de diseño para resolver problemas a través del pensamiento creativo, aplicando los principios utilizados por los diseñadores en su práctica profesional.

Según Roger Martin, el *design thinking* es un equilibrio entre el pensamiento analítico y el intuitivo, posibilitando el aprovechamiento del conocimiento existente en la empresa y la creación de nuevos saberes.

• *Funnel* (embudo) de la innovación

Constituye la representación de los procesos de innovación dentro de una institución en donde por la parte ancha del embudo entran numerosas ideas que se van filtrando a través de las diferentes etapas y que, al término del proceso, acaban en el lanzamiento de iniciativas innovadoras.

• Idea

En términos de innovación, la idea se sitúa en el primer estadio del proceso. Para que sea susceptible de convertirse en una iniciativa con posibilidades de éxito, la idea debe cubrir una necesidad no satisfecha de los usuarios, encajar con la estrategia de la entidad, ser sostenible en el tiempo y crear valor para el usuario.

• Innovación abierta

Henry Chesbrough fue el creador del concepto de innovación abierta, entendido como la necesidad de apertura en el proceso innovador. En su libro *Open innovation*, el autor postulaba la necesidad de pasar desde el modelo cerrado de innovación a uno abierto. En plena era del conocimiento, Chesbrough apunta: «nadie posee hoy en día el monopolio del conocimiento; si deseamos innovar, tenemos que contar con colaboradores externos, *partners* y empresas que nos aporten valor».

La innovación abierta nace de la comprensión de que nadie tiene el patrimonio exclusivo del conocimiento, con lo cual los límites de toda organización se vuelven permeables. Según este modelo, las organizaciones deben rodearse de entornos proclives a la generación de conocimiento y tienen que establecer vínculos con aquellos agentes que les puedan aportar valor.

• Innovación disruptiva

La innovación disruptiva supone una ruptura de las reglas de juego de una determinada área y en donde la transformación profunda repercute en la modificación de los hábitos del usuario. Ejemplos de este tipo de innovación podrían ser la generación de un organismo para potenciar la innovación pública (MindLab en Dinamarca).

• Innovación incremental

La innovación incremental se basa en la incorporación de mejoras en un servicio, proceso o producto ya existente, con el objetivo de aumentar su funcionalidad y/o mejorar su eficiencia. La diferencia entre los procesos de mejora continua y la innovación incremental radica en el nivel de riesgo que se asume.

• Innovación radical

La innovación radical hace referencia a la creación de una nueva categoría de producto o servicio, en el marco de un modelo o de unas reglas ya existentes. Un ejemplo podría ser la reformulación del transporte urbano de una ciudad (Transmilenio en Bogotá).

• *Insight*

Insight es un término inglés que hace referencia a la compresión intuitiva de algo (como una «corazonada»). Mediante un *insight* la persona tiene la percepción de tener una revelación, captar algo e interiorizar ese conocimiento. En la metodología de innovación de las cuatro lentes creada por Skarzynski una de las lentes exploratorias se centra en captar los *customer insights*, es decir, el punto de vista del usuario, identificando las necesidades no evidentes, para poder innovar a partir de ese conocimiento.

• Mapa de experiencias

Con el objetivo de implicar a los clientes en los procesos de innovación, las organizaciones públicas pueden utilizar esta herramienta muy útil en la visualización de la experiencia del ciudadano. Una manera de ampliar el conocimiento respecto de un servicio es identificar su «cartografía de experiencias», es decir, los momentos en los que un usuario entra en contacto directo con un servicio y las percepciones que tiene acerca de él.

• Modelo de aportación de valor

Este modelo es un diseño de las lógicas de la iniciativa, esto es, describe la oferta, los canales, la relación con el usuario y la manera en que la organización se financia.

El concepto de modelo de aportación de valor está inspirado en la metodología de Alexander Ostelwalder, la que propone una estructura de análisis constituida por nueve cajas:

1. Actividades clave.
2. *Partners* clave.
3. Recursos clave.
4. Estructura de costes.
5. Segmentación de clientes.
6. Propuesta de valor.
7. Canales de distribución.
8. Flujo de ingresos.

• Prototipo

Según el diccionario de la Real Academia Española, un prototipo es un ejemplar original o primer molde en el que se fabrica una figura u otra cosa. Cuando una organización decide innovar, la realización de un prototipo puede constituir la clave para evaluar la factibilidad del proyecto, ya que al ser una representación de un producto o servicio, permite probarlo en una situación real, aprobándolo, mejorándolo, o bien, descartándolo.

• Reto o desafío

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define que un reto es el objetivo o empeño difícil de llevar a cabo y que constituye, por ello, un estímulo y un desafío para quien lo afronta.

En contextos cambiantes, los retos constituyen los grandes desafíos a los que se enfrentan las organizaciones a mediano y largo plazo. Los retos tienen la capacidad de generar «campos magnéticos» que atraen a las principales iniciativas de las organizaciones para conseguir alcanzarlos. En este sentido, los retos pueden marcar el rumbo de los proyectos de innovación de las organizaciones como una manera de proyectar su futuro.

Referencias bibliográficas

Anthony, Scott D.; Johnson, Mark W.; Sinfied, Joseph V.; Altman, Elisabeth J. (2008). *The Innovator's guide to growth*. Harvard Business School Press. United States.

Austen, Hilary (2010). *Artistry Unleashed*. Canadá.

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.

Australian Goverment (2010). «Empowering Change: Fostering Innovation in the Australian Public Service». Managment Advisory Committe 9.

Barba, Enric (2011). *Innovación*. Editorial Libros de Cabecera. Barcelona.

Bason Christian (2010). *Leading Public Sector innovation. Co-creating for a better society*. The Policy Press. Reino Unido.

Bason, Christian (2010). *Co-Creation is a key to innovation in Goverment*. Ipsos MORI-Understanding Society. Winnter.

Birkinshaw, Julian (2010). *Reinventing management*. Jossey-Bass Publishers. San Francisco.

Borins, Sandford (2006). «The Challenge of Innovating in Government». Innovations in Management Series – IBM Center for the Business of Government.

Brown, Tim (2009). *Change by design*. Harper Collins Publishers. United States.

Buxton, Will (2007). *Sketching user experiences*. Morgan Kaufmann. United States.

Carlson, Curtis R; Wilmot, William W. (2006). *Innovation*. Random House. New York.

Chesbrough, Henry (2011). «Open Services Innovation». Haas School of Business, University of California, Berkeley. Versión en español prologada por Xavier Marcet. Plataforma Empresa.

Chesbrough, Henry (2003). «Open Innovation». Harvard Business School Publishing. Versión en español prologada por Xavier Marcet. Plataforma Empresa.

Chesbrough, Henry (2006). «Open Business Models». Harvard Business School Press.

Chesbrough, Henry, Vanhaverbeke, Wim; West, Joel (2006). *Open Innovation. Researching a New Paradigm*. Oxford University Press.

Christensen, Clayton M. (1997). «The Innovator's Dilemma». Harvard Business School.

Christensen, Clayton M.; Raynor, Michael E. (2003). «The innovator's solution». Harvard Business School Publishing Corporation.

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.

Davila, Tony; Epstein, Marc J.; Shelton, Robert (2006). *Making innovation work*. Wharton School Publishers. New Jersey.

Denning, Peter J.; Dunham, Robert (2010). «The Innovator's Way». Massachussets Institute of Technology.

Doz, Yves; Kosonen, Mikko (2008). *Fast Strategy*. Pearson/Longman. Reino Unido.

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.

Ferràs, Xavier (2010). *Innovación 6.0*. Plataforma Editorial. Barcelona.

Govindarajan, V; Trimble, C. (2005). *10 Rules for Strategic Innovators*. Harvard Business Review School Press. United States.

Govindarajan, Vijay; Trimble, Chris (2010). «The other side of innovation». Harvard Business Review Press.

Gratton, Lynda (2007). *Hot Spots*. Soundview Executive Book. Reino Unido.

Hamel, Gary (2007). «The Future of Management». Harvard Business School Press.

Hamel, Gary (2000). «Liderando la Revolución». Harvard Business School Press.

Hamel, Gary (2012). *Lo que importa*. Deusto Editorial. Barcelona.

Hartley, Jean (2005). «Innovation in governance and public services: past and present», Public Money and Management, 25:1, pp 27-34.

Harvard Business Essentials (2009). «The innovation toolkit». Harvard Business Press Boston.

IDEO (2011). «Innovation in Goverment». Partnership for Public Service. USA.

Joachimsthaler, Erich (2007). «Ver lo evidente». Harvard Business School Press.

Johnson, Mark (2010). *Seizing the white space*. Harvard Business Press. United States.

Kelley, Tom (2005). *The Ten Faces of Innovation*. Broadway Business. United States

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.

Kotter, John (1996). *Leading change*. Harvard Business Press. United States.

Kotter, John (2010). *Buy-in*. United States.

Koulopoulos, Thomas M. (2009). *The Innovation Zone*. United States.

Lasagna, Marcelo; Martínez, Jesús; Graells, Jordi; Reig, Dolors; Merino, Carlos; Molinero, Paco. (2009). «Trabajo Diferente: Redes Corporativas y Comunidades Profesionales en el sector público». Departamento de Justicia. Generalitat de Catalunya.

Lasagna, Marcelo; Hermosilla, Alain; Martínez, Javier (2011). «Comunidades virtuales de conocimiento: co-diseñando servicios públicos con agricultores». Fundación para Innovación Agraria (FIA).

Lindegaard, Stefan (2010). *The Open Innovation Revolution*. John Wiley & Sons. New Jersey.

Marcet, Xavier (2010). *Cosas que aprendemos después*. Plataforma Empresa, Barcelona.

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.

Osterwalder, Alexander; Pigneur, Yves (2010). *Business Model Generation*. New Jersey.

Pietersen, Willie (2010). *Reinventing strategy*. Wiley Publishers.United States.

Pink, Daniel (2011). *Drive*. Canongate Books Ltd. EE.UU.

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 Rótterdam - Holanda, septiembre de 2008.

Ponti, F. (2009). *Innovacción*. Gestión 2000. Barcelona.

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.

Rao, J. y Chuan, F. (2012). *Innovación 2.0*, Barcelona.

Raynor, Michael E. (2007). *The Strategy Paradox*. Currency/Doubleday Publishers. New York.

Skarzynski, Peter; Gibson, Rowan (2008). «Innovation to the Core». Harvard Business School.

Stickdorn, Scheneider (2010). *This is service design thinking*. Bis Publishers. Amsterdam.

Trías de Bes, Fernando; Kotler, Philip (2011). *Innovar para ganar*. Empresa Activa. Barcelona.

Tucker, Robert B. (2008). *Driving Growth through innovation*. Berrett-Koehler Publishers. San Francisco.

VanGundy, Arthur B. (2007). *Getting to innovation*. Amacom Publishers. New York.

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.

Acerca de los autores

Carmina Sánchez

Consultora de gestión de la innovación en Lead To Change (LTC) con experiencia tanto en el sector público como en el privado. Inició su carrera profesional en el área de la comunicación corporativa en España, colaborando con numerosas empresas e instituciones. Después de este periodo, derivó su carrera profesional hacia la docencia y la gestión universitaria en México, donde coordinó y puso en marcha una universidad virtual. De vuelta en Barcelona inició su actividad como consultora en LTC, donde se ha especializado en proyectos de sistematización de la innovación en grandes organizaciones y en la aceleración de iniciativas innovadoras. En 2012 empezó a colaborar con diferentes instituciones chilenas y desde principios de 2013 reside y desarrolla su actividad profesional principalmente en Santiago de Chile.

Junto con Marcelo Lasagna y Xavier Marcet han diseñado el Modelo de Gestión de la Innovación para la Administración Pública Chilena.

Licenciada en Ciencias de la Comunicación de la Universidad Autónoma de Barcelona, Máster en Comunicación Empresarial de la Universidad Pompeu Fabra y Máster Oficial en Educación y TIC de la Universitat Oberta de Catalunya. Ha completado su formación en la University of Queensland y recientemente ha realizado el Programa de Design Thinking for Business Innovation en la escuela de Negocios ESADE junto con el Art Center College of Design.

Para seguir sus reflexiones: @carminova

Marcelo Lasagna

Ha realizado consultorías para diversos servicios públicos de países latinoamericanos, especialmente en Chile, así como también en España. Ha sido consultor en e-Gobierno de la OEA y ha trabajado en proyectos de modernización de la gestión pública para el PNUD, BID, Banco Mundial, FAO, UNESCO, AECI y CAF. Ha sido director de la Escuela Virtual de Gobernabilidad de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). También ha sido profesor de gestión pública de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona. Actualmente dirige el Diploma de Gestión de la Innovación Pública de la Universidad Central de

Chile. Es profesor invitado del programa Gerencia Política y Gobernabilidad de la George Washington University. Lasagna es Administrador Público (Universidad de Chile), licenciado en Ciencias Políticas (Universidad Complutense). Tiene un magíster en Estudios Internacionales (Universidad de Chile) y un doctorado en Ciencias Políticas (Universidad Autónoma de Barcelona).

Junto con los otros autores de este libro desarrolló el primer modelo de gestión de la innovación para el sector público chileno, el cual contó con la financiación de CORFO.

Sus ideas y reflexiones respecto de innovación pública se encuentran disponibles en http://marcelolasagna.bligoo.com , en el blog de *Latercera.com* y se pueden seguir en @mlasagna

Xavier Marcet

Es Consejero Delegado de LTCproject y Profesor Asociado de la Universitat Pompeu Fabra (UPF). Es Licenciado en Historia (UAB) y Diplomado en Gestión Pública (ESADE). Ha realizado un curso acerca de Open Innovation & Corporate Entrepreneurship de la Hass Business School de la University of California, Berkeley, donde colabora habitualmente con su grupo de Open Innovation.

Ha desarrollado su carrera profesional reciente en el ámbito de la innovación, la gestión estratégica y la comunicación corporativa. Ha dedicado su desarrollo profesional a atender a los sectores públicos y privados. Fue director general del Consorcio LOCALRET (1999–2002), que agrupa a más de 800 ayuntamientos catalanes para coordinar e impulsar la extensión de la Sociedad de la Información. Anteriormente fue jefe del Gabinete del Rectorado de la Universitat Politècnica de Catalunya (UPC) (1994–1999).

También ha liderado la creación y promoción de un número considerable de proyectos y empresas, como consultor y como emprendedor (Banner, empresa de creación de empresas; Foro Barcelona Breakfast; Global University Innovation Net —Cátedra UNESCO—; y Gestión de Organizaciones y Conocimiento).

Como consultor ha desarrollado una importante actividad internacional liderando, o bien, participando en proyectos internacionales en Estados Unidos, Francia, Bélgica, Inglaterra, Italia, Polonia, Suiza, Argentina, Chile, Venezuela y Marruecos, entre otros países.

Sus ideas y reflexiones se encuentran disponibles en www.xaviermarcet.com.