

XVI Congreso Internacional del CLAD
Asunción, Paraguay - 8 - 11 Noviembre 2011

PAINEL: INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

La Participación Pública y la Innovación Social en la Elaboración de Políticas Públicas

María Asensio

Instituto Nacional de Administração, Portugal

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Portugal

Introducción

El crecimiento económico en la UE ha decaído notablemente en el período posterior al Consejo Europeo de Lisboa (2000). Aunque durante estos años, la productividad del sector público ha sido aparente, la cuestión clave es si la actual estructura y funcionamiento de las administraciones públicas son lo suficientemente eficientes e innovadoras para que se traduzcan en impactos positivos sobre el conjunto de la economía. En términos de política económica, los resultados empíricos evidencian que nuestra sociedad necesita ser drásticamente reformada si la UE quiere conseguir los objetivos propuestos en la agenda de Lisboa para el 2010. Las desigualdades en el acceso a buenas escuelas, a una atención médica decente, a espacios públicos seguros, a una cultura, a actividades deportivas, o a una buena alimentación hacen que nuestra sociedad sea menos libre, menos justa y esté menos unida.

Por otra parte, los desafíos del mundo como el cambio demográfico, la contaminación y los problemas de seguridad están creando nuevas demandas de servicios públicos. En este sentido, el sector público puede ser un importante motor para el liderazgo de la UE. Los servicios públicos se enfrentan a grandes expectativas por parte de sus ciudadanos. En este sentido, la innovación es vital para aumentar la eficiencia del sector público (relación calidad-precio, más por menos) y conseguir una prestación de nuevos y mejores servicios de calidad. Una reforma estructural y un cambio institucional, así como poner énfasis en la competitividad basada en la ciencia y el conocimiento, es un prerrequisito para que pueda converger con EEUU y las economías emergentes asiáticas y el sector público es un factor fundamental en este proceso. Algunos de estos servicios

afectan a la economía en su conjunto o a sectores claves dentro de la misma. En este sentido, son importantes para la calidad de vida en general. El objetivo de esta comunicación consiste en analizar los mecanismos que generan y ayudan a propagar la innovación en el ámbito del sector público.

1. El Papel de la Innovación en el sector público

1.1. ¿Qué es la Innovación?

De acuerdo con Mulgan y Albury (2003) "La innovación exitosa es la creación e implementación de nuevos procesos, productos, servicios y métodos de entrega que se traducen en mejoras significativas en la eficiencia de los resultados, la eficacia o la calidad". La definición de Mulgan y Albury parece sencilla y clara en su significado, pero como la mayoría de las definiciones esconde la complejidad real de este concepto. De acuerdo con Leadbeater (2003), "el proceso de innovación es muy largo, interactivo y social; muchas personas con diferentes talentos, habilidades y recursos tienen que entenderse. El estudio del fenómeno de la innovación ha demostrado que se trata de un fenómeno multifacético que surge en el contexto de numerosas variables intervinientes, sin una solución sencilla y universal o una fórmula que se pueda aplicar para garantizar la innovación exitosa.

1.2. Tipos de Innovación en el Sector Público

Una tipología común aplicable al sector público y privado distingue tres tipos de innovación (Baker, 2002): Innovación de procesos, innovación de productos o servicios, e innovación de resultados. Las innovaciones en el área de los procesos se refieren a la misión, objetivos, estrategias y razones que justifican un alejamiento de la realidad actual. Las innovaciones en los servicios prestados se refieren a los cambios en las características y el diseño de los servicios prestados, mientras que la innovación de los resultados implica nuevas formas de prestar los servicios o una otra manera interactuar con los clientes.

Tipo de Innovación

Tipos	Niveles de Innovación	Resultados Específicos
Procesos	Incremental: Nuevas misiones, objetivos y estrategias	Innovación de Procesos (Ej. Nuevas reglas y procedimientos)
Servicios/Productos	Radical: Cambios en las características y diseño de los servicios prestados	Innovación organizacional (Ej. Personal y gestión)
Resultados	Sistémica o Transformativa: Nuevas formas de entregar los servicios o de interactuar con los clientes	Innovación Tecnológica (Ej: Desarrollo de servicios de e-salud y de e-gobierno)

Fuente: Elaboración propia

1.3. La Innovación en el Sector Público y Privado

Mientras que las formas tradicionales de innovación que utilizan las empresas se realizan dentro de un mercado determinado, con el objetivo de aumentar la cuota de mercado y atraer a nuevos consumidores potenciales convirtiéndolos en habituales y leales, esta caracterización no es apropiada en el sector público. Algunas organizaciones del Estado están poniendo en práctica otras formas de pensar, descubriendo nuevas ofertas que arrojan beneficios mucho más sustanciosos que los originados por innovaciones dentro de un mercado determinado. La innovación en el sector público está relacionada con las nuevas políticas, con nuevos servicios públicos con mejoras organizativas, (gestión del rendimiento, planificación, gestión de recursos humanos, etc). Pero la innovación no es sólo sinónimo de cambio. Considerando que el cambio continuo es una característica común a cualquier organización (sustitución, ampliación, etc), la innovación debe traer una cierta novedad y una mejora sustancial: "Hacer algo nuevo es decir, la introducción de una nueva práctica o proceso, la creación de un nuevo producto (bien o servicio), o la adopción de un nuevo patrón de relaciones intra o inter-organizacionales "(Green, Howells y Miles, 2002).

En los últimos años, se han introducido importantes cambios en la estructura organizativa y el funcionamiento del sector público en respuesta a una variedad de fenómenos tales un mayor control y una diversificación de los servicios prestados (en contraposición a la medición de inputs/procesos), una mayor especialización, prestación de servicios más individualizados para los ciudadanos que exigen mayores demandas para mejorar la responsabilidad en las cuentas y una mayor transparencia,

etc. (OECD, 2004). Este mayor énfasis en la "agencificación" y en la creación de organismos reguladores se ha visto acompañado por un cambio en la distribución del poder y una mayor autonomía de estas nuevas entidades para la gestión de los ministerios centrales. En vista de esta fragmentación en las nuevas configuraciones institucionales que han surgido, ha surgido un nuevo concepto de "governabilidad distribuida" (OCDE).

1.4. Principales diferencias

a) La naturaleza intangible de la innovación

La Innovación en el sector público está estrechamente relacionada con las actitudes sociales hacia la innovación. La innovación no puede ser entendida únicamente como una forma de mejorar los costes o la eficiencia. Por tanto, debemos considerar cuáles son los criterios apropiados para evaluar la innovación del sector público (Casper Hogenhaven, 2008).

b) Toma de riesgos y los asuntos políticos

La dimensión política intrínseca del sector público es una cuestión de horizonte temporal. Los ciclos electorales no puede ser suficientes para cumplir con los objetivos del proyecto y beneficiarse de sus efectos. Por lo tanto, los horizontes políticos temporales de corto plazo, respaldados por votación pública, puede dificultar los procesos de innovación, que en conjunto puede ser muy largo (Thenint, 2010).

c) Estructura organizativa y de gestión

Un factor importante de diferenciación entre el sector público y privado es la gestión de las relaciones con los clientes. Convencionalmente, las relaciones con los usuarios finales han sido unilaterales en el sector público - los funcionarios públicos fueron gestionados y evaluados por los responsables políticos y no por los ciudadanos -, mientras que la innovación en el sector privado depende más de la retroalimentación del mercado. Sin embargo, los enfoques basados en los usuarios (user-driven approaches) reducen progresivamente la brecha entre los dos sectores, una vez que las empresas privadas tienden a considerar a los clientes no sólo como consumidores sino como usuarios y motores de la innovación, y una vez que el sector público es cada vez más

proclive a colaborar con la sociedad civil y los ciudadanos son tratados cada vez más como "consumidores" de los servicios públicos (Thenint, 2010).

c) Fuentes de conocimiento y la cadena de suministro

El sector público dispone de las fuentes de conocimiento más intensivas en todos los sectores y tiene un gran papel en los procesos de innovación en tanto prestador como difusor. La adquisición de tecnología es importante para el sector público, ya que puede introducir mejoras tecnológicas en la producción y prestación de bienes y servicios públicos (Mulgan & Albury, 2003). Sin embargo, el sector público tiene una amplia gama de fuentes de tecnologías y conocimientos, algunas de los cuales son más abiertas que en el sector privado y no requieren procedimientos de contratación. La cooperación con otros organismos públicos, universidades, sindicatos y organizaciones no gubernamentales, es un importante motor para la innovación y representa un gran complemento a otras fuentes privadas de conocimiento (bancos, seguros, consultoría, proveedores de TIC, etc.).

2. El papel de los Ciudadanos y los Determinantes de la Innovación sobre la Eficacia, la Eficiencia y la Equidad

En los años 80 y 90, se dio un especial hincapié en la tecnología como motor clave de la innovación. Las estrategias nacionales de la innovación estaban destinadas a incrementar las inversiones en I + D - sobre todo en industrias de "alta tecnología". Las empresas tenían como objetivo desarrollar productos y procesos tecnológicamente más avanzados.

En los últimos años, sin embargo, se ha dado mayor atención a la demanda liderada por la innovación - la innovación impulsada por las necesidades y las exigencias de los usuarios. Con la creciente competencia global y soluciones tecnológicas de alta calidad más baratas, las empresas ya no pueden confiar en el mantenimiento de una ventaja competitiva basada en controles "tradicionales" basados en la calidad y el precio. Las empresas deben tratar de buscar otras fuentes de ventaja competitiva, y por lo tanto, emprender las grandes transformaciones en sus procesos de innovación y modelos de negocio con el fin de ofrecer más productos y servicios de valor en el mercado. Estas estrategias de innovación a menudo incluyen modelos de negocio cada vez más abiertos, un mayor énfasis en la comprensión de las necesidades latentes de los

consumidores, y una participación más directa de los usuarios en las distintas etapas del proceso de innovación (Wilse & Hogenhaven, 2008).

La "democratización" del conocimiento facilitada por Internet ha ayudado a los consumidores a ser más conscientes de "lo que hay ahí fuera y a tener la posibilidad de comunicar sus demandas y de participar en los procesos de las políticas de innovación. A través de blogs, foros, buscadores, etc., los consumidores son ahora capaces de comparar el precio, el desempeño, discutir la ética de la empresa y personalizar los productos y los servicios. Estos consumidores más sofisticados y exigentes - con gran cantidad de información y capacidad de compra en las empresas de todo el mundo - ya no consideran el trade-off "precio / calidad" como el único factor decisivo en la elección. Por el contrario, los consumidores consideran cada vez más hasta qué punto la empresa y sus productos coinciden con sus propios valores personales, comportamientos y necesidades. Los consumidores tienen ahora un mayor poder sobre las empresas. Esto ha servido de catalizador a las empresas para incluir a los usuarios en el proceso de la innovación - obtener una visión sobre qué producir - y en el desarrollo de las innovaciones en conjunto con los usuarios.

2.1 Presión desde abajo: Servicios públicos abiertos a los Ciudadanos

El objetivo de esta nueva tendencia consiste en asegurar una mejor calidad de servicios que respondan a las necesidades de los ciudadanos. Haciendo los servicios públicos más abiertos, se da más libertad y se transfiere el secreto profesional a los que prestan estos servicios para proporcionar valor a los contribuyentes.

La idea de introducir la innovación abriendo los servicios públicos a los ciudadanos se basa en cinco principios:

- Elección - Siempre que sea posible, aumentar la oferta de servicios.
- Descentralización – El poder debe estar lo más descentralizado posible.
- Diversidad - Los servicios públicos deben estar abiertos a una amplia gama de prestadores.
- Equidad - Garantizar un acceso equitativo a los servicios públicos.
- Responsabilidad - Los servicios públicos deben ser responsables ante los usuarios y contribuyentes.

Estos cinco principios están vinculados. Su efecto combinado es que, para la mayoría de los servicios públicos, el poder se transfiere a las manos de los individuos y de las comunidades locales en su caso. La gente será capaz de elegir qué tipo de servicio que desean y encontrar el mejor proveedor para satisfacer sus necesidades. Algunas personas se enfrentan a barreras específicas para el acceso a buenos servicios públicos, por lo que estamos dando a los grupos desfavorecidos ayuda adicional para asegurarse de que consigan un acceso equitativo. Y debido a que la elección implica la existencia de alternativas diferentes, una de las principales funciones del gobierno es asegurar que cualquier competencia sea libre y justa y que las personas tengan acceso a la información que necesitan para tomar buenas decisiones y hacer que los proveedores para tener en cuenta.

Están surgiendo factores que son nuevos en lo que se refiere a la innovación promovida por los usuarios:

- La creciente capacidad de los ciudadanos en participar en los procesos de innovación, permitiendo que las demandas de los usuarios sean escuchadas y atendidas (a través de la disponibilidad de recursos de tecnología de información y de una mayor aceptación en los procesos de innovación abierta);
- El incremento del interés de las empresas para captar de forma más sistemática el conocimiento y la inspiración de fuera de las organizaciones;
- La demanda de los consumidores, cada vez más sofisticados y con mayor interés por el desarrollo de productos / servicios;
- el conocimiento del consumidor y de los usuarios en la participación de los procesos de innovación de las organizaciones del sector público;

Estos nuevos factores resaltan la necesidad de considerar los procesos de innovación (y las políticas) desde una perspectiva diferente - para considerar diferentes métodos, modelos de negocios y nuevas capacidades. En resumen, el conjunto de necesidades y el feed-back de los ciudadanos / consumidores constituyen una oportunidad para introducir y / o difundir la innovación en los servicios públicos. Existen aún dos dificultades: los procedimientos para obtener información de las expectativas de los ciudadanos y la necesidad de construir sistemas de indicadores y estructuras de información para procesar y organizar esta información.

2.2. Los Actores del Sistema de Innovación y sus respectivas Funciones

La participación de los actores en los procesos de innovación está acompañada de un esfuerzo para comprender la complejidad y la naturaleza de estos procesos. Las llamadas teorías "unidireccionales" que definen la innovación como impulsada por un conjunto de actores - ya sea por el lado de la oferta, (el impulso tecnológico), como por el lado de la demanda (lo que genera la demanda) - se han desplazado en gran parte por teorías que reconocen que existe una influencia de ambas direcciones (Mulgan & Albury, 2003).

Los desafíos de la sociedad requieren que las soluciones que sean transversales, multidisciplinarias e intersectoriales (Myers, 2004). Se requiere una serie de innovaciones tecnológicas y sociales, a veces, sobre la base de una variedad de fuentes de conocimiento y la movilización de una gran variedad de actores. En este sentido, la función de la sociedad civil en los procesos de innovación están aumentando y evoluciona a nivel de su contribución (demanda, necesidades) y de su oferta (organizaciones del tercer sector, papel de los emprendedores sociales, etc...). Este papel creciente de la sociedad civil ha sido determinante en la transformación de la mentalidad del sector público para integrar un mayor protagonismo de la sociedad civil en los procesos y en los resultados de la innovación (NESTA,2011).

Tabla: Respuesta a Objetivos Sociales y Culturales

		Respuesta a los Objetivos Sociales y Culturales			
		Ciudadanos	Gobierno & S. públicos	Empresas	Investigación
Delineando objetivos sociales y culturales	Ciudadanos	Innovaciones Sociales	Regulación: bienes públicos, defensa y seguridad, leyes, etc.	Bienes Privados (demandados individualmente) Y bienes eco / sociales (demandados colectivamente)	Servicios Educativos y de conocimiento
	Gobierno & Servicios públicos	Bienes de mérito, salud	Reforma del Gobierno: mejora de las decisiones y los procesos de implementación (innovación interna)	Equilibrio del mercado, regulación, oferta de bienes públicos	Conocimiento de Políticas
	Empresas	Nuevas soluciones, aplicaciones y formas de consumo	Mecanismo del Mercado e incentivos	Innovación empresarial, joint ventures, etc. (innovación interna)	Rupturas de Ciencia & Tecnología, Conocimiento para la estrategia, etc.
	Investigación Pública	Conocimiento colectivo (ordenadores en red, etc.)	Nuevas estructuras de gobernanza & privilegios	Tecnología, instrumentos y experiencia	Producción de Conocimiento Académico (innovación interna)

3. Prevalencia de la Innovación en los Servicios

De acuerdo con el Innobarometer (2010), en los últimos tres años, dos tercios de las instituciones de la administración pública, a nivel de la UE, han introducido un servicio nuevo o han mejorado significativamente. Este nivel se ha superado de manera significativa en una serie de Estados miembros, como España (90%), Países Bajos (89%) y Reino Unido (76%). Por otro lado, menos de la mitad de las organizaciones en Hungría (32%) y Francia (45%) han introducido un servicio nuevo en su organización o ha mejorado significativamente la existente.

El Innobarómetro anterior, realizado en 2009, refería que entre las empresas que operan en sectores de negocios intensivos indicaron que la misma proporción de empresas introdujeron un producto o un servicio innovador en un período de dos años (67%).

La probabilidad de servicios innovadores aumenta linealmente con el tamaño de las instituciones: el 85% de las organizaciones que emplean a 250 o más empleados han

introducido alguna innovación, mientras que sólo el 57% de aquellos con menos de 50 empleados (pero más de nueve) lo han hecho. Por otra parte, las administraciones públicas nacionales son más propensas a innovar (76%) que las organizaciones a nivel regional (73%) o local (64%). La probabilidad de encontrar servicios innovadores entre las organizaciones del Estado y las instituciones independientes (sin fines de lucro) con funciones en la administración pública (67%) no difiere; sin embargo, las empresas privadas tienen menos probabilidades de implementar servicios nuevos o mejorar los existentes durante el período en cuestión (57%).

Tabla: Prevalencia de la Innovación de los Servicios

UE 27	Total N	% Yes	% No	% ns/nr
Tamaño	3963	66,3	32,4	1,4
10-49 empleados	2121	57	42,3	0,7
50-249 empleados	961	69,8	28,2	2,1
250+	864	85,2	12,7	2,1
Tipo de Organización				
Estado	3581	66,7	32	1,3
Independiente	225	67,1	31,4	1,5
Privada	56	57,1	40,7	2,1
Área Geográfica				
Local	3132	64,3	34,4	1,3
Regional	584	72,7	26,1	1,3
Nacional	243	76,4	21,6	2
Sector				
Actividades Gubernamentales	2449	65,2	33,5	1,2
Educación	1317	63,5	35,2	1,3
Salud	479	63,5	35,2	1,3
Servicios Sociales	1258	66	32,6	1,4
Cultura, deportes	1007	63	35,9	1,2
Vivienda	665	67	32,3	0,7
Ambiente	905	67,1	31,7	1,2

Fuente: Eurobarometer 2010:14

4. Determinantes de la Innovación sobre la Eficacia, Eficiencia y Equidad

Los cambios sociales y tecnológicos hacen que sea posible que necesitemos reconsiderar los objetivos de los servicios públicos. Los grandes desafíos que enfrenta Europa deben traducirse en una ambición renovada por parte de los gobiernos y del sector público. Tradicionalmente, el sector público ha sido percibido como menos innovador que el sector privado. ¿Será correcta esta visión o podríamos considerar que la innovación en el sector público es menos perceptible porque no es suficientemente enfatizada? Son pocos los estudios que comparan la innovación entre el sector público y

el privado pero estos sugieren que las diferencias pueden ser exageradas (Allnock et al, 2005).

En algunos sectores específicos (TIC, cuidados de salud, etc.) el sector público ha llevado a cabo investigación y experimentación en nuevas técnicas y prácticas. Los bienes públicos (y el prestigio profesional) deberían tenerse en cuenta como motores de la innovación, junto con la competencia y la búsqueda de beneficios. Los analistas de políticas se han centrado muy a menudo en las innovaciones tecnológicas y en la producción de bienes, privilegiando al sector privado e industrial en particular.

El concepto de innovación implica una combinación de bienes y servicios. Por otra parte, la innovación en el sector público requiere una comprensión más matizada de la innovación que abarca también los procesos no tecnológicos y los servicios que son producidos y prestados. Esto no significa que podamos ignorar las diferencias en las condiciones de la innovación en el sector público y privado (Christensen & Laegrid, 2001). El sector público se caracteriza por varias peculiaridades que influyen en la forma como se puede innovar:

1. Mientras que la búsqueda de mayor eficiencia es un importante motor de cambio en los servicios públicos, la innovación no puede ser entendida únicamente como una forma de reducir los costes o mejorar la eficiencia. Las autoridades públicas se enfrentan a problemas complejos con una gran diversidad de ciudadanos. La combinación de políticas equivocadas puede tener efectos adversos. Además, cuando los poderes públicos se enfrentan a desafíos sociales y ambientales, el cumplimiento de los objetivos no sólo depende de la acción política directa, sino también de la sociedad en general. El éxito está aquí estrechamente vinculado a las actitudes sociales hacia la innovación y el cambio (Bhatta, 2003).

2. La creencia común de que los proyectos innovadores en servicios públicos tienen que tener éxito es ampliamente visto como proclive a crear una cultura de aversión al riesgo, con un efecto disuasorio en la innovación (Bhatta, 2003). El sector público tiene que priorizar el bienestar - e incluso a veces la seguridad - de los ciudadanos que atiende, y con frecuencia los problemas de equidad hacen que sea difícil introducir innovaciones de forma experimental (por ejemplo, en una región). Estas preocupaciones enfrentan a los políticos y especialmente a los políticos elegidos, cuyos objetivos ambiciosos pueden estar expuestos a las críticas de los opositores y los medios de comunicación – y los objetivos de la innovación tardar en dar resultados. Mientras tanto, los profesionales

de los servicios públicos pueden tener dificultad en tener la autoridad suficiente para hacer las cosas de forma diferente.

3. El sector público se compone de un sistema complejo y enorme de organizaciones con diferentes prerrogativas. La toma de decisiones puede ser lenta debido a las largas cadenas de mando. Estos sistemas grandes generalmente no son percibidos como un medio eficaz para la difusión de ideas innovadoras (de hecho, las buenas ideas suelen pasar desapercibidas en los lugares donde se han desarrollado), aunque existe la posibilidad de implementar a gran escala las iniciativas desarrolladas desde arriba. A veces los funcionarios públicos se quejan de estar atrapados en un sistema que siempre está cambiando como resultado de iniciativas que rara vez tienen la oportunidad de consolidarse o ser evaluadas de forma adecuada (Howell & Higgins, 1990). El aprendizaje es limitado: está muy restringido por la compartimentación (y en ocasiones, la rivalidad) de las diferentes políticas, las regiones geográficas, etc. El aprendizaje de las políticas entre países es a menudo más una cuestión de prácticas puntuales que se ajustan a un punto de vista político en particular, en lugar de una de evaluación sistemática (Osborne & Plastrik, 2000).

Hay que resaltar el desarrollo de dos políticas. La primera es que las reformas de la “Nueva Gestión Pública” que tienen como objetivo igualarse a las prácticas del sector privado, no están demostrado que refuercen la innovación en el sector público. Por lo tanto, muchas instituciones del sector público han decidido introducir nuevas agencias o responsabilidades de gestión para promover la innovación, identificando y difundiendo el conocimiento basado en las nuevas prácticas que van apareciendo (Christensen & Lægrid, 2001).

La segunda es la idea de que dichas iniciativas pueden ser más eficaces si son coordinadas, de forma que las lecciones sean aprendidas y las oportunidades sean aprovechadas (Mulgan & Albury, 2003). Mientras que en los Ministerios "sectoriales" suelen existir las ideas más eficaces acerca de cómo las innovaciones pueden ser ejercidas en áreas de necesidad social, también hay muchos problemas que se extienden a través de varios ministerios. Por ejemplo, el problema de la obesidad puede tratarse a través de diferentes departamentos (salud, alimentación, deporte), mientras que las cuestiones ambientales pueden afectar otros sectores como el transporte, la energía, la planificación urbana, el Medio Ambiente y así sucesivamente. Así, ha habido algunos esfuerzos para crear organismos, los marcos de formación y modos de pensar que

pueden promover una mayor actividad innovadora en los servicios públicos en general. Queda por ver cuál de estos enfoques será el más exitoso, pero lo cierto es que están enfrentando sin duda graves problemas (Open New Services White Paper, 2011).

Los servicios públicos pueden aprender de las experiencias externas (ciudadanos, empresas, etc.) pero también pueden ser fuente de innovación propia e influir a través de su innovación en otros sectores (Sullivan et al, 2005). El sector público tiene una amplia gama de fuentes de tecnología y conocimientos, algunas de las cuales son más abiertas que el sector privado y no requieren procedimientos de contratación. La cooperación con otros organismos públicos, universidades, sindicatos y organizaciones no gubernamentales, es un importante motor para la innovación y representa un gran complemento para las fuentes convencionales de conocimiento del sector privado, tales como los consultores, los proveedores de TIC, finanzas y especialistas en marketing, etc. El creciente interés por la innovación abierta puede significar que las fronteras entre las organizaciones públicas y privadas sea borrosa. Los organismos públicos (universidades, hospitales, organismos de investigación, etc.) están adoptando algunos enfoques más conocidos en el sector privado (como las patentes, spin-off y asociaciones público-privadas). Los límites entre los bienes públicos y los beneficios privados también se están desdibujando, de modo que existe el peligro de subordinar el primero sobre el segundo.

5. Tendencias Futuras de Innovación en el S.P.

El reciente debate y las iniciativas asociadas a la innovación en el sector público tienen como objetivo principal la mejora de la eficacia y la eficiencia de la prestación de los servicios públicos y una mayor transparencia y facilidad de uso. Más allá de las reformas administrativas típicas, se espera que la innovación ayude a enfrentar los desafíos sociales, tales como el envejecimiento de la población, la inclusión, la atención de la salud, la educación, la seguridad pública, el medio ambiente y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

5.1. Barreras y Desafíos

De acuerdo con Osborne y Plastrik (2000), en la mayoría de las administraciones públicas, los riesgos asociados a la innovación exceden las recompensas. Mediante la creación de patrocinadores institucionales de la innovación, (es decir, de personas y programas que promuevan y protejan a los innovadores), los reinventores pueden alterar

ese equilibrio. Esta herramienta anima a que las personas prueben nuevas formas de actuación y les facilita asistencia en ese intento: conocimientos, influencia política y, ocasionalmente, recursos. Consigue que los altos cargos presten atención a las innovaciones y aísla a los innovadores de posibles ataques.

Los dirigentes pueden recurrir a esta herramienta para abordar una larga lista de posibles hábitos que deseen cambiar. En un departamento estatal, por ejemplo, se utilizó un vivero de empresas para dar libertad creativa a aquellos funcionarios que tuvieran ideas prometedoras sobre nuevos servicios a los clientes. Recibían un capital de lanzamiento, asesoramiento y el beneplácito visible de la dirección.

5.2. Principales barreras

Los principales obstáculos a la innovación son:

Las restricciones para asumir riesgos (aversión al riesgo / el fracaso no es socialmente aceptable); las presiones políticas (los ciclos electorales, la campaña contra el cambio desde la oposición política y los medios de comunicación); los silos institucionales y la escasa difusión de la información dentro y a través de los servicios públicos; la falta de respuesta a las expectativas de los ciudadanos; inadecuada gestión en las relaciones con los clientes; falta de liderazgo y de incentivos para la experimentación y la innovación; insuficiencia de recursos (falta de previsión de costes y de conocimientos necesarios para promover con éxito una innovación).

Las principales acciones que podrían reducir las barreras son las siguientes:

1. Resistencia Profesional y Tradición.

El sector público está caracterizado, a menudo, por grupos profesionales con sus propias comunidades de prácticas, con roles establecidos y vinculados a agendas políticas específicas. Como tal, puede haber una reticencia a aceptar el cambio y la innovación, especialmente en lo que a la innovación externa se refiere (de otra organización o del sector privado). El impacto sistémico de la innovación y el cambio es a menudo visto como una perturbación indeseable en el funcionamiento general de la organización ("si no está roto, no lo arregles"). La falta de diálogo entre las diferentes partes del sistema público, a nivel horizontal o vertical, así como entre los diferentes grupos profesionales también puede obstaculizar la innovación y su difusión.

2. Ausencia de Recursos o Recursos Inadecuados.

Esta característica ha sido claramente identificada por varios autores como la principal barrera para la innovación. Los recursos incluyen no sólo la falta de apoyo financiero,

ya sea en un contexto general o específicamente para el apoyo a la innovación, sino que también incluyen la escasez de las capacidades necesarias, en recursos humanos o incluso para inscribir a otros servicios de apoyo necesarios para la aplicación de las innovaciones.

3. La resistencia de la ciudadanía al cambio. Se supone que el público es, en general, resistente a la reorganización y cambios en la manera como los servicios públicos se prestan. Así, la ciudadanía, o elementos de la misma, también pueden ser reacios al riesgo. Esta resistencia se espera que sea especialmente fuerte cuando el público no está suficientemente informado acerca de los beneficios de los cambios o están afectados directamente. Sin embargo, algunos cambios puede ser muy bien recibidos por los usuarios de los servicios o los agentes públicos (por ejemplo, los padres de los niños que están siendo educados, los familiares de los pacientes del hospital).

4. Ritmo y la magnitud del cambio. Muchas administraciones y servicios públicos han sido objeto de un gran número de cambios radicales, llamados a menudo reformas. Esto ha dado lugar a un entorno inestable, sin visibilidad a medio y largo plazo y pocas oportunidades para reflexionar y evaluar el impacto de las innovaciones introducidas. Por lo tanto, muchos empleados comienzan a sentirse fatigados con las “innovaciones”.

5. Tamaño y complejidad. El sector público está formado por entidades organizativas complejas de gran escala donde se pueden desarrollar barreras internas a la innovación. Estas barreras pueden deberse a una escasez de habilidades y carencias localizadas, a una falta de acuerdo claro o a dificultades de comunicación. En estos lugares, las pequeñas innovaciones exitosas no pueden ser difundidas o ampliadas.

6. La aversión al riesgo y la responsabilidad. Hay una reticencia innata que es comprensible, especialmente en relación a la salud, el transporte, etc. para llevar a cabo o aplicar cambios que puedan resultar en una mayor probabilidad de riesgo para los usuarios y funcionarios. Además, los organismos públicos son objeto de escrutinio por parte de los políticos, los medios de comunicación y los empleados, quienes no suelen ser recompensados por asumir riesgos. En consecuencia, tanto los gestores públicos como los políticos son muy cuidadosos en promulgar cambios que puedan dar lugar a resultados negativos. También hay una tendencia cultural de atribución de culpas, con sus correspondientes niveles de responsabilidad. Esto se ve agravado por la dificultad en obtener una imagen clara de todos los posibles efectos e impactos de estas acciones.

7. Barreras técnicas. Puede haber una falta de soluciones tecnológicas para el problema en cuestión. La aplicación de nuevos usos en los equipos existentes, por

ejemplo, puede poner la tecnología al límite de sus capacidades y actuar como motor de la innovación técnica. Por otro lado, se argumenta a veces que se coloca demasiado énfasis en los aspectos técnicos del proceso de implementación, cuando no se deberían considerar como haciendo parte de la innovación (ya que pueden originar nuevos obstáculos).

8. Ausencia en la capacidad del aprendizaje organizacional. Puede haber una falta de estructuras y mecanismos para la mejora del aprendizaje organizacional y la difusión de buenas prácticas. Las razones son amplias y variadas: reorganizaciones frecuentes y rotación de personal, la tradición del secretismo, la falta de evaluación de las políticas anteriores y rígidas cadenas de mando de arriba hacia abajo.

5.3. Metas y Motivación Política

Los responsables políticos y gestores de alto nivel deben centrarse en primer lugar en los objetivos y las mejoras que se esperan de los servicios públicos. Ya sea frente al medio ambiente (agua y el consumo de energía, la reducción del transporte individual, la gestión de riesgos, etc.) o los desafíos de la sociedad (la inclusión, la prevención de la salud, el empleo y la formación, etc.) ya que a menudo es útil para establecer y promover los objetivos y adecuar las normas para permitir el cambio. Las metas deben ser sensibles, por supuesto, para que no den lugar a una mala atribución de los resultados o a una distorsión de las prácticas de manera que pueda cambiar el significado de los indicadores. La función principal de los responsables políticos debe ser la fijación de metas, mientras que los objetivos específicos, los medios y los recursos que se utilicen serán mejor elaborados y ejecutados por el sector público y otras partes interesadas.

5.4. Experimentación y la ampliación de escala

Para la innovación, dentro del ámbito del sector privado, es algo común tener acceso a herramientas específicas y a un espacio de trabajo, y tal vez a la financiación. Semejantes facilidades podrían permitir a los funcionarios públicos que se sintiesen más cómodos en la creación y la experimentación sin tener que hacer frente a las limitaciones de todos los días y a la inestabilidad política. Sin embargo, la experimentación por sí sola no es suficiente, ya que existe el riesgo de crear proyectos que sigan siendo "experimentales" – y estén desvinculados de otras organizaciones potencialmente interesadas. La creación de prototipos y ensayos deben ir acompañados

de pruebas de ensayo y error y de la explotación de las vías posibles para su ampliación. También es muy importante demostrar continuamente y promover los beneficios y los aspectos prácticos del funcionamiento de este tipo de iniciativas. Para ello, es necesario fomentar los siguientes mecanismos:

5.5. El seguimiento y la comunicación

Hay una necesidad de comunicar mejor los "éxitos" y las buenas prácticas para proporcionar información continua sobre las prácticas innovadoras y las mejoras desarrolladas en el sector público. Este problema no puede ser tan importante para el sector privado (donde las historias de éxito son rápidamente captadas), pero las organizaciones públicas tienen menos visibilidad en todo el mundo (excepto cuando las cosas van mal drásticamente). Sin embargo, los organismos del sector público necesitan mostrar los beneficios de sus innovaciones a los responsables políticos, a sus colegas y al público en general a fin de asegurar la cooptación, la adopción y la rendición de cuentas. Con este propósito, las organizaciones y servidores públicos deben ser capaces de visualizar y comunicar el impacto de sus innovaciones potenciales, así como evaluar las mejoras posteriores. Este tipo de mecanismos y métodos tiene que ser desarrollado y desplegado más ampliamente (y desconectarlo de los ejercicios de evaluación oficial).

5.6. La creación conjunta y la potenciación

Aún permanece el debate quién (público, privado y voluntariado) debe hacer el qué en los servicios públicos. A pesar de los evidentes problemas con los esfuerzos para emular las prácticas de gestión basadas en el mercado en el sector público, está claro que los distintos sectores tienen mucho que aprender unos de otros (Howell & Higgins, 1990). El sector público puede beneficiarse enormemente de la experiencia del sector privado y la sociedad civil (los ciudadanos y el tercer sector). Las organizaciones públicas en general, limitan su colaboración a la subcontratación estricta o a la mera consulta. Para que haya un diálogo a largo plazo y una mayor capacitación son necesarios cambios radicales en las organizaciones, así como un cambio en el comportamiento del propio sector público, de forma a que sea capaz de evaluar sus propias necesidades y la capacidad de colaboración y aprendizaje a través de la cooperación. En lo que se refiere al sector privado, la contratación pública puede ser vista como una palanca estratégica de actuación; hay que analizarse nuevas asociaciones para proyectos de desarrollo, asociaciones público-privadas para el desarrollo de nuevos servicios o la aplicación de nuevas tecnologías. Para ello se requiere inversión inicial y posterior a la adopción de

nuevas prácticas dentro de una organización pública. Más allá de los procesos de consulta y de cooptación, el tercer sector puede ser un campo prometedor para apoyar la fuente de innovación social y un mecanismo de alarma ante las nuevas necesidades y demandas sociales.

5.7. Habilidades de mejora y gestión de recursos humanos

Como el desempeño del sector público se basa principalmente en el capital humano, la gestión de recursos humanos es un factor clave para la innovación. Mientras que los servicios públicos tienen una gran proporción de profesionales altamente capacitados, a menudo se encuentran entre las jerarquías organizacionales rígidas y compartimentadas. La gestión de riesgos, la co-creación y la integración requieren habilidades multidisciplinarias, liderazgo y gestión de proyectos. En este sentido, deberían adoptarse medidas a favor de un largo período de formación, el reconocimiento (incluyendo recompensas no financieras), la movilidad y el intercambio de personal y una diversificación del liderazgo. Estas medidas pueden ayudar a construir una cultura de mejora del sector público, y de innovación - y tal vez contribuir a la cultura de la innovación en general.

Conclusiones

En un entorno complejo y dinámico donde la innovación es pieza fundamental, la capacidad de las organizaciones públicas y sus distintas unidades para recibir, interpretar y transmitir determina su potencial para satisfacer las necesidades de su público objetivo. La innovación, por tanto, como motor del cambio demanda una importante actividad de comunicación, basada en lograr complicidades de los diversos actores, internos y externos, involucrados en el proceso, lo cual se hace más palpable a medida que los servicios son más ambiciosos y rupturistas.

El contexto sobre el que se desarrollan estos procesos ha evolucionado de manera radical en los últimos años. A las diversas transformaciones en los ámbitos social, económico o político-institucional, se añade el vertiginoso desarrollo de la tecnología. La eclosión de la web social está provocando la creación de una nueva estructura socio-económica, la disponibilidad de nuevas herramientas y, sobre todo, un nuevo esquema de principios y valores. Teniendo en cuenta que la comunicación es parte de la estrategia no nos podemos acercar a la nueva realidad con viejos modelos, lo que hace

preciso plantearse un renovado posicionamiento de las Administraciones que conecte con los usuarios en el proceso de innovación.

Ciertamente el modelo de organización pública que conocemos presenta particularidades propias que se traducen en palancas y frenos cuando adoptemos este tipo de estrategias. Los ciudadanos son pieza clave en el proceso y será preciso incorporar nuevas habilidades para aprovechar al máximo las posibilidades que les plantean. Como vimos en esta comunicación, es necesario considerar las tendencias existentes y los factores clave para incorporarlas en la práctica de nuestras Administraciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Allnock, D., Tunstill, J. et al. (2005). Implementing Sure Start Local Programmes: An In-Depth Study Part Two - A Close Up on Services - A synthesis of data across

behavior”, Journal of Business Venturing, Vol. 20, Issue 5, pp.641-661.

Bhatta, G. (2003). “Don’t just do something, stand there! - Revisiting the Issue of Risks in Innovation in the Public Sector”, The Innovation Journal.

Borins, S. (2001). The Challenge of Innovating in Government, The PricewaterhouseCoopers Endowment for The Business of Government, February 2001.

Chesbrough, Henry (2003). Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology, Harvard Business School Press, Boston.

Christensen, T. and Lærgreid, P. (2001). New Public Management: the Transformation of Ideas and Practice. Aldershot: Ashgate.

Dosi, Giovanni (1982). “Technological paradigms and technological trajectories - A suggested interpretation of the determinants and directions of technical change” in

Economist (2005). Power at Last, April 2005. The Economics of Industrial Innovation, 2nd edition, Frances Pinter.

Fitzgerald, Michael (2007). “How to Improve It? Ask Those Who Use It” in Financial Times, March 25, 2007.

FORA (2007). Concept Design – How to Solve Complex Challenges of our Time, Copenhagen.

Gamble’s New Model for Innovation” in Harvard Business Review, March 2006.

Glass, N. (1999). “Origins of the Sure Start Programme”, Children & Society, Vol 13, <http://www.surestart.gov.uk/surestartservices/settings/fundedsettings/>

Green, L. (2004). Commission of Health Improvement report on Healthcare delivery initiative: NHS Direct – a victim of its own success?, PublinPost, May 2004.

Howell, J. M. and Higgins, C. A. (1990). “Champions of Change: Identifying, Understanding, and Supporting Champions of Technological Innovations”, Policy” in Challenge, Mar/Apr 1996/39/2, pp. 9-21.

Howell, J.M., Shea, C.M., and Higgins, C.A. (2005). “Champions of product innovations: Defining, developing and validating a measure of champion Organizational Dynamics; Summer, Vol. 19. Issue 1.

Hughes, T. (1987). “The Evolution of Large Technical Systems” in Bijker, W., Hughes, T. & Pinch, T. (eds), The Social Construction of Technological Systems – New Directions in the Sociology and History of Technology, Cambridge, MA: MIT Press (pp. 51-82).

Huston, Larry and Nabil Sakkab (2006), “Connect and Develop – Inside Procter & Freeman (1982). London.

Innobarometer (2010). Flash EB No 305 – 2010 Innobarometer.

Kamarck, E. C. (2004). Government Innovation around the World, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, November 2004.

Kraemer, K., and King, J.L. (2003). Information Technology and Administrative-Information Technology and Organisations, University of California, Irvine.

Light, P. C. (1998). Sustaining Innovation: Creating Non-profit and Government Organizations that Innovate Naturally, San Francisco: Jossey-Bass.

McGregor, Jena (2008). “Most Innovative Companies: Smart Ideas for Tough Times” in Business Week, April 28, 2008.

McLoughlin, I., Wilson, R., et al (2004). “Enacting Technology: from ‘Building’ the Virtual State to ‘Architecting’ Infrastructures for the Integration of Public Service Delivery?”, Paper prepared for workshop on Information, Knowledge and Management – Re-Assessing the role of ICTs in public and private organisations – 3-5 March, SSPA Bologna, Italy.

Nelson, Richard R. & Romer, Paul M. (1996). ”Science, Economic Growth, and Public

NESTA,2011. Creative Councils, Imagining the role of local government. Local Government Group.

OECD Policy Brief, (2003). Public Sector Modernisation, October 2003.

OECD Policy Brief, (2004a). Public Sector Modernisation: Changing Organisational Structures, September 2004.

OECD Policy Brief, (2004b). Public Sector Modernisation: Governing for Performance, October 2004.

Osborne, D. and Plastrik, P. (2000). *The Reinventors Fieldbook*, San Francisco: Jossey-Bass.

Prahalad, C.K. and M.S. Krishnan (2008), *The New Age of Innovation: Driving Co-created Value through Global Networks*, McGraw Hill.

Prahalad, C.K. and Venkat Ramaswamy (2004). *The Future of Competition: Co-creating Unique Value with Customers*, Harvard Business Press, Boston.

Rosted, Jørgen (2008). *How to Make Concept Innovation together with Users* (working title), FORA, Copenhagen.

Schumpeter, Joseph A. (1934), *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press.

Silverman, E. B. (1999). *NYPD Battles Crime: Innovative strategies in policing*, Boston: Northeastern University Press.

Smith, D. and Bratton, W. (2002). *Performance Management in New York City: Compstat and the Revolution in Police Management*.

Sullivan, H. et al. (2005). *Evaluation of Local Public Service Agreements. Central- local relations and LPSAs*, Working Paper 3. London: ODPM

Thenint, H. 2010. *Innogrips*. (2010). Mini Study 10. *Innovation in the Public Sector*. INNO-GRIPS Pro Inno Europe.

Tunstall, J. Meadows, P., Allnock, D. et al. (2005). *Implementing Sure Start Local Programmes: An In-Depth Stud*.

Von Hippel, Eric (1988). *Sources of Innovation*, Oxford University Press, Oxford. Von Hippel, Eric (2005), *Democratizing Innovation*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Wise & Hogenhaven (2008). *User-Driven Innovation. Context and Cases in the Nordic Region*. Norden (Nordic Innovation Center).