

ANTONIO ABRIL ABADÍN
MÓNICA DEZA PULIDO
JUAN VICENTE GARCÍA MANJÓN
MARUJA GUTIÉRREZ DÍAZ
JAVIER ALFONSO RODRÍGUEZ ESCOBAR
JAIME RODRÍGUEZ-ARANA

Innap Innova

Innovación en las Administraciones Públicas

Introducción a la innovación en la Administración Pública

Visiones para una Administración
Pública innovadora



netb|blo

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Introducción a la innovación en la Administración Pública



ANTONIO ABRIL
MÓNICA DEZA
JUAN VICENTE GARCÍA
MARUJA GUTIÉRREZ
JAVIER ALFONSO RODRÍGUEZ
JAIME RODRÍGUEZ-ARANA

Introducción a la innovación en la Administración Pública

Visiones para una Administración
Pública innovadora

INTRODUCCIÓN A LA INNOVACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

QR code es una marca registrada por Denso Wave, inc.

DERECHOS RESERVADOS 2013, respecto a la primera edición en español, por

© INAP

© Netbiblo, S. L.

netbiblo

www.netbiblo.com

NETBIBLO, S. L.

c/. Rafael Alberti, 6 bajo izq.

Sta. Cristina 15172 Oleiros (La Coruña) – Spain

tlf: +34 981 91 55 00 • fax: +34 981 91 55 11

www.netbiblo.com editorial@netbiblo.com

Miembro del Foro Europeo de Editores

ISBN: 978-84-15562-35-1

Depósito Legal: C-867-2013

Imagen interior: © James Thew

Impreso en España – Printed in Spain

Los autores



Antonio Abril Abadín es licenciado en Derecho por la Universidad de Oviedo y funcionario por oposición del Cuerpo de Abogados del Estado. Actualmente, es Secretario General y del Consejo de Inditex, S.A. y Presidente del Consejo Social de la Universidad de A Coruña.

Mónica Deza Pulido es licenciada en Publicidad y RRPP por la Universidad Complutense de Madrid, Técnico en Empresas y Actividades Turísticas por la Escuela Oficial de Turismo, titulada en Marketing Management por la Universidad de Los Ángeles (California) y Máster en Dirección General por el IESE. Actualmente es Vicepresidenta de innovación en McCann World Group y Consejera de APD (Asociación para el Progreso de la Dirección).

Juan Vicente García Manjón es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales, doctor en Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones y tiene estudios de posgrado en Marketing y Gestión de la Innovación Tecnológica. En la actualidad, es profesor de innovación empresarial en los estudios de ADE en la Universidad Europea Miguel de Cervantes.

Maruja Gutiérrez Díaz es arquitecto urbanista especializada en nuevas tecnologías. Desde el año 2005, ha sido Jefe de la Unidad de Innovación y Creatividad de la Comisión Europea, donde anteriormente fue Jefe de la Unidad de eLearning. Tiene una amplia experiencia en políticas y proyectos europeos y participa regularmente en conferencias europeas de educación y nuevas tecnologías.

Javier Alfonso Rodríguez Escobar es licenciado en Economía por la Universidad de Santo Tomás (Colombia) y Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Salamanca. Actualmente, es profesor de gestión empresarial en la Universidad Europea Miguel de Cervantes.

Jaime Rodríguez-Arana es doctor en Derecho y catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de A Coruña. Preside el Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo y la Asociación Española de Ciencias Administrativas y además es vicepresidente de la Asociación Internacional de Metodología Jurídica y de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo.

Innap Innova



La Administración Pública es una pieza clave en una sociedad avanzada, pues le ha encomendado la satisfacción de muchas de sus necesidades y expectativas mediante una serie de políticas públicas encaminadas a lograr la cohesión e integración social y una democracia de alta calidad. Una gestión pública moderna, ágil, eficiente y acertada es determinante para lograr una sociedad con mayores cotas de bienestar y de calidad de vida.

Su compromiso con la democracia debe orientarla a activar a los ciudadanos en su responsabilidad con la sociedad y con las instituciones políticas, para lo que debe ser éticamente ejemplar y favorecer el conocimiento político y social entre los ciudadanos. De esta forma, se podrá reducir la distancia de los ciudadanos con los políticos y la Administración. Se trata de que los ciudadanos tengan más poder y libertad y de generar confianza social y política, que son indispensables para avanzar social y económicamente.

La Administración Pública debe asumir un papel de liderazgo respecto a la innovación, a través de la mejora de los servicios públicos, la orientación a la ciudadanía y a las empresas y la eficiencia operativa. En este sentido, la innovación pública debe entenderse como la aplicación de ideas y prácticas novedosas en el ámbito de la gestión pública con el objetivo de generar valor social.

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) tiene como objeto seleccionar empleados públicos que en su actuación puedan garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos; formar a estos empleados, en especial a los directivos, en la innovación y el cambio, e investigar los principales fenómenos que afectan a la Administración con el fin de transformarla. Para cumplir esta importante responsabilidad, el INAP debe contar con principios y valores

sólidos que fundamenten su actuación; y, así, hemos adoptado los de eficacia, aprendizaje en equipo, orientación al ciudadano, transparencia, ejemplaridad, autonomía y responsabilidad.

En el INAP creemos que el futuro se construye desde ahora y lo nuevo, lo que está por venir, ya se encuentra entre nosotros; para descubrirlo es necesario hacer un ejercicio de reflexión y de participación. Así lo ha hecho el INAP durante los últimos meses mediante la elaboración de su primer Plan Estratégico, cuyo fruto es una clara orientación hacia la innovación y el cambio que deseamos transmitir a nuestro entorno y que nos mueve a ejercer un papel de liderazgo en las Administraciones españolas y a ser referente internacional en la generación y difusión de conocimiento y aprendizaje innovadores y transformadores, para promover una buena Administración orientada al bien común.

Si la innovación en el sector privado se orienta a la mejora de la competitividad y, de esta manera, a la generación de valor económico, la innovación pública persigue la consecución de unas políticas públicas que satisfagan mejor las necesidades sociales y unos servicios públicos de mayor calidad; por lo tanto, la misión debe ser construir una Administración innovadora y abierta que ofrezca a la sociedad servicios de calidad, eficientes, eficaces y seguros. Para ello debe colaborar con su entorno, impulsar o activar a los ciudadanos para que actúen en el ámbito público, *contando con las personas como protagonistas del cambio*.

Con el objetivo de contribuir a crear una cultura innovadora en la Administración Pública, el INAP ha impulsado la creación de una serie editorial denominada Innap Innova, que propone la edición de libros divulgativos en formato *pocket*, materiales multimedia de sensibilización en diversas facetas de innovación y eventos para compartir ideas innovadoras.

Manuel Arenilla Sáez
Director del INAP

Contenido



1. Definiendo la innovación	
1.1. Conceptos básicos	12
1.2. Clases de innovación	17
1.3. Cambios que no se consideran como innovación	23
1.4. La innovación y la I+D.....	23
2. La innovación en la Administración Pública	
2.1. El concepto de la innovación pública.....	30
2.2. Casos de innovación.....	34
3. Transnovación: La transformación a través de las ideas	
3.1. Transformar nuestro entorno a través de las ideas.....	54
4. La innovación en las Administraciones Públicas: Una perspectiva desde la empresa y la universidad	
4.1. La innovación como factor de competitividad empresarial	62
4.2. Innovación y sector público. La situación de las universidades.....	63

4.3.	Innovación en la Administración Pública en general. Del fomento de la innovación a la Administración innovadora	67
4.4.	El valor de la organización para la innovación.....	68
4.5.	La necesaria construcción de un ecosistema administrativo innovador	69
5.	La innovación del sector público: Una mirada personal	
5.1.	La innovación en el sector público: Sistemas nacionales de innovación	80
5.2.	Paradigmas y tensiones de la innovación	81
5.3.	Política actual de innovación en Europa: El papel del sector público	83
5.4.	El Año Europeo de la Creatividad y la Innovación 2009	85
5.5.	Europa por la innovación	85
6.	La Administración Pública en Iberoamérica: Estado de la cuestión y nuevos horizontes.....	87
	Bibliografía	99

Capítulo 1

Definiendo la innovación



Juan Vicente García Manjón
Javier Alfonso Rodríguez Escobar

1.1. Conceptos básicos

Producto del excesivo uso que actualmente se le da al concepto de innovación, es habitual considerar erróneamente la misma como una tendencia reciente o de vanguardia ligada íntegramente a la actividad o el desarrollo tecnológico, quizás por ello, nuestro interés además de definir la innovación, se centra principalmente en ofrecer una visión más integral de la dimensión del concepto. Con ello consideramos que será más fácil comprender la importancia y la repercusión que se genera con el hecho innovador.

El origen y estudio del conocimiento e impacto de los cambios y aportaciones tecnológicas en las organizaciones datan del siglo XVIII, resultado del interés de las Ciencias Económicas por dar explicaciones al desarrollo económico de la sociedad capitalista. Adam Smith y Karl Marx¹ se adelantaron a otros teóricos para ofrecer una explicación acerca del papel que representa la tecnología como facilitadora y generadora de riqueza.

Sin embargo, es un reconocido economista del siglo XX, Joseph A. Schumpeter (1934), quien en su obra *La teoría del desenvolvimiento económico*, pone sobre la mesa un importante análisis del concepto de la innovación en las organizaciones. Parte del papel y la obligación que tienen los líderes de las organizaciones de detectar y poner en marcha las nuevas oportunidades de negocio que surgen y la utilización de las ideas o invenciones todavía no explotadas en el mercado. Con ello, según Schumpeter, se situaría a la organización en una condición de ventaja que le generaría beneficios superiores. Es evidente que esta circunstancia ventajosa que la organización

¹ Adam Smith, filósofo escocés, y Karl Marx, filósofo alemán, considerados los principales exponentes de la economía clásica. Opositores en su planteamiento económico y político del capitalismo y el socialismo respectivamente, coincidieron en algunos aspectos relacionados con la aportación de la tecnología en la Economía.

obtuvo se perdería, siempre y cuando su competencia lograra imitar o mejorar el cambio implantado por la primera.

Así, según Schumpeter, la innovación puede ser definida como “la comercialización de todas las nuevas combinaciones sobre la base de la aplicación de nuevos materiales y componentes, la introducción de nuevos procesos, la apertura de nuevos mercados, o la introducción de nuevas formas organizativas.” Schumpeter es el primer autor que, separándose de la ortodoxia, aporta una visión moderna del tema que nos ocupa en la que defiende que el desarrollo económico² sigue las pautas de un proceso evolutivo³ en el que la innovación juega un papel crucial. El autor plantea cinco situaciones que pueden ser consideradas como innovación, a saber:

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

Así pues, teniendo en cuenta lo planteado por Schumpeter, podríamos decir que para que haya innovación es necesario partir de la disposición, asertividad e ingenio del líder para que genere y promueva la producción de ideas e involucre a la organización en la aplicación de estas en un proceso de innovación y cambio.

² “Esta es la naturaleza formal del proceso que periódicamente revoluciona e innova la vida industrial. Ocurre en todos los ámbitos, crea nuevas formas de vida. Se trata principalmente de aportar nuevos bienes y en la reorganización de la economía dirigida a un incremento de la eficiencia comercial y tecnológica” (Schumpeter 1912: 492, traducción libre del autor).

³ “Los cambios que la innovación trae al proceso económico, conjuntamente con todos sus efectos, y la respuesta del sistema económico a los mismos, nos referiremos a ello con el término Economía Evolutiva” (Schumpeter 1939: 86, traducción libre del autor).

También es importante señalar las diferencias entre el concepto de innovación y el de invención, así según Freeman (1982: 7): “una invención es una idea, un esquema o un modelo para un producto, proceso o sistema nuevo o mejorado” mientras que “una innovación en el sentido económico se refiere solamente a la primera transacción comercial de ese producto, proceso o sistema”.

En este punto nos situamos para destacar que estamos introduciendo dos elementos sustanciales dentro del concepto de innovación, por una parte la “generación” y por otra la “adopción”. El primero se refiere a la creación, desarrollo, iniciación o invención de algo nuevo, mientras que el segundo, trata de la aplicación, asimilación, implementación, transferencia y difusión de lo inventado. Es importante porque parte del éxito de la generación de la innovación y del conocimiento depende del alcance en la adopción y difusión del mismo.

Algunos autores como Afuah (2003) se sitúan solo al lado de la “generación”, planteando que la innovación es el desarrollo de una idea o invención y su conversión en una aplicación útil, coincidiendo con Roberts (1988) quien describe la innovación como un proceso de “invención más explotación”, es decir, un proceso de invención que crea una nueva idea y un proceso de explotación, desarrollo y propagación comercial de la innovación.

Sin embargo, al no contar con el concepto de adopción se está afirmando que la innovación es solo invención o creación, pasando por alto el proceso de asimilación que debe emprender la organización o que se pretende haga el mismo consumidor, todo ello con el fin de incrementar el valor de la innovación y producir el cambio deseado. Es importante aclarar que no estamos hablando aún de la rentabilidad de la innovación, sino del concepto de cambio implícito en ella, ya que estamos considerando que para que haya una transformación o se

suscite un cambio, es necesaria una asimilación del mismo. Si hablásemos de rentabilidad de la innovación, necesariamente tendríamos que referirnos a la competencia, puesto que, de la reacción de los rivales de la empresa y del propio mercado, dependerá que los cambios o la innovación introducida no sean copiados o mejorados y, por tanto, se obtengan mejores rendimientos (Schumpeter, 1934; Teece, 2006).

Continuando con nuestra exploración del concepto de innovación, apuntamos a la OCDE (2005), que en su publicación conocida como el *Manual de Oslo*⁴, ha logrado concretar una definición de innovación muy completa, definiéndola como:

“La introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar del trabajo o las relaciones externas”.

También es interesante hacer referencia a una definición propia en la que consideramos que una organización será innovadora en tanto haya introducido un cambio sustancial, en lo que hace (producto/servicio), en cómo lo hace (procesos/procedimientos), en cómo lo comercializa (marketing) y cómo se estructura para hacerlo (organización) (García Manjón, 2009).

Si hiciéramos un proceso de agregación, obtendríamos un concepto de innovación mucho más robusto y amplio, donde podríamos decir que la innovación es algo más que una nueva idea que puede surgir del líder o de su liderazgo, del mercado o de cualquier elemento del sistema organizativo, que mediante un proceso creativo, adquiere importancia cuando, tras su

⁴ El *Manual de Oslo* (OCDE), desde su primera edición en 1997, se ha convertido en un referente académico y empresarial, puesto que ha sabido recopilar y describir conceptos que antes se encontraban muy dispersos en la literatura científica, los cuales han servido para facilitar la interpretación, estudio y medición de datos de actividades científicas y tecnológicas.

aplicación, es asimilada y adoptada por una organización o por las personas produciendo un valor añadido.

Ahora bien, ¿qué ocurre con la tecnología?, parece que ignorásemos un hecho importante y es que la tecnología ha estado siempre relacionada estrechamente con el concepto de innovación. La tecnología, según la RAE, es “el conjunto de teorías y de técnicas que permiten el aprovechamiento práctico del conocimiento científico”, por tanto, en sí misma la tecnología es vista como un instrumento o una herramienta, que puede ser utilizada en un proceso innovador para alcanzar sus objetivos. En el citado *Manual de Oslo*, se indica concretamente que:

“Las innovaciones tecnológicas hacen referencia tanto a los productos como los procesos, así como las modificaciones tecnológicas que se llevan a cabo a término en ellos. De esta manera, no se considerarán innovaciones hasta que se ha introducido el producto en el mercado (innovación del producto) o hasta que se ha utilizado en el proceso de producción”.

Es decir, en términos de Druker (1981), la innovación no puede ser entendida como un término técnico, sino social y, por supuesto, económico.

Pues bien, nos surge entonces una pregunta adicional y muy recurrente en distintos ámbitos académicos, ¿depende la innovación de la tecnología?, puesto que tal y como hemos dicho ambos conceptos están relacionados íntimamente, es más, existe en el ambiente la percepción que no se es innovador si no se introduce algún tipo de mejora tecnológica, ¡nada más alejado de la realidad!, ya que la tecnología es protagonista en gran parte de los movimientos innovadores de hoy y de siempre, pero es un actor secundario y casi figurante en otros escenarios considerados también innovadores. En este sentido es buen ejemplo el tema que nos ocupa, la innovación en la

Administración Pública, ya que, aunque en muchas ocasiones es la tecnología el conductor de las innovaciones, también es cierto que el diseño de nuevos servicios públicos innovadores, los cambios organizativos o de comunicación y muchas innovaciones en procesos no tienen que tener base tecnológica de forma obligatoria.

En definitiva, son muchos los elementos que integran y moldean el concepto de la innovación, nosotros, a la luz de la tesis de Schumpeter, consideramos que la innovación debe ser entendida siempre como un cambio emprendido por un líder y promovido por la necesidad y competencia del entorno que influencia la incorporación de nuevos diseños organizativos, productivos y comerciales para ser rentables, competitivos y satisfacer las necesidades del cliente. En el mismo sentido, y aunque en el Capítulo 2 de esta obra abordaremos con mayor profusión la definición que nos ocupa, sí podemos apuntar que la innovación en la Administración Pública, la entendemos como el proceso de mejora, cambio o transformación de los servicios públicos con el objetivo de mejorar su eficiencia, incrementar la aportación de valor al entorno y satisfacer las necesidades particulares de los ciudadanos, organizaciones y sociedad en general.

1.2. Clases de innovación

En el estudio de la disciplina de innovación, podemos hacer referencia a las distintas tipologías de la misma, las cuales pueden atender a diferentes criterios, siendo el primero aquel que se relaciona con la magnitud, grado o intensidad del cambio realizado. En este sentido, podríamos distinguir dos tipos de innovación: la innovación radical y la innovación incremental. La primera se relaciona con la introducción súbita de cambios que impliquen una ruptura del estado actual, mientras que la

segunda está más relacionada con la introducción paulatina de mejoras en los procesos y en los productos ya conocidos.

Podríamos decir que la innovación radical es un desafío a lo establecido o una evolución drástica de lo ya existente, en cuyo caso se reconoce cuando se adoptan diseños o métodos totalmente novedosos. Por ejemplo, la introducción de los servicios de Administración electrónica, donde el ciudadano pasaba de interactuar con la Administración de una forma tradicional, representada tradicionalmente con la atención en ventanilla, a poder realizar los trámites on-line, desde su propia casa y evitando desplazamientos, ha supuesto sin duda una innovación radical en la conceptualización misma del servicio.

Las innovaciones radicales han tenido lugar en todo tipo de sectores, productos y servicios y como apuntábamos anteriormente, también en la Administración Pública. Dentro de la multitud de ejemplos que podemos ofrecer, está la aparición de los primeros teléfonos móviles, la tecnología digital de imagen, la aparición de los nuevos motores de hidrógeno, el dinero electrónico, los *e-book*, Internet, la venta electrónica, y un largo etcétera de bienes y servicios.

Sin embargo, para llegar a ese cambio, antes se sumó otro elemento fundamental, este es el proceso de investigación y desarrollo (I+D), donde se gestaron y se desplegaron los avances científicos y tecnológicos que generaron nuevo conocimiento. Así pues, la innovación radical dependerá de los avances y resultados derivados de la I+D, que aplicados y explotados comercialmente de forma correcta, suelen traer con mayor y más celeridad beneficios para las organizaciones, entre otras cosas porque este tipo de innovaciones comportan un cambio en las habituales preferencias de los consumidores y una percepción de beneficio también para ellos, con el consumo de estos nuevos productos o servicios.

En cuanto a la innovación incremental, ya lo mencionábamos anteriormente, responde a pequeños cambios que suelen hacerse en un número limitado de partes de un producto o en la mejora de los procesos productivos y organizativos, como es más habitual. Un ejemplo de este tipo de innovación son las mejoras introducidas por las denominadas aerolíneas de bajo coste (*low cost*), las cuales han apostado con creatividad, por cambios paulatinos en sus sistemas de distribución (*e-commerce*), la introducción de precios variables en función de la demanda, nuevos sistemas de rutas y de operaciones, rediseño de los procesos de embarque y desembarque de las aeronaves, etc.

También en la Administración Pública, las múltiples reorganizaciones de procesos de atención aportan pequeñas innovaciones incrementales. Pensemos en el impacto que han tenido las tecnologías de la información y comunicación en la Administración tributaria, por ejemplo en los trámites que se hacen con la Administración, y las pequeñas mejoras que se han ido introduciendo paulatinamente, como el uso de códigos de barras, la descarga de formularios, presentación electrónica, consultas on-line... Otro buen ejemplo de innovación incremental es la introducción de los sistemas de cita telefónica en los centros de salud pública, lo que ha optimizado la gestión de las solicitudes de los pacientes y ha incrementado la eficiencia del servicio.

Existen también infinidad de ejemplos de innovación incremental en relación a productos de gran consumo, tales como las distintas mejoras que la industria automovilística introduce en sus modelos; las innovaciones que paso a paso se introducen en los terminales móviles (cámara integrada, GPS, pantallas táctiles, etc.); o las modificaciones en productos tan conocidos como la televisión, la cual ha sufrido un sinfín de innovaciones de carácter incremental, que han ido desde la sintonización de nuevas frecuencias, la aparición del color, los sistemas de

conectividad, las tecnologías aplicadas a las pantallas y últimamente la tecnología 3D, la cual promete revolucionar un mercado que se renueva indefinidamente gracias a la innovación continua.

A diferencia de lo que sucede con la innovación radical, el papel de la I+D no es tan relevante, puesto que la innovación incremental se caracteriza por la introducción gradual de mejoras que sobre todo ya han sido contrastadas en otros entornos, o surgen del diseño y la ingeniería de procesos, o de la misma prueba y error que se genera a través de la experiencia empresarial. Por tanto, dicho en otras palabras, la innovación incremental tiene más componentes de desarrollo que de investigación.

En el ámbito de la Administración Pública ocurre también que hay muchas innovaciones que se basan en I+D proveniente de base de otros sectores, por ejemplo, el de las tecnologías de información y comunicación. Sin embargo, la Administración Pública también genera resultados de I+D con presupuesto público que luego son de aplicación a otros sectores, tal es el caso de la investigación en el área de defensa y militar, la cual ha generado importantes innovaciones civiles, o la investigación sanitaria, la cual se incorpora en forma de innovaciones al sistema sanitario o bien a otros sectores tales como el biotecnológico.

Asimismo, es habitual relacionar la innovación incremental con la mejora continua, concepto que está vinculado a la gestión de la calidad. Estos conceptos son básicamente resultado del saber hacer japonés, el cual ha creado herramientas como el *Kanban*⁵ que propone un seguimiento y control de los materiales utilizados en la cadena de producción

⁵ De acuerdo con Graves *et al.* (1995), *Kanban* se define como un mecanismo de control del flujo de material. Es decir, controla la cantidad adecuada y el tiempo justo de producción de los productos necesarios.

mediante tarjetas personales, cuyo objetivo es controlar el abastecimiento y el manejo de materiales, todo ello con el fin de reducir desperdicios y desechos, donde se controla la calidad del proceso y, por ende, del producto, y finalmente se reducen costes. Un procedimiento sencillo pero efectivo, de trabajo y seguimiento continuo.

El segundo criterio que nos permite distinguir distintos tipos de innovación estaría determinado por la naturaleza o tipo de innovación aplicada, en este caso podemos distinguir, tres clases de innovación: *innovación tecnológica*, *innovación organizativa* e *innovación comercial*.

La innovación tecnológica se produce cuando se hace uso de la tecnología como mecanismo de cambio. Siguiendo a la OCDE (2005) en las aportaciones realizadas al *Manual de Oslo*, se plantearían dos tipos de innovación tecnológica:

- La innovación de producto, que se divide a su vez en producto tecnológicamente nuevo, en cuyo caso hablamos de un producto que es diferente por sus características a productos antecesores, y producto existente tecnológicamente mejorado, entendiendo como mejora la introducción de cambios parciales en sus componentes, compuestos o características técnicas integradas en él. A modo de ejemplo, podemos decir que la aparición del primer teléfono móvil supuso la aparición de un producto tecnológicamente nuevo. Sin embargo, la introducción de la funcionalidad de la cámara digital en los terminales móviles supuso un producto existente tecnológicamente mejorado. En el ámbito de la Administración Pública, principalmente nos referimos a innovaciones en servicios. De esta manera, la puesta en marcha de un nuevo servicio público puede ser considerada como una innovación de servicio, por ejemplo, servicios sociales y asistenciales que anteriormente no estaban recogidos en el catálogo de servicios públicos. Por otro lado,

la introducción de modificaciones en esos servicios, sería considerada una mejora de algo ya existente.

- La innovación ligada a los procesos, en cuyo caso comprende la introducción de métodos o técnicas nuevas mejoradas tecnológicamente que se combinan dentro de los diferentes procesos establecidos y permiten mejorar y agilizar las actividades y rutinas relacionadas. En el caso de la Administración Pública es el campo más amplio de actuación, ya que los sistemas de gestión en la Administración se basan en los modelos burocráticos en los que el proceso es la base de la organización. Por lo tanto el rediseño o la introducción de nuevos procesos supone un cambio de innovación importante.

En cuanto a la innovación organizativa, se refiere a la implantación de cambios en la forma, estructura y desarrollo organizacional de la empresa. Implica básicamente la utilización de nuevos métodos, procedimientos y rutinas de gestión que modifiquen los sistemas establecidos de producción y de trabajo y con ello mejoren la productividad laboral y motiven la reducción de costes. Según el *Manual de Oslo* (2005) una innovación en organización se produce cuando se introduce un nuevo método organizativo en las prácticas, en la organización del lugar de trabajo o en la organización de las relaciones exteriores de la empresa o, en este caso, de la propia Administración. Así, los nuevos sistemas de licitación con proveedores o los conceptos de administración abierta, que modifican la forma de relación con el receptor de los servicios pueden ser considerados en este sentido.

Por último, hemos de referirnos a la innovación comercial. Este tipo de innovaciones nos indica el cambio o adopción de un nuevo concepto de comercialización que implica una modificación sustancial de la forma de comercializar los productos o servicios. Según el *Manual de Oslo* (2005), podemos

referirnos a las innovaciones en marketing como aquellas que implican la implementación o importantes mejoras de nuevos métodos que incluyan cambios significativos en el diseño del producto o de su *packaging*, en el posicionamiento, en la promoción del producto o en su política de precios. También la Administración puede innovar en este sentido, pensemos en el cambio de tarificación de servicios públicos en el ámbito sanitario, los nuevos canales de servicio (Administración 2.0), la oferta de servicios a nuevos colectivos, etc.

1.3. Cambios que no se consideran como innovación

También es importante aclarar que no todo lo que tenga implícito un cambio se puede considerar innovación. Como ya hemos mencionado anteriormente, la innovación supone la introducción de cambios sustanciales y no exiguos. Por ejemplo, la conclusión de una actividad o el cese de producción de un determinado servicio, la finalización de la aplicación de un proceso o de un método de organización o comercialización, el aumento en la producción o en el servicio utilizando métodos de fabricación o logística muy parecidos a los ya existentes, la ampliación de capital, los cambios de carácter periódico o estacional o la personalización (*customization*), no son considerados innovación.

1.4. La innovación y la I+D

De acuerdo con el *Manual de Frascati* (OCDE, 2002), la I+D solo representa una de las etapas del proceso de innovación, aunque claramente las funciones, el trabajo y la financiación de la I+D en sí ya pueden ser consideradas como actividades de innovación. De acuerdo con el citado *Manual de Frascati*:

La investigación y el desarrollo experimental (I+D) comprenden el trabajo creativo llevado a cabo de forma sistemática para incrementar el volumen de conocimientos, incluido el del hombre, la cultura y la sociedad, y el uso de esos conocimientos para crear nuevas aplicaciones.

Según Freeman y Soete (1997), el incremento de actividades en I+D se traduce en productos y servicios innovadores, ventajas competitivas y aumento de cuotas de mercado. Estos resultados, que al parecer se dimensionan a nivel empresarial (resultados microeconómicos), también son condicionantes o forman parte de factores determinantes del crecimiento económico de un estado (resultados macroeconómicos). En ambos sentidos, el desarrollo investigador traducido en un incremento innovador, son indicadores de la capacidad competitiva y productiva de un país, que entiende que la generación y difusión de conocimiento son esenciales para ser competitivos en un entorno tan dinámico y global como el actual.

Con respecto a lo anterior, es conveniente hacer referencia al denominado triángulo del conocimiento. Este término se acuñó durante el Consejo Europeo de Lisboa en el año 2000 y hace referencia a los conceptos de educación, investigación e innovación y explica cómo una mayor inversión en educación va a repercutir en un aumento de la capacidad de investigación, lo que al final va a influir de forma positiva en la capacidad de innovación de un territorio. Este triángulo virtuoso coloca a la investigación como una fuerza motora de la innovación y, por ende, del crecimiento económico y de la generación de empleo. En estos momentos tan complejos a nivel económico,

la Administración Pública debe conjugar el control del déficit público con un balance entre las políticas de apoyo a la investigación y el desarrollo y a la educación, de tal manera que no se merme el círculo virtuoso educación-investigación-innovación. De cualquier manera, también hemos de tener en cuenta la responsabilidad de los actores privados para tomar cada vez más peso en el reparto del gasto de I+D de los países.

Siguiendo con la explicación del concepto de la investigación y desarrollo, y de acuerdo con Escorsa y Valls (2003), la I+D se puede desglosar en tres clases fundamentales:

- La investigación básica, que contiene todos los trabajos originales que tienen como objetivo adquirir conocimientos científicos nuevos sobre los fundamentos de los fenómenos y hechos observables y cuyos resultados son publicables en revistas especializadas y no suponen ningún objetivo de lucro especial. En esta etapa, los científicos realizan “descubrimientos”. En este sentido, la participación de la Administración Pública es vital, ya que la investigación básica se encuentra en general apoyada por parte de la Administración, siendo especialmente relevante en campos como la defensa, la sanidad, sectores aeroespaciales, etc.
- La investigación aplicada, que son trabajos originales que tienen como objetivo adquirir conocimientos científicos nuevos, pero orientados a un fin práctico. Los resultados que se obtienen son productos determinados o una gama de productos nuevos, susceptibles de ser patentados. En esta clase de I+D, los científicos realizan “invenciones”.
- El desarrollo tecnológico experimental, el cual comprende los distintos conocimientos científicos derivados de la investigación aplicada. En esta etapa la organización ha conseguido la patente para continuar con el proceso, cuenta con los conocimientos *know-how* (saber hacer) y

la información necesaria. En esta clase se desarrollan los prototipos o plantas pilotos que le permiten producir, como prueba, el producto tal y como se quiere lanzar al mercado. También aquí la Administración Pública es campo de prueba para la implantación de determinadas innovaciones que con posterioridad son absorbidas por el sector privado.

Figura 1.1. Resultados de la investigación y el desarrollo tecnológico.



Fuente: Elaboración propia con base en Escorsa y Valls (2003).

Asimismo, es importante precisar que el concepto de invención tal y como lo hemos mencionado es el resultado de un proceso de investigación científica, el cual ha alcanzado un resultado particular, una creación, pero que en sí misma no puede considerarse o confundirse con el concepto de innovación. Fundamentalmente, esto es así porque la invención es la acción creativa de una idea nueva, mientras que la innovación implica el proceso de desarrollo y aplicación de una idea (Van de Ven *et al.*, 2001).

Pero las definiciones oficiales sobre lo que entendemos por investigación y desarrollo tecnológico hemos de buscarlas en la OCDE (2002), en la publicación conocida como *Manual de Frascati* (2002), en el cual se define la investigación básica como los:

“Los trabajos originales, experimentales o teóricos, que se emprenden principalmente para obtener nuevos conocimientos sobre los fundamentos de los fenómenos y de los hechos observables, sin estar dirigida a una aplicación o utilización determinada.”

De la misma manera, se aclara que “la investigación básica analiza propiedades, estructuras y relaciones con el fin de formular y contrastar hipótesis, teorías o leyes. La referencia al hecho de no estar dirigida a una aplicación o utilización determinada en la investigación básica es crucial, ya que el realizador puede no conocer aplicaciones reales cuando hace la investigación”.

Además, según reza en el citado manual, “los resultados de la investigación básica no se ponen normalmente a la venta, sino que generalmente se publican en revistas científicas o se difunden directamente entre organismos o personas interesadas”.

Por su parte, el Manual de Frascati, define la investigación aplicada como aquella que:

“Consiste en trabajos originales emprendidos con la finalidad de adquirir nuevos conocimientos. Sin embargo, está dirigida fundamentalmente hacia un objetivo práctico específico.”

Este tipo de investigación, según apunta el manual:

“Se emprende para determinar los posibles usos de los resultados de la investigación básica, o para determinar nuevos métodos o formas de alcanzar objetivos específicos predeterminados.

Implica la consideración de todos los conocimientos existentes y su profundización, en un intento de solucionar problemas específicos. Los resultados de la investigación aplicada se refieren, en primer lugar, a un único producto o a un número limitado de productos, operaciones, métodos o sistemas.

Permite poner las ideas en forma operativa. Los conocimientos o las informaciones obtenidas de la investigación aplicada son frecuentemente patentados aunque también pueden mantenerse en secreto.”

Por último, el Manual de Frascati define el concepto de desarrollo tecnológico como aquel consistente en “trabajos sistemáticos basados en conocimientos existentes, obtenidos mediante investigación y/o experiencia práctica, que se dirigen a la fabricación de nuevos materiales, productos o dispositivos, a establecer nuevos procesos, sistemas y servicios o a la mejora sustancial de los ya existentes”.

Entendemos la innovación en la Administración Pública como el proceso de mejora, cambio o transformación de los servicios públicos con el objetivo de mejorar su eficiencia, incrementar la aportación de valor al entorno y satisfacer las necesidades particulares de los ciudadanos, organizaciones y sociedad en general.

Capítulo 2

La innovación en la Administración Pública



Juan Vicente García Manjón
Javier Alfonso Rodríguez Escobar

2.1. El concepto de la innovación pública

El sector público es recaudador, administrador y redistribuidor de dichos recaudos. Es gestor en la gran mayoría de los casos de todos los servicios públicos básicos, así como claro propulsor de políticas de bienestar social, servicios de educación, salud y empleo. Promueve leyes y reglamentos y es el encargado de mantener el orden y hacer cumplir la legislación a todos los ciudadanos. Sus políticas de inversión suelen ser repartidas y afectar a todos los sectores para propender un equilibrio macroeconómico de sus cuentas actuales y su sostenibilidad futura.

Estas responsabilidades se incrementan al ritmo que crece la población y la demanda de servicios públicos. Como consecuencia, en distintos países la Administración Pública ha incrementado su tamaño de forma importante para dar cobertura a dichos servicios. Sin embargo, esto no ha sido suficiente, esencialmente porque los canales de información no eran los adecuados para atender a toda la población. En este sentido, Kurunmäki *et al.* (2011) establece que las Administraciones Públicas deberían mantener una constante reorganización de los sistemas de información en la medida de sus necesidades. Entre otras cosas, para intentar mejorar la respuesta a la ciudadanía, uno de sus principales objetivos (Karmal, 2006). En este proceso de reorganización constante, motivado también por los cambios del ciclo político-electoral entre otros factores, se van sucediendo diferentes acciones en numerosos campos, algunos más acertados que otros, que comentaremos más adelante y que hacen parte de lo que consideramos casos de innovación en la Administración Pública.

Sin embargo, como se ha dicho en el capítulo anterior, no todos los cambios suponen o se consideran innovación y por tanto modificaciones o mejoras exiguas en los procesos, así

como la introducción de actividades muy parecidas a las ya existentes pero con pequeñas modificaciones, no pueden considerarse innovaciones, aunque así sean promocionadas.

Además, es importante reseñar que aunque los conceptos de innovación son aplicables tanto para el sector público como el privado, la Administración Pública como se ha mencionado anteriormente está cobijada por una serie de responsabilidades que condiciona y particulariza su gestión. En la Tabla 2.1 destacamos las diferencias que consideramos críticas para entender el concepto de innovación en los dos sectores.

Tabla 2.1. La gestión del sector público vs. la gestión de la empresa privada.

Concepto	Sector público	Sector privado
Campo de actuación	Claramente definido por la misma legislación	Decide libremente su misión y su ámbito de negocio
Entorno	Complejo, debido a las distintas presiones políticas y los problemas sociales no resueltos	Dinámico, con las variables de factores propias del mercado
Horizonte temporal	Corto plazo por el ciclo electoral	Estrategias a largo plazo
Interés	Plural, supeditado a una amplia variedad y puede ser objeto de múltiples interpretaciones	Los objetivos suelen fijarse de acuerdo a los grupos de interés (<i>stakeholders</i>)
Eficiencia económica	No sienten presión por ella	Es una parte fundamental del negocio
Consumidores	No puede existir ningún tipo de exclusión y cualquier bien o servicio debe ser dirigido a todos y cada uno de ellos	Tendrán acceso fundamentalmente los que se necesiten/sientan/busquen satisfacción con el producto o servicio y lo puedan pagar
Recurso humano	Tiene limitaciones importantes en la toma de decisiones sobre los RRHH. Limitaciones importantes en la capacidad de recompensar los aciertos o sancionar los errores	Dependiendo de los recursos con los que cuente la empresa, puede disponer de los RRHH más apropiados y tiene normas e instrumentos de compensación y penalización a su disposición

Fuente: Adaptación a partir de Ballart (2001).

Las diferencias mencionadas explican la distancia que existe entre los dos sectores y puede servir para cuestionarnos acerca

de la necesidad o no de aproximar posiciones unos y otros en pro de una mayor eficiencia. En este sentido es preciso decir que distintas administraciones se han adelantado en desarrollar lo que se conoce como la nueva gestión pública (*New Public Management*, NPM). De acuerdo con El-Haddadeh y Weerakkody (2012), algunas administraciones han empezado a adaptar conceptos como la reingeniería de procesos (*Business Process Reengineering*, BPR) o la Gestión de Calidad Total (*Total Quality Management*, TQM) surgidos desde la empresa privada y que ahora se están adaptando a la gestión administrativa pública. En esta misma línea de actuación, las Administraciones Públicas han incorporado sistemas de información más abiertos, similares a los que las empresas habilitan para conocer las sugerencias y que el cliente participe en la mejora del servicio o producto.

En definitiva, esta nueva gestión pública cada vez es más flexible y proclive en la adaptación de nuevos sistemas que garanticen una mejora de sus prestaciones, especialmente porque su entorno es más favorable para que lo haga y porque la presión de los ciudadanos también obliga a desarrollar una gestión innovadora.

No obstante, el concepto de la innovación en la Administración Pública tiene otras connotaciones y en particular incide en aspectos que, por su ámbito de actuación o por sus intereses, el sector privado no aborda. De acuerdo a ello, es necesario realizar una pequeña distinción en las líneas de actuación que la Administración Pública desarrolla en el ámbito de la innovación. En una primera línea de actuación que denominamos directa, encontramos el concepto de innovación propiamente

dicho (OCDE, 2005), es decir aquí figurarían todos los cambios sustanciales que la Administración Pública ha realizado para transformar, mejorar o crear un nuevo producto, proceso o servicio prestado e introducido en la sociedad. En la segunda línea de actuación denominada indirecta, ubicamos todas las políticas de fomento o programas de apoyo a la innovación y, en general, al I+D, que han puesto en marcha las administraciones para generar y fomentar la innovación. En ellas también encontramos aquellas innovaciones suscitadas por las Administraciones Públicas y puestas al servicio o explotación de entes privados (Windrum y García-Goñi, 2008).

Figura 2.1. Líneas de actuación en la innovación de la Administración Pública.



Fuente: Elaboración propia.

Si bien las denominadas líneas de actuación directas son por definición las consideradas innovación en la Administración Pública y en las cuales se centra este capítulo. Queríamos destacar la importancia que representan las que denominamos líneas de actuación indirectas, porque entendemos que desde la Administración Pública en muchos países se viene trabajando ininterrumpidamente en la introducción de cambios en las políticas de fomento, gasto y generación de I+D+i en las diferentes instituciones gubernamentales, con el básico e importante propósito de mejorar las condiciones actuales de la sociedad.

2.2. Casos de innovación

Una vez establecidas las principales diferencias y aspectos más relevantes de la innovación en la Administración Pública, mencionaremos algunos casos de innovación destacables.

2.2.1. La Administración electrónica

La RAE define burocracia como: “Organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios”; sin embargo, más adelante también la define como: “Administración ineficiente a causa del papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas”. Un gran número de Administraciones Públicas no han acertado en establecer un modelo racional de organización y por eso es habitual que su gestión sea asociada a la segunda definición de la RAE. De ahí se desprende que el esfuerzo de la Administración Pública sea el de mejorar diferentes aspectos relacionados con los servicios que ofrece. Con el rápido crecimiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), las Administraciones Públicas han venido introduciendo cambios en la forma de gestionar y conectar con el ciudadano, estas innovaciones, en su gran mayoría no programadas, claramente de tipo incremental y no radical, se suman a otras iniciativas que tienen como patrón la combinación de viejos procesos con nuevos procedimientos y tecnologías punta.

El concepto de Administración electrónica (eGovernment⁶), surgido gracias a la proliferación de TIC, ha permitido poner en marcha estructuradas sedes electrónicas de la Administración Pública, facilitando el acceso de información de los servicios más básicos a los ciudadanos y la realización más eficiente de sus trámites (Chen y Gant, 2001; Hsu *et al.*, 2009). Ha conseguido también incorporar importantes innovaciones relacionadas con

⁶ El Gobierno Electrónico es la aplicación de TIC para la interacción con ciudadanos y otros actores comerciales.

la vigilancia y control de, por ejemplo, los sistemas tributarios. Asimismo, con la digitalización de documentos y registros oficiales, ha transformando la pesada y costosa forma de archivar en papel en sistemas de seguridad digitales (Stephens, 1998).

A través de modernos sistemas operativos, hoy en día la Administración Pública puede recibir y enviar información electrónica y, en general, interactuar con el público a través de Internet (Granath *et al.*, 2004). Esta información electrónica es cada vez más variada y posibilita que, en tiempo real, se puedan hacer transacciones de toda índole. Para ello previamente se han introducido notables innovaciones en la manera de identificar a los ciudadanos.

Los documentos de identidad han sido transformados en Electronic Identity Card o e-ID (DNI electrónico o cédula de identidad electrónica). En Europa, este tipo de identificación se ha extendido rápidamente⁷, entre otras cosas porque facilita la identificación de los usuarios y permite la firma electrónica a través del microchip que trae incorporado. Sus posibilidades son bastante amplias teniendo en cuenta que incluso puede llegar a remplazar otros documentos de servicios comerciales o acceder a ellos.

Figura 2.2. Documento de Identificación Electrónico de Finlandia.



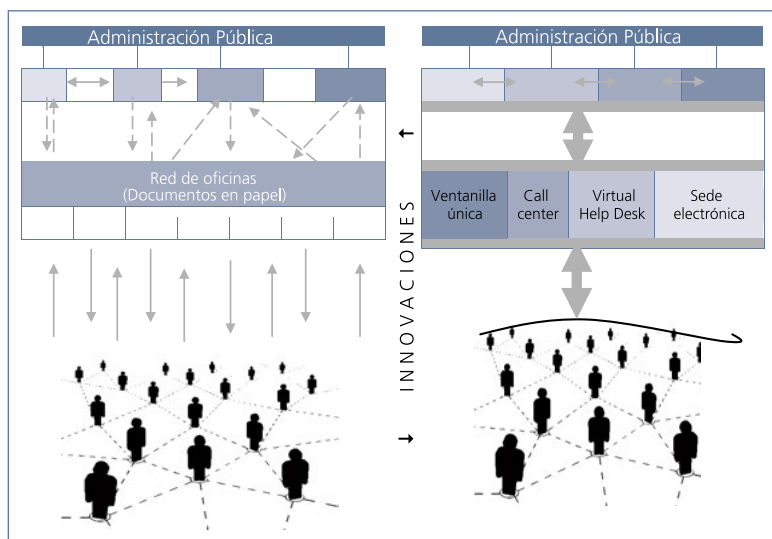
Fuente: www.poliisi.fi

⁷ Finlandia implantó el documento en 1999.

Con las nuevas herramientas tecnológicas, el paso siguiente ha sido la integración de funciones de los diferentes entes públicos. La innovación en este sentido se explica a través de la transformación y acoplamiento de procesos, cambios sustanciales por la reducción de trámites y unificación de servicios, tareas que implican muchos recursos y relevantes modificaciones y adaptaciones legales para que se puedan aplicar. Por ejemplo: la unificación de ministerios o la redistribución de competencias públicas armonizan la gobernanza, pero implica un esfuerzo importante en la transparencia y transmisión de la información a los usuarios.

Estas políticas de coordinación interadministrativa también están profundizando en la estrategia de escuchar a los ciudadanos y en mejorar la interacción y colaboración con los mismos, además de la integración de las capacidades de la empresa privada para mejorar los servicios.

Figura 2.3. Innovación de servicios en la Administración Pública, comparativa.



Fuente: Elaboración propia.

Tal como se aprecia, se ha innovado en las posibilidades de atención al ciudadano incrementando y variando las formas del *front office* (actividad directa con el cliente). Actualmente, las administraciones han incorporado sedes electrónicas donde se centralizan los servicios, han introducido centros de ayuda virtual y centralitas telefónicas para dar cobertura personalizada; igualmente, han desarrollado la denominada ventanilla única que simplifica los múltiples trámites públicos. Por su parte, la interacción entre oficinas y administraciones ha cambiando sustancialmente desarrollando transversalidad de sus funciones y fortaleciendo su *back office* (gestión interna administrativa) para dar un soporte más rápido y preciso, puesto que evita duplicación de tareas y funciones.

2.2.2. Compra pública innovadora

Las compras públicas se definen como: la adquisición de los bienes, obras y servicios públicos por las agencias y autoridades gubernamentales (Özbilgin y Imamoglu, 2010). Su importancia ha venido incrementándose de la misma forma que sucede en el sector privado, fundamentalmente porque la función de compras cada vez tiene mayor peso en el proceso de planificación estratégica de la empresa (Carr y Pearson 2002; Cousins, 2005). No obstante, los objetivos que tienen unos y otros, tal y como lo mencionábamos anteriormente, son diferentes (Murray, 2001).

Concretamente, Murray establece que son los siguientes:

- Agenda local.
- Calidad de vida.
- Desarrollo económico local.
- Gestión ambiental.
- Mejora de la calidad.
- Orientación al cliente en la prestación de servicios.

- Precio.
- Reducción de costes.

Como se aprecia, por encima de los criterios financieros en la Administración Pública se imponen objetivos sociales propios de su responsabilidad. Estas han sido otras de las razones para que se buscara mejorar la transparencia y la pluralidad en la contratación pública, adaptando nuevos canales de información.

La innovación de la contratación o compra pública, se aprecia en primera instancia por el empeño en los últimos años de las Administraciones Públicas por mejorar el aprendizaje y conexión con los proveedores públicos y privados, adaptando y desarrollando diferentes redes de contratación pública. Por ejemplo, la International Federation of Purchasing & Supply Management (IFPSM⁸) facilita el desarrollo y distribución del conocimiento para elevar y promover la profesión de especialistas en compras, lo que impacta favorablemente en el nivel de vida de los ciudadanos de todo el mundo.

Asimismo, con la creación de las redes Public Procurement Network (PPN)⁹, destinada a resolver problemas de casos transfronterizos de contratación pública, y la EU Public Procurement Learning Lab (EU Lab)¹⁰, creada para intercambiar información, prácticas y experiencias en el campo de las compras públicas y su fortalecimiento, se han establecido importantes modificaciones relacionadas con las estrategias, políticas y la legislación relacionada.

Por otra parte, de la misma manera que en el sector privado, con la implantación de las TIC ha logrado acoplar las comunicaciones

⁸ IFPSM es la unión de 48 Asociaciones de Compras Nacionales y Regionales en todo el mundo (www.ifpsm.org).

⁹ PPN es una red informal de cooperación europea creada en el 2003 (www.publicprocurementnetwork.org).

¹⁰ www.eng.consip.it/on-line/en/Home/ResearchDevelopment/Projects/Eulab.html

entre proveedores y compradores y conducir el reemplazo de flujos tradicionales de información y operaciones por comunicación electrónica y digital, es decir, se ha pasado del papel y el teléfono a correos electrónicos y EDI¹¹ (Sriram *et al.*, 1997).

La Administración Pública también ha sabido utilizar las TIC para cambiar de forma importante la gestión de las compras. El denominado e-Procurement se ha desarrollado en la Administración Pública con el objetivo de utilizar las comunicaciones electrónicas por parte de las organizaciones del sector público en la compra de suministros y servicios o licitaciones de obras públicas y mejorar con ello la eficiencia de su gestión (Paniyotou *et al.*, 2004). De acuerdo a un informe de la Comisión Europea¹² el uso del e-Procurement tiene verdaderas ventajas para la Administración Pública, algunas de ellas se resumen en las siguientes:

- Incremento de la accesibilidad y transparencia: el e-Procurement puede configurarse para alertar a los proveedores y particulares de nuevas oportunidades de contratación pública y proporcionar acceso inmediato a los documentos y requisitos de licitaciones públicas. La transparencia también se mejora mediante la posibilidad de ejecutar procesos de adquisición más abiertos, bien documentados y comunicados.
- Beneficios para los procedimientos individuales: en comparación con los sistemas basados en papel, la contratación pública electrónica puede ayudar a los órganos de contratación y los operadores económicos a reducir los costes administrativos y acelerar los procedimientos individuales de contratación.
- Los beneficios en términos de una administración de la función de compras: pueden contribuir a centralizar la función de compras públicas y aprovechar las economías de escala en la gestión de las contrataciones. Además, con la

¹¹ Electronic Data Interchange, intercambio electrónico de datos y documentos.

¹² Green Paper on expanding the use of e-Procurement in the EU (18/10/2010).

utilización del e-Procurement se puede integrar con otras herramientas electrónicas ya utilizadas, por ejemplo, el control de inventario, gestión de contratos y auditorías.

- Potencial para la integración de los mercados de contratación pública en la Unión Europea: el e-Procurement tiene el potencial de reducir barreras por la distancia y lagunas de información y fomentar una mayor participación, ampliando el grupo de posibles proveedores y mercados.

El e-Procurement, por tanto, es una de las innovaciones más destacables de las Administraciones Públicas y demuestra el interés de adaptar de forma significativa las TIC a otros aspectos de su gestión.

Los cambios en este sentido continúan desarrollándose para intentar mejorar la competencia en los procesos de contratación y en ciertos aspectos de la legislación relacionada con la protección social y el control ambiental, además de seguir reduciendo los tiempos de respuesta.

2.2.3. La eco-innovación pública

El crecimiento de la población y de la actividad económica guarda estrecha relación con los problemas de carácter ambiental que actualmente aquejan al mundo. La contaminación atmosférica, el deterioro y agotamiento de los recursos naturales y la pérdida de biodiversidad son suficientes razones de preocupación, puesto que impactan directamente en la salud y calidad de vida de los ciudadanos (Moffat y Auer, 2006).

Los gobiernos admiten, en su gran mayoría, que se debe profundizar en el concepto de sostenibilidad ambiental, más teniendo en cuenta que parece estar reñido con el concepto

del crecimiento económico. La innovación, en este sentido, puede aportar diferentes herramientas que propendan por un equilibrio entre estos dos conceptos.

La eco-innovación que define la Unión Europea¹³ “como toda forma de innovación tecnológica y no tecnológica, nuevos productos y servicios y nuevas prácticas comerciales que crea oportunidades de negocio y beneficia al medioambiente previniendo o reduciendo su impacto u optimizando la utilización de los recursos (incluida la energía)”, se mueve en estos dos conceptos que, de acuerdo con Carrillo-Hermosilla *et al.* (2010), se identificarían de la siguiente manera:

- Una primera dimensión de tecnologías innovadoras diseñadas para reducir el impacto ambiental de actividades de producción y el consumo (sostenibilidad).
- Una segunda dimensión que estaría relacionada con un segundo efecto generado por la introducción de dichas tecnologías en la reducción de costes de producción (beneficios económicos).

La intención, por tanto, es que tanto el gobierno como las empresas privadas apuesten por invertir en este tipo de innovación.

En Europa, instituciones públicas y privadas tienen como soporte la asociación transnacional ECOAP¹⁴ creada para acelerar y canalizar las estrategias de los gobiernos europeos y dar información relacionada con los programas de fomento y financiación de la eco-innovación en las distintas instituciones de los Estados miembros, mientras que en Estados Unidos se ha apostado por diferentes programas públicos-privados apoyados en políticas de ayuda fiscal y tributaria.

¹³ Unión Europea (Environmental Technology Action Plan, ETAP): http://ec.europa.eu/environment/ecoap/index_en.htm

¹⁴ Es una asociación pública transnacional que tiene como objetivo acelerar la aplicación de las políticas de eco-innovación en toda Europa (www.ecopol-project.eu).

Es evidente que los esfuerzos de la Administración Pública en este sentido se centran principalmente en incluir cambios importantes en la legislación, en los incentivos y en las políticas fiscales (por ejemplo, la eco-tasa), así como en los procesos de control y seguimiento (Demirel y Kesidou, 2011). Específicamente, Reid y Miedzinski (2008) en un informe sectorial de innovación identifican lo que denominan instrumentos para trabajar en pro de la eco-innovación, y los resumen en los siguientes:

- Regímenes orientados al mercado.
- Contratación pública.
- Regulación y marcos normativos.
- Incentivos para empresas que realicen eco-innovaciones.
- Medidas de sensibilización y demostración.
- Planificación estratégica y previsión.

Sin embargo, ciertas Administraciones Públicas están dispuestas a incorporar eco-innovaciones en algunos programas o sistemas que afectan de forma directa a la sociedad. Uno de estos programas está relacionado, por ejemplo, con el tratamiento y gestión de residuos urbanos, tóxicos, industriales, etc. Con la inclusión de programas de recogidas voluntarias (puntos limpios) y en general con la dotación de contenedores y transportes adecuados para su recogida, así como la incorporación de tecnologías para el control, tratamiento y gestión de las basuras, se ha cambiado el panorama sanitario en este sentido.

Otro claro ejemplo de eco-innovación es el que adelantan algunas Administraciones Públicas para reducir la contaminación generada por los automóviles. El servicio público de préstamos de bicicletas es un claro ejemplo de cómo con la infraestructura apropiada se dan alternativas reales de movilidad urbana y sostenible al ciudadano.

Por supuesto también se incluyen como eco-innovaciones, la digitalización de muchos de sus documentos y la proliferación

de comunicaciones electrónicas en la Administración Pública, consiguiendo con ello reducir el consumo de papel y, por tanto, aportar en el cuidado de los recursos naturales.

Finalmente, la introducción de programas como el Green Public Procurement (GPP), que tal y como lo define la Comisión Europea (2008), “es el proceso mediante el cual las autoridades públicas tratan de adquirir bienes, servicios y obras públicas con un impacto ambiental reducido durante todo su ciclo de vida, en comparación a los bienes, servicios y obras con la misma función principal que normalmente se hubieran adquirido” es un claro ejemplo de acciones más directas y concienciadas de la Administración Pública en este sentido.

2.2.4. La innovación en la sanidad pública

De acuerdo con Prada y Santaguida (2007), gran parte de los países que han identificado la inversión y el fomento de la innovación sanitaria como prioridades nacionales se han fijado como objetivos mejorar la accesibilidad, eficiencia y calidad del sistema de salud mejorando así la salud de la población.

La implicación pública y alcance de estos objetivos están condicionados por los sistemas de salud que desarrolle cada país. Existen principalmente, tres modelos: el denominado Sistema de Seguro de Salud (obligatorio o voluntario) donde el usuario suscribe una póliza de forma voluntaria u obligatoria que escoge y paga mensualmente para recibir asistencia sanitaria. El Sistema Privado/Libre conformado por profesionales médicos que cobran por la atención sanitaria recibida y el Sistema Nacional de Salud que cubre a toda la población y es financiada por los impuestos y las contribuciones de la población empleada. Estos sistemas suelen combinarse en los diferentes países, aunque hay siempre uno dominante.

Los Sistemas Nacionales de Salud implican diferentes ámbitos de actuación; atención y control sanitario, colaboración con

sociedades científicas, universidades, institutos y unidades de investigación, promoción y prevención de salud, etc. Por tanto, la innovación es un objetivo y una salida en sí misma para disminuir o relativizar las dificultades que cualquier sistema de salud se ve enfrentado (crecimiento demográfico, aparición de nuevas enfermedades, cambios en el comportamiento de la sociedad, etc.).

La innovación en la sanidad pública se ejemplifica en el desarrollo y adaptación de tecnologías médicas y cambios en los procedimientos de atención primaria y quirúrgica, así como de medicamentos y soluciones científicas para mantener y mejorar la salud de la población. En este sentido, la resistencia inicial que algunos gobiernos tienen por aplicar o aceptar ciertos adelantos científicos en salud supone una ralentización de un proceso de innovación incremental que necesita de “la prueba” para su perfeccionamiento. Asimismo, existe resistencia de los mismos pacientes por acoger cambios en la prestación del servicio tradicional (Windrum y García-Goñi, 2008). No obstante, otros países han apostado por cambiar la legislación y procedimientos utilizados para la revisión e introducción de productos farmacéuticos, terapéuticos y en general dispositivos médicos propuestos por los diferentes proveedores e industria farmacéutica (Prada y Santaguida, 2007), hecho que en sí mismo es una innovación en los procedimientos de control público.

Asimismo, podemos apreciar ejemplos de innovaciones radicales e incrementales que han surgido desde el sector privado y/o público y con diferentes aplicaciones en los diferentes sistemas de salud. Por ejemplo, la creación de un método de exploración como la Resonancia Magnética Nuclear revolucionó la forma de diagnosticar y alteró los protocolos médicos utilizados hasta el momento. En la actualidad, su utilización es

masiva lo que ha supuesto cambios también en la legislación y el control por las exposiciones del personal sanitario de estos campos electromagnéticos.

En Estados Unidos por ejemplo, actualmente se están utilizando unos nuevos dispositivos (parches de detección) que, combinados con tecnología de monitoreo electrónico, facilitan el seguimiento y desalientan el consumo de drogas o alcohol, permitiendo con ello grandes cambios relacionados con la vigilancia y prevención sanitaria (Eggers *et al.*, 2012).

Por otra parte, se han llevado a cabo importantes reformas relacionadas con la organización de los recursos humanos. En primera instancia, modificando procesos organizacionales, que han transformado e incorporado nuevas rutinas de trabajo interno, mejorando con ello las relaciones con todos los agentes de la cadena de gestión (Windrum y García-Goñi, 2008). En segunda instancia, con el uso de las TIC se han cambiado los procesos de traslado de información, consiguiendo mayor eficiencia y reducción de costes entre los diferentes departamentos. Por último, se han transformado los accesos y vinculación de la información de los pacientes en los diferentes centros de atención sanitaria. Con la digitalización de historiales médicos, la receta médica electrónica y las tarjetas sanitarias, se ha conseguido agilidad, reducir costes y se ha evitado la duplicación de procesos en el servicio.

Hablando de costes, la innovación en el sistema sanitario público ha permitido que el modelo de hospitales y clínicas de grandes infraestructuras se empiecen a transformar en clínicas especializadas mucho más pequeñas, de atención más personalizada. Según Eggers *et al.* (2012), las iniciativas de medicina y atención primaria con programas como la telemedicina y la atención virtual de pacientes (*virtual patient visit*) realizada por medio de correo electrónico o páginas web dinámicas, se presentan como una verdadera alternativa de comunicación

continua y ágil del paciente con los profesionales médicos a un coste bajo para unos y otros.

Finalmente, utilizando la denominación innovación abierta¹⁵ el sector público ha desarrollado redes que pretenden facilitar la cooperación e intercambio de ideas entre las diferentes entidades y el desarrollo de proyectos de innovación sanitaria, por ejemplo, la Red Europea de Living Labs auspiciada por la Comisión Europea, cuenta con más de 300 laboratorios que se encargan del descubrimiento de nuevos usos, comportamientos y oportunidades de mercado, experimentación y evaluación de productos, etc.

Sirva este capítulo para dar una visión introductoria del concepto de innovación en la Administración Pública, así como algunos ejemplos en este ámbito (Administración electrónica, compra pública innovadora, eco-innovación pública o innovación en la sanidad pública).

De cualquier manera, el lector podrá encontrar mayor amplitud y profundidad en el análisis de la casuística innovadora en el ámbito de la Administración Pública, en los distintos títulos que conforman la colección "Innap Innova". Así, en la colección se abordan temáticas tan relevantes como la utilización de los datos públicos (open data), la actitud innovadora y el intraemprendizaje, la compra pública innovadora, la innovación social, las relaciones entre ciudadanía y la Administración en red, los equipos innovadores, la gestión del conocimiento, la formación innovadora y el derecho a una buena administración.

Por otra parte, los siguientes capítulos de esta obra abren paso a una visión personal de la innovación en la Administración Pública, contando con distintas aportaciones de expertos de ámbitos diversos, las cuales conforman una visión singular y poliédrica del fenómeno analizado.

¹⁵ La innovación abierta (*open innovation*) significa que las ideas valiosas pueden provenir de dentro o fuera de la empresa y puede explotar el mercado desde dentro o fuera de la empresa (Chesbrough *et al.*, 2006).

Capítulo 3

Transnovación: La transformación a través de las ideas



Mónica Deza Pulido

Vivimos un momento histórico... Si reflexionamos sobre nuestro presente la palabra que mejor lo define es "vertiginoso". En una turbulenta economía global los productos se quedan obsoletos mucho más rápido que antes, los ciclos económicos son mucho más cortos e inciertos, las tecnologías de la información debilitan las bases de industrias establecidas a la vez que crean continuamente otras muchas nuevas de las cuales no todas sobreviven y todo ello ocurre a una velocidad de cambio sin precedentes.

Pero mientras el mundo está siendo literalmente sacudido por un sinfín de nuevas oportunidades, algunas empresas e instituciones parecen estar atrapadas en el viejo y obsoleto paradigma analógico sin encontrar muy bien una puerta de salida a una situación de bloqueo en su proceso de adaptación al cambio.

Y el motivo principal de ese bloqueo, el problema más generalizado y más urgente de resolver es una falta generalizada de un ecosistema institucional que apoye la generación e implementación de procesos innovadores a todos los niveles.

En un escenario donde los modelos de negocio que han sido válidos durante años se derrumban en días, la capacidad de innovación se revela imprescindible no ya para tener éxito sino para sobrevivir, llegando casi a ser sinónimo de estrategia. En el siglo XXI cualquier estrategia sin componentes innovadores deja rápidamente de ser eficaz.

Las empresas claman la necesidad de encontrar nuevas fórmulas de generación de ideas pero cuando una compañía, una institución o una sociedad sufre una situación financiera grave como la que vivimos en el momento actual, en lo que menos se suele invertir desafortunada y erróneamente es en "pensamiento".

Según The Boston Consulting Group la innovación es considerada una de las prioridades estratégicas para el 75 % de

las empresas a nivel global; otros estudios corroboran que este porcentaje ha aumentado por encima del 85 % en 2012. Lo curioso del estudio es que la inmensa mayoría de los directivos entrevistados se mostraron satisfechos con los niveles de innovación conseguidos en sus respectivas compañías, mientras que el 64 % de los empleados de esas mismas empresas declaraban que el nivel de innovación es francamente bajo. Estas opiniones divergentes entre el *management* y los “equipos” son todavía más acusadas cuando hablamos de las Administraciones Públicas.

La crisis ha sacado a relucir la importancia de la innovación para la sostenibilidad de las empresas y de la propia sociedad. Cualquier entidad pública o privada se ve avocada a adoptar a la innovación como un tema permanente en sus agendas. Es nuestra mejor arma para la oportunidad y para ser capaces de aprovechar los retos actuales y futuros. Sin innovación se frena el avance de la sociedad y por ende, de su economía.

La innovación supone la creación de valor desde el vértice del nuevo conocimiento. Un error altamente difundido es limitarla a la “disrupción” entendida como una ruptura de mercado de la noche a la mañana. La dicotomía entre el concepto de “innovación disruptiva” e “innovación tecnológica”, ha sido profusamente discutida desde que Clayton Christensen¹⁶ hizo referencia a dicha diferenciación en su libro *The innovators dilemma* (1997).

Pero en realidad la innovación se compone tanto de innovaciones rompedoras —disruptivas— como de pequeños cambios en lo ya existente —evolutivas—.

La mayoría de las empresas ya sólidamente establecidas en un mercado utilizan un tipo de innovación que podríamos denominar “evolutiva” y que consiste en mejorar gradualmente

¹⁶ Profesor en la Harvard Business School (www.claytonchristensen.com).

los productos y/o servicios que ya tienen sin que esto suponga tener que realizar grandes cambios en sus procesos internos de fabricación y trabajo ya que el único objetivo es ganar cuota sobre los potenciales consumidores más relevantes olvidándose de nichos de mercado residuales o emergentes.

Estas empresas tampoco suelen interesarse inicialmente en los productos o servicios de otras compañías de nueva creación que compiten, casi siempre, en inferioridad de condiciones. Sin embargo, al mismo tiempo estas empresas ofrecen un servicio totalmente nuevo o con una relación calidad/precio diferente que, con el tiempo, van mejorando y creciendo hasta que llega un momento en el que se produce un brusco cambio (disrupción) que rompe con el modelo de negocio tradicional anterior y que incluso, en ocasiones, llega a hacer desaparecer a aquellas empresas sólidas y tradicionales que mantenían una posición de liderazgo hasta ese momento.

Una innovación no cambia los hábitos de las personas de un día para otro sino que requiere de un periodo de adaptación. Las nuevas tecnologías han propiciado que la velocidad de adaptación al cambio sea más rápida y que la capacidad de difusión de una nueva idea prácticamente se produzca a tiempo real.

Por otra parte, no se debe entender la innovación únicamente como el resultado de las ideas de mentes privilegiadas en momentos especiales de lucidez. Google no sería hoy lo que es si no hubiera sido capaz de aprender de la contribución de millones de usuarios que utilizan su plataforma.

La innovación es inherente a lo nuevo y en el territorio de la novedad solo es posible moverse en el contexto de la

incertidumbre. No hay cultura de innovación donde no hay cultura de tolerancia al fracaso. ¿Cómo se puede aprender a andar si uno no está dispuesto a caerse?

Una cultura innovadora supone aceptar que una magnífica idea puede venir de cualquier punto no solo del *management* o de la propia organización sino que a menudo proviene de la biosfera externa que la rodea (clientes, accionistas, proveedores). La innovación no es un proceso lineal sino un proceso absolutamente orgánico. Por eso, lo más importante es “abonar la tierra” de actuación para que sea fértil en innovación colectiva como cultura, como ADN.

El éxito de una idea innovadora también depende de la elección idónea del momento de llevarla a cabo. Por ejemplo, Apple desestimó más de 1.500 ideas de negocio para focalizar la empresa en simplemente cuatro productos para los que se buscó, además, el momento más adecuado para lanzar cada uno de ellos.

Se está demostrando que casi más relevante que establecer un modelo simplemente de innovación es consolidar simultáneamente un modelo de “anticipación”.

Muscular en la organización un equipo focalizado en identificar y analizar tendencias futuras es clave. Detectar tendencias sociales, empresariales, tecnológicas y científicas es algo absolutamente necesario para un país, para un sector, para una empresa y para una Administración Pública. Saber anticipar los cambios y los posibles impactos que nos esperan a medio y largo plazo es un factor clave no ya para el éxito de una comunidad sino simplemente para su supervivencia.

Tenemos la responsabilidad de encontrar un foco de innovación para nuestros países y empresas: Silicon Valley representa la innovación tecnológica, Nueva York la innovación financiera, Bangalore la innovación en software... La innovación es la clave para el crecimiento y la competitividad en la economía moderna. Los principales problemas a los que se enfrenta la sociedad actual (medioambientales, económicos, energéticos...) solo podrán ser resueltos a través de la innovación.

Pero para que en un área concreta se dé la innovación de forma sostenible tienen que darse una serie de circunstancias:

- Las políticas y leyes deben ser facilitadores y no suponer una barrera a la innovación sostenible.
- Las empresas: el liderazgo eficaz será aquel que consiga implantar una cultura innovadora que fomente la generación de ideas. Especialmente en sectores que están en una fase crítica de reinversión (sirva de ejemplo el sector público). Poner herramientas que permitan conocer en profundidad las capacidades del equipo así como su nivel de motivación son un *must* para poder iniciar una política de impulso a la innovación.
- El sistema educativo: la nueva sociedad requiere la comprensión del fracaso como una forma de aprendizaje. La creación de verdaderos gimnasios creativos en los colegios es una acción no ya recomendable, sino imprescindible (especialmente para países como España, cuyo sistema educativo público es uno de los menos eficaces y creativos del mundo).
- Las personas: somos el centro de la innovación. De nosotros surgen las ideas, las actitudes y las motivaciones para seguir o no ideando. Todos somos importantes en la cadena de la innovación. La creatividad es el último recurso económico del ser humano.

La inspiración imagina, la creatividad contextualiza, la innovación impulsa, los resultados demuestran y los valores mantienen y diferencian. Pero el maridaje de todos estos ingredientes requiere de personas capaces de elaborarlo con éxito, individuos que con su visión del mundo sirvan de inspiración catalizadora para conseguir que en una comunidad realmente se produzca un proceso de transnovación (transformación del entorno a través de las ideas).

Por otra parte hay un tipo de innovación todavía no muy desarrollada pero que ya supone una tendencia detectada por cualquier *coolhunter* del mundo: la innovación social abierta.

Bill Gates, en su discurso en el Foro Económico Mundial lo definía como el “capitalismo creativo”:

“Hay dos grandes fuerzas de la naturaleza humana: el interés por uno mismo y el interés por lo demás. El capitalismo recoge el interés por uno mismo de forma útil y sostenible, pero solo para aquellos que lo pueden pagar. Las ayudas gubernamentales y la filantropía canalizan nuestra preocupación por aquellos que no pueden pagar. Pero para proporcionar una mejora rápida a los pobres necesitamos un sistema que haga un uso mucho mejor que el actual de los innovadores y de las empresas”.

- Las redes sociales: bien cerradas o abiertas, son el elemento que unen a la diversidad de personas y la heterogeneidad de conocimientos para posibilitar y difundir la innovación.

El mundo está en un proceso de aprobación de la World Wide Mind, y fenómenos como por ejemplo el “*open innovation*” o el concepto de “innovación abierta” cobran cada vez más peso en los procesos de algunas compañías punteras.

Pero si la innovación es tan atractiva y tan necesaria ¿por qué no innovan todas las empresas? No es tan fácil. Hay que considerarla el nuevo ADN de la organización y dotar de *empowerment* a quien la lidera.

Existen grandes barreras que frenan la implantación de un proceso de innovación en las grandes organizaciones entre ellas:

- La obsesión por el día a día.
- La focalización financiera de dotar de recursos a las áreas tradicionales de negocio (las más seguras en resultados) *versus* las innovadoras (mayor riesgo de fracaso).
- Falta de compromiso y de motivación del equipo más potente en innovación de cualquier gran empresa: sus empleados.
- Falta de un equilibrio adecuado de disciplina y libertad.
- Falta de involucración con la misión de la organización.
- Barreras institucionales y políticas.
- Programas pobres o inexistentes que fomenten motiven y premien a las personas innovadoras dentro de una organización.

3.1. Transformar nuestro entorno a través de las ideas

La aparición de la escritura, el reloj, la máquina de vapor o Internet ha transformado el mundo pero no lo han hecho a la misma velocidad en todos los casos. La clave de la transformación del entorno empieza por la capacidad de difusión de las ideas y la velocidad de aceptación y asimilación de las mismas por una comunidad.

Una idea que no se comunica jamás supone un progreso de la sociedad. Por lo que resulta fácilmente deducible que la comunicación es la clave para avanzar.

Según el modelo de crecimiento económico de Michael Kremer, economista y profesor de Harvard, cualquier individuo en igualdad de condiciones tiene las mismas posibilidades de innovar para la sociedad, es decir, diseñar algo nuevo, útil y rentable existiendo una correlación entre el tamaño de una población dada y el número de ideas innovadoras que surgen en ella.

Según esto, a medida que crece o es más grande una población conectada, la frecuencia de grandes ideas se incrementa. Si el potencial de innovación colectiva es muy superior al de una mente individual deberíamos reflexionar sobre nuevas soluciones, nuevas formas de operar y nuevas fórmulas creativas basadas en el *cloud talent*, especialmente en el ámbito de las Administraciones Públicas.

Debido al efecto anterior, los individuos compartirán y producirán cada vez más ideas conjuntamente, cada vez serán más los que pondrán en común lo que saben y lo que piensan movilizándose para promover intereses comunes.

Las grandes revoluciones en la historia de la humanidad normalmente han tenido como detonante nuevas ideas, nuevas formas de enfocar anteriores certezas. A menudo suceden realizando conexiones entre ideas y experiencias que nadie antes había conectado y esas ideas se convierten en innovaciones disruptivas una vez implementadas y comunicadas de forma que toda una comunidad las adopta y las valora.

Cuando una idea se implementa y se difunde es cuando realmente puede ser elevada a la categoría de innovación.

Lyall Watson en su libro *Lifetide: The Niology of Consciousness* relató un sorprendente suceso que ocurrió en la isla de Koshima, cerca de Japón y que hoy adquiere máxima actualidad en el siglo de la tecnología, las redes sociales y la necesidad de un cambio de rumbo de la sociedad:

En 1952, en la isla de Koshima, un grupo de científicos empezaron a proporcionar a los monos nativos patatas dulces, que dejaban caer en la arena.

A los macacos les gustó el sabor de aquellas patatas que devoraban aunque estaban sucias y manchadas de arena. Pero un día, una hembra de 18 meses de edad, llamada Imo, decidió lavar las suyas en el océano iniciando un proceso de innovación social sin precedentes.

Pronto le enseñó el truco a su madre. Sus compañeros de juego también aprendieron este nuevo método.

Entre 1952 y 1958 esta innovación cultural fue aprendida por todos los macacos jóvenes, pero el grupo de los adultos se dividió en dos: solo algunos imitaron esta mejora social. Otros continuaron comiendo las patatas sucias como siempre habían hecho.

Pero poco a poco, más y más monos fueron aprendiendo el nuevo comportamiento, hasta que un día y súbitamente, lo hizo toda la colonia. Pero lo más sorprendente fue que a partir de ese día, los monos de otras islas, sin contacto con los anteriores, también empezaron a hacerlo, incluso los macacos de Takasakiyama, en pleno territorio de Japón y a cientos de kilómetros de distancia.

Era como si el nuevo conocimiento se hubiese expandido por el aire, alcanzando a toda la especie...

Y este hecho es el que inspiró a Watson para definir el concepto de Masa Crítica Social, es decir, el número de individuos necesario para que todo un grupo, una comunidad, adquiera de pronto el nuevo conocimiento o la nueva conducta y se inicie un verdadero cambio social. Así se desprende que un solo individuo de una comunidad podría completar la Masa Crítica y desencadenar un nuevo conocimiento para todo su entorno. Estamos ante el poder del individuo como agente social.

Pero hasta casi veinte años más tarde los científicos no lograron explicar el modo en el que se transmite como una onda expansiva ese nuevo conocimiento.

En 1996 el equipo de Giacomo Rizzolatti, de la Universidad de Parma (Italia), estaba estudiando el cerebro de los primates cuando descubrió un curioso grupo de neuronas. Las células cerebrales no solo se "encendían" cuando el animal ejecutaba ciertos movimientos sino que, simplemente

con contemplar a otros hacerlo, también se activaban. Se les llamó neuronas espejo.

En un principio se pensó que simplemente se trataba de un sistema de imitación, sin embargo, los múltiples trabajos que se han hecho desde su descubrimiento, el último de los cuales se publicó en *Science*, indican que el sistema de espejo permite hacer propias las acciones, sensaciones y emociones de los demás. Su potencial trascendencia para la ciencia es tanta que el neurocientífico Vilayanur Ramachandran ha llegado a afirmar que son la base de nuestro comportamiento social porque nos dotan de la capacidad de tener empatía e imaginar lo que el otro está pensando.

Las neuronas espejo demuestran que verdaderamente somos seres sociales. Estas neuronas se activan incluso cuando no ves la acción, cuando hay una representación mental. Su puesta en marcha corresponde con las ideas.

Pues bien, imaginemos entonces cómo multiplicamos su potencia en un mundo hiperconectado comunicacionalmente por las redes sociales y en el que los individuos de cualquier punto del planeta pueden compartir opiniones, valoraciones y experiencias a tiempo real. Esto es de especial relevancia tanto para empresas y marcas como para todas aquellas entidades relacionadas con temas de interés social como la sanidad, la educación o la justicia. Veamos un ejemplo real.

En abril de 2010 un volcán islandés llamado Eyjafjalla exhaló una gran nube tóxica que consiguió cubrir los cielos europeos cerrando el tráfico aéreo de todo un continente durante varios días.

Más de 17.000 vuelos fueron cancelados y las compañías aéreas, ya castigadas de por sí por el profundo declive económico global, vieron cómo se multiplicaron exponencialmente tanto peticiones de información como quejas y mensajes negativos a la sociedad sobre su forma de gestionar la “crisis de ceniza”.

Los servicios de atención al cliente tradicionales pronto se vieron desbordados al igual que los gabinetes de comunicación pensados para contextos diferentes al de enfrentarse simultáneamente a miles de clientes dispuestos a usar la tecnología móvil para compartir con el mundo su opinión, su experiencia y su enfado minuto a minuto.

Y entonces... algunas líneas aéreas decidieron apostar por métodos innovadores en la gestión comunicacional de crisis y tuvieron el acierto de redirigir sus perfiles sociales en Internet para poder informar en tiempo real de la evolución de la situación a la vez que iniciaban una verdadera conversación con sus clientes contestando directamente y de forma personalizada a sus dudas, sus quejas y sus necesidades de información.

El efecto fue doblemente positivo puesto que muchos de los “fans” de las páginas de algunas compañías aéreas aplaudieron la iniciativa sumándose a la misma y convirtiéndose en colaboradores desinteresados en expandir la información y las ayudas que cada una de ellas proporcionaba a los pasajeros y, es más, incluso algunos de ellos llegaron a realizar dicha tarea de una forma mucho más eficiente que las propias líneas aéreas.

El resultado fue conseguir transformar a verdaderos destructores críticos en verdaderos embajadores del convencimiento.

Este ejemplo simplemente nos proporciona las claves del nuevo paradigma de comunicación que no deben ser ignoradas por ningún tipo de entidad bien sea pública o privada:

1. Auge del marketing de valores: la comunicación del siglo XXI debe estar anclada en un eje social y global tanto por la exigencia de sus públicos como por el poder de la tecnología que lo difunde haciéndolo universal.
2. Urgente Update: el impacto de las redes sociales supone una segunda derivada de la revolución on-line de tal magnitud

que ha desactualizado cualquier metodología estratégica de comunicación empresarial utilizada antes de 2005 (año de explosión de los social media incluyendo el lanzamiento de YouTube).

3. Cambio social y relacional: empieza a ser mucho más importante (e impactante) el análisis sociológico de las redes sociales que la propia utilización funcional de las mismas. De hecho han surgido multitud de compañías “expertas” en el uso táctico de los social media pero no hay tantas que realmente sepan descifrar la *Black box* sociológica y comportamental del usuario que se esconde detrás de este fenómeno.

La mayoría de la investigaciones demuestran que, por ejemplo, las redes sociales sirven para reforzar relaciones sociales ya existentes previamente más que para crear otras nuevas, además de estar afectando y/o modificando determinados roles definidos en nuestra sociedad tales como por ejemplo la relación profesor/alumno o la de empresa/cliente /ciudadano.

4. Redefinición de relevancia: Google, el mayor amplificador de la memoria humana que jamás ha existido, aplica a la búsqueda un razonamiento social. Su definición de relevancia está íntimamente ligada con la cantidad de usuarios que consideran un hecho, una información, un servicio o una persona como algo relevante al vincularlo a sus propias páginas en la red.

Además, hay que considerar que las redes sociales y, sobre todo, algunas de ellas, cada vez compiten más con Google en lo concerniente a búsquedas porque tienen el ingrediente mágico de la fórmula del convencimiento *versus* la pura información: la confianza y credibilidad de “alguien como yo, alguien de mi entorno”.

Internet es ya hoy el canal de comunicación socialmente más democrático pero a su vez menos controlable que ha sido capaz de generar el hombre en toda su historia. Y las redes sociales están redefiniendo la forma en la que tanto las personas como las empresas e instituciones se relacionaban hasta ahora forzando el destierro de la comunicación unidireccional.

Todas las compañías van a tener que musclar su lado social inexorablemente, y las Administraciones Públicas no pueden ser una excepción.

En este mundo interconectado, global, plano y líquido, es cuando el progreso, la competitividad y la innovación dependen, como nunca antes en la historia, de los individuos.

Necesitamos cada vez más argonautas del conocimiento.

Parafraseando a Peter Drucker, "El conocimiento no es impersonal, como el dinero. No reside en un libro, ni en un banco de datos, ni en un programa de software, estos solo contienen información. El conocimiento siempre está ligado a una persona que es quien lo crea, lo transmite y lo mejora".

Capítulo 4

La innovación en las Administraciones Públicas: Una perspectiva desde la empresa y la universidad

Antonio Abril Abadín



4.1. La innovación como factor de competitividad empresarial

Parece que todos estamos de acuerdo en que la innovación es uno de los ejes sobre los que debe basarse el desarrollo social y económico y, por tanto, la generación de empleo y riqueza, en la moderna sociedad del conocimiento.

Los que tenemos el privilegio de trabajar en un entorno donde la innovación está en la médula del *core business*, conocemos bien, y en el ámbito de la empresa competitiva nadie duda de ello, el valor capital de la innovación.

Frente al I+D, que requiere la aplicación y ordenación sistemática de conocimientos y recursos para el diseño y creación de bienes y servicios que satisfacen el bienestar o las necesidades de las personas, la innovación tiene mucho de actitud mental, de permanente inconformismo y vocación de cambio, que busca la mejora continua en los bienes y servicios o en sus características, o en los métodos y procedimientos de la cadena de valor, sabiendo que, en un entorno de competitividad donde el mercado examina cada día, la innovación se erige en condición de supervivencia de la propia empresa. Y por eso asumimos que la innovación requiere, por supuesto, la aplicación de la cultura del trabajo y del esfuerzo, pero además no puede existir sin un entorno de gestión y organización que estimule el talento.

Así, valores organizativos como el liderazgo, la agilidad en la toma de decisiones y en su ejecución, saber recibir y poner en práctica las pequeñas ideas “incrementales” que son necesarias para alimentar el cambio permanente que sostiene la competitividad de productos y servicios y, por tanto, la comunicación interna (no solo descendente, sino sobre todo ascendente desde los niveles inferiores hasta la dirección), la reducción de mandos intermedios, la promoción de la competencia interna, la generación del talento dentro de la propia

empresa y su promoción interna, la flexibilidad organizativa cualquiera que sea el tamaño de la empresa; en definitiva, la organización plana, abierta, flexible y orientada al mercado, son valores necesarios para que exista la innovación como tarea colectiva y responsabilidad de toda la organización.

Es el talento de las personas el que hace las empresas y por eso la innovación, como actitud mental permanente de reinventarse y mejorar para incorporar valor añadido a productos y servicios, métodos y procedimientos, ha de centrarse no solo en la materialidad del producto, sino también en otros elementos de la cadena de valor, entre ellos la organización interna y los recursos disponibles en la empresa, en especial, los humanos.

En definitiva, en el entorno de la empresa nadie duda que el emprendimiento se alimenta de la innovación, porque la puesta en valor empresarial del conocimiento de manera competitiva, solo es posible si añade nuevos productos o servicios al mercado o incorpora valor añadido a los existentes para diferenciarlos de la competencia y adaptarlos, de modo continuo, a las preferencias de consumidores y usuarios.

4.2. Innovación y sector público. La situación de las universidades

Así configurada la innovación como una actitud, una filosofía, una cultura muy vinculada a la esencia del emprendimiento y que debe de formar parte del ADN del empresario, si quiere sobrevivir en un entorno competitivo que cada día examina a la empresa y la somete a la presión del mercado y de su competencia, surge la pregunta de si puede hacerse un planteamiento similar —*mutatis mutandis*— en entornos donde la competitividad no ha formado parte tradicionalmente de la esencia de su modelo de negocio o, si se prefiere, del núcleo

o esencia de su actividad, como es el caso de las universidades y, en general, de las Administraciones Públicas.

Vaya por delante que, desde mi condición de funcionario público excedente —además de hijo, marido, hermano y padre de funcionarios públicos— y después de más de veinte años ininterrumpidamente vinculado a la empresa y a la universidad, estoy ya acostumbrado a la normalidad y a la conveniencia de que principios y valores nacidos en la empresa se “exporten” y apliquen al sector público, naturalmente salvando las distancias y diferencias entre ambas organizaciones. Valga el ejemplo de la Responsabilidad Social, inicialmente solo “Corporativa” y cuyo compromiso y aplicación asumen hoy con normalidad universidades y demás Administraciones Públicas, sin que su carácter de entidades de servicio público por naturaleza sea un obstáculo para que puedan añadir un compromiso voluntario de transparencia y rendición de cuentas, de implicación en la mejora de las condiciones de vida de sus grupos de interés, en especial de aquellos en riesgo de exclusión, y de sostenibilidad medioambiental.

En el caso concreto de las universidades, la aproximación a la idea de innovación es relativamente sencilla, al menos desde el punto de vista teórico, en cuanto resulta innegable su papel como instrumentos relevantes, sino imprescindibles, para la formación de capital humano innovador, vía la transmisión a sus estudiantes no solo de conocimientos, sino de valores y, sobre todo, capacidades, competencias y habilidades profesionales. El proceso de conversión de conocimiento en valor en que consiste la innovación, para su explotación empresarial y generación de bienestar y desarrollo sostenible, va intrínsecamente vinculado a la educación, desde su propia definición hasta su último grado de ejecución y, por tanto, no puede tener lugar sin las universidades como principales agentes creadores y transmisores del saber.

Sin embargo, cuando desde el planteamiento teórico pasamos a la realidad práctica, nos encontramos a menudo con universidades demasiado funcionariales e iguales, poco especializadas y escasamente forjadas en la cultura de la necesaria innovación y mejora permanente, al no estar sometidas a las prácticas competitivas del libre mercado, lo que dificulta que ellas mismas sean innovadoras y, por tanto, la transmisión de las competencias y habilidades profesionales, entre ellas la innovación, a sus estudiantes.

Desde la empresa hay una clara percepción de que la innovación en las universidades requiere definir su ámbito de autonomía, en ocasiones confundido con una improcedente soberanía, mejorar su financiación y establecer un marco de gestión y gobernanza que permita sacar partido al enorme talento humano que atesoran.

La autonomía ha de plantearse desde el hecho incontestable de que las universidades no son de los profesores ni de los alumnos, sino de la sociedad. De esta afirmación surgen dos conclusiones importantes: la primera es que su autonomía no puede ser política sino administrativa y funcional, al servicio de su función de educación pública superior desde el absoluto respeto debido a las libertades de enseñanza y de cátedra; la segunda es que la sociedad tiene no ya el derecho, sino la responsabilidad de dotarlas del sistema de gestión y gobernanza que permita optimizar su potencial, lo que no solo no es contrario al principio de autonomía sino coherente con él. Urge dejar atrás modelos académico-burocráticos que son un obstáculo considerable, además, para su eficiente interrelación con la sociedad.

No menos evidente es la obligación de la sociedad de garantizar un sistema de financiación de las universidades coherente con el principio de que no hay inversión más rentable que la que se realiza en educación, primando los resultados y objetivos

por encima de criterios de asignación de recursos más estáticos y tradicionales, como el número de alumnos, lo que además incentivará la excelencia de las universidades para la captación de fondos externos en concursos competitivos y a través de la transferencia de resultados al sector productivo. Además, el principio de equidad y el papel de las universidades como formidable instrumento de equiparación social a través del estudio, del esfuerzo y del mérito, valores que sustentan la competitividad de un país, lo que exige que nadie que lo merezca quede fuera del sistema por motivos económicos, debe de ser compatible con el lógico pago por los usuarios con suficiente capacidad económica para ello, de una parte relevante del coste del servicio, de modo que se pueda completar la financiación de la excelencia a la que la Academia está llamada y que, no lo olvidemos, tiene un coste mínimo ineludible.

La conclusión evidente es que la innovación universitaria requiere una organización y gestión eficiente y una financiación adecuada, lo que debería conducir a universidades más especializadas en áreas de conocimiento, capaces de incorporar ellas mismas la idea de ser motores del emprendimiento y de competir en calidad para la obtención de recursos externos.

Sin ellas será difícil conseguir generaciones innovadoras y emprendedoras que construyan una sociedad innovadora, ese camino hacia la innovación pasa necesariamente por la intensificación de la relación universidad-empresa. Hay que superar definitivamente una cierta aversión que todavía pervive en algunos sectores de la Academia y la correlativa falta de confianza que tiene el sector empresarial en las potencialidades de

esa relación. Es necesario intensificarla en cada una de las tres funciones de la universidad: en la docente, porque si las competencias y habilidades profesionales, motores del moderno progreso económico y social, no son fáciles de encontrar en las universidades, sí las tienen las empresas porque son condición necesaria para su supervivencia, por lo que su colaboración es imprescindible para promoverlas en la Academia; en la investigadora, porque urge orientar la investigación universitaria hacia las necesidades reales del sector productivo y en la transferencia de resultados como vía de mejora de la financiación universitaria y para la generación de desarrollo económico y social.

4.3. Innovación en la Administración Pública en general. Del fomento de la innovación a la Administración innovadora

En cuanto a la Administración Pública en general, cuando hablamos de innovación pensamos invariablemente en un sector público que se limita a definir una estrategia global de innovación hacia un modelo productivo competitivo a nivel más o menos internacional, definiendo áreas estratégicas en las que concentrar esfuerzos y recursos, creando las infraestructuras adecuadas y facilitando los instrumentos financieros que ayuden a las empresas a invertir en investigación y a obtener productos y servicios competitivos.

La pregunta es si podría plantearse la innovación en las Administraciones Públicas no solo como un objetivo a promover por ellas en la sociedad sino también como un principio director de su propia actividad, es decir, ¿podemos pretender que las Administraciones Públicas, además de promover la innovación, sean ellas en sí mismas Administraciones innovadoras?

Obviamente en el ámbito de la Administración resulta aún más difícil que en el caso de las universidades hablar

de innovación como el requisito necesario que alimenta un sistema de desarrollo económico y social, ligado a un proceso de conversión de conocimiento en valor para su explotación empresarial y generación de bienestar y crecimiento sostenible. Pero sí podemos hablar de innovación orientada al objetivo de mayor calidad del servicio público y a la mejora de la eficacia y la eficiencia en la gestión de los recursos públicos para conseguir un mayor bienestar social. Por lo tanto, frente a una innovación en el sector privado orientada a mejorar la competitividad y generar valor económico, aparecería una innovación pública dirigida a satisfacer mejor las necesidades sociales, con unos servicios públicos de mayor calidad, mediante la utilización eficaz y eficiente de los recursos públicos. En definitiva, ya se trate de generar valor económico o valor social, la innovación, entendida como actitud de permanente mejora y aplicación de ideas y prácticas novedosas, mantendría todo su valor, tanto en el ámbito de la gestión privada como en el ámbito de la gestión pública.

4.4. El valor de la organización para la innovación

Pero si la innovación en la Administración es admisible como política de eficacia y eficiencia en la gestión de recursos públicos y para crear valor social a pesar de no plantearse en un entorno de competencia, no sería posible, sin embargo, sin el otro requisito que la alimenta de manera necesaria: la organización como elemento que debe integrar la diversidad y la interdependencia, reconociendo la validez de cada persona y fomentando el desarrollo del conjunto.

Ya se trate de entidades del sector público, empresarial o no lucrativas, el valor de la organización, la ordenación racional de medios humanos y materiales para el cumplimiento de sus objetivos, se constituye en presupuesto necesario de

la innovación. Al final, y sobre todo, lo que hay en las organizaciones son personas y, por lo tanto, la manera en que esas organizaciones seleccionen, formen, motiven, asignen responsabilidades y retribuyan a las personas, se erige en el mayor factor de rendimiento y competitividad del grupo organizado, sea su objetivo la creación de valor económico o de valor social. Dicho en otras palabras, la innovación necesita para su existencia y desarrollo una adecuada gestión del capital humano, de las capacidades, talentos y destrezas de las personas.

También en este punto tienen las organizaciones públicas características que pueden representar, *a priori*, un obstáculo para aplicar políticas de innovación que, en atenta vigilancia de las necesidades colectivas, busquen incesantemente mejorar la calidad de vida de los ciudadanos mediante la gestión eficaz y eficiente de los servicios públicos. Pueden aparecer así, obstáculos de una doble naturaleza, en primer lugar una estructura funcionarial que, en lugar de gestionar el talento con criterios de mérito y capacidad, aplique el principio de “café para todos”, desincentivando el esfuerzo y la aportación de ideas innovadoras y, en segundo lugar, la interdependencia, cuando no confusión, entre política y administración. Elaborar un estatuto de la función pública que no prime la estabilidad en detrimento de la productividad y afirmar y garantizar el principio de neutralidad política de la Administración Pública y la existencia de barreras que garanticen la no injerencia partidista en la gestión de los servicios públicos, se erigen en requisitos necesarios de una verdadera innovación pública.

4.5. La necesaria construcción de un ecosistema administrativo innovador

Defendida la posible existencia de la innovación pública en la Administración, parece evidente que su implantación y

promoción requiere el desarrollo de políticas y actuaciones concretas adecuadas y un proceso permanente de análisis, valoración, revisión y replanteamiento de las mismas, en igual medida y con igual intensidad, aunque sea por distintas motivaciones, que el que llevan a cabo las entidades empresariales del sector privado. Dicho en otras palabras, se requiere un ecosistema, entendido como conjunto de instrumentos y condiciones que permitan y promuevan la generación de iniciativas y de ideas para el cambio, la transformación de conocimiento en innovación pública.

Algunos de los ejes estratégicos sobre los que debería asentarse este ecosistema, son los siguientes:

- La existencia de un plan de innovación pública: concebido como un instrumento de gestión estratégica redactado con la participación e involucración de todos los sectores afectados y con carácter y pretensión de aplicación transversal a todo el ámbito de la Administración, se constituye en un instrumento valioso y yo diría que necesario para la consecución del objetivo de conseguir una Administración Pública legitimada socialmente y para valorizar lo público en una sociedad.
- La concepción de la innovación pública como objetivo enmarcado en un compromiso global de responsabilidad social: la Administración Pública actúa en la sociedad desde una situación de preeminencia. A diferencia de un particular, que si quiere obtener la declaración de su derecho en caso de conflicto tiene que ir a los tribunales y conseguir una sentencia favorable, el sector público, en virtud de sus potestades administrativas, goza de la prerrogativa de declarar su propio derecho y ejecutarlo sin perjuicio de su posterior control jurisdiccional, que por tanto actúa siempre *ex post* y con carácter revisor. En el moderno Estado social, democrático y de derecho, la justificación de tal poder ya no cabe por el solo argumento de resultar necesario para el

ejercicio de las potestades administrativas con su corolario de satisfacción de las necesidades generales.

Es necesario reforzar la legitimación garantista del procedimiento administrativo como cauce reglado de la serie de actos a través de los cuales se manifiesta la voluntad administrativa y de las prerrogativas de ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos, con el añadido que representa un compromiso administrativo de ética, transparencia y rendición de cuentas.

Aparece así una Administración Pública que asume el reto de poner en práctica políticas de búsqueda de la calidad y de la excelencia, gestión eficiente y participativa, mérito y capacidad, igualdad de oportunidades y no discriminación injusta, atención a las personas con discapacidades y necesidades especiales, equidad de género, transparencia y rendición de cuentas, conciliación de la vida laboral y familiar, respeto al medioambiente y un largo etcétera en la misma línea.

La adecuada gestión del ecosistema de innovación requerirá que estos compromisos se traduzcan en los pertinentes instrumentos formales de responsabilidad social, entre otros: memorias de responsabilidad social, códigos éticos de conducta, formación transversal en responsabilidad social, definición de objetivos de responsabilidad social en planes estratégicos, planes de voluntariado, cooperación y desarrollo social, adhesión a iniciativas colectivas de compromiso y defensa de la responsabilidad social.

- La evaluación sistemática de las políticas públicas por parte de los empleados públicos y de los ciudadanos, con el objetivo de poder mejorar permanentemente la calidad de la función pública al permitirse y promoverse la corrección de sus desviaciones.
- El incremento constante de la transparencia y del acceso a la información pública por medio de instrumentos, foros

y entornos en los que se dé acceso directo al empleado público y al administrado, permitiendo la constante aportación de propuestas de mejora.

- La flexibilidad del funcionamiento de la Administración, la mejora permanente de la atención al ciudadano y la facilitación de los trámites administrativos y consiguiente reducción al mínimo de la burocracia. En concreto, la atención especial al impulso de la innovación tecnológica como instrumento de facilitación de la relación de la Administración con el empleado público y con el administrado.
- El fomento de la cultura y de la práctica de la colaboración público-privada como medio de creación de valor social y, en concreto, el reconocimiento de la empresa como agente principal de generación de desarrollo económico y social y, por tanto, de creación de empleo y riqueza, con la consiguiente asunción por parte de las Administraciones Públicas del objetivo de creación de las condiciones adecuadas para el desarrollo de aquella. Asumir la innovación y el emprendimiento como objetivo necesario de la función pública e impulsarlos con políticas de medio y largo plazo no sometidas a los avatares políticos, favorece el propio ecosistema innovador.
- El reconocimiento de la educación como factor decisivo para el cambio y, por tanto, el papel esencial de la universidad como necesario vehículo innovador junto a la Administración Pública y a la sociedad civil, a través de sus funciones de enseñanza, investigación y transferencia de resultados para su puesta en valor por el sector productivo.
- La necesidad de un esfuerzo conjunto y coordinado entre administraciones, universidades y empresas para que se pueda generar una economía competitiva basada en la cultura de la innovación.

Capítulo 5

La innovación del sector público: Una mirada personal



Maruja Gutiérrez Díaz

La innovación es un valor en alza. De ser un concepto ligado a la investigación y a la tecnología, ha trascendido a todos los entornos de la sociedad. Sin embargo, estas raíces conceptuales y el hecho de que la literatura académica y profesional sobre innovación se haya desarrollado prioritariamente en contextos empresariales y con énfasis en sus resultados económicos son todavía hoy un lastre para el análisis de la innovación específica del sector público.

Un hecho no admite duda: la Administración Pública siempre ha sido un motor esencial de innovación. La historia nos aporta innumerables ejemplos de innovación transformadora que surgen directa o indirectamente de la Administración Pública. Por tomar un ejemplo reciente, Internet nace de iniciativas de la Administración Pública norteamericana y europea.

La innovación ha sido el hilo conductor de mi actividad profesional, que ha transcurrido casi íntegramente en la Administración Pública. Mi carrera empieza y acaba con dos momentos fuertes de innovación. El primero en la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid, en el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, en el momento de transición española a la democracia. El segundo en la Comisión Europea, cuando la apuesta del conocido Consejo de Lisboa del año 2000 por la sociedad del conocimiento abrió nuevos horizontes a la cooperación europea en materia de educación.

En los dos casos, los recursos económicos e institucionales disponibles eran mínimos comparados con la magnitud de la tarea. Y sin embargo en los dos el espíritu de innovación y de creatividad logró un progreso rápido y sostenido que aún hoy, años después, impresiona. En los dos casos también, los mismos factores decisivos: impulsión y apoyo de los líderes políticos; calidad y motivación de los equipos de trabajo; visión ambiciosa y generosa, a largo plazo; transparencia y apertura

a la participación de actores y usuarios; y unos indicadores que permitieran evaluar críticamente los resultados.

Mi experiencia profesional abarca también ámbitos y sectores muy diversos. Desde una etapa inicial como consultora en nuevas tecnologías y planeamiento regional, mi incorporación a la Administración Pública española amplió de manera imprevista e imparable las áreas de innovación a tratar: modelización regional y análisis de sistemas; técnicas de gestión de información; cartografía automática; tratamiento de imágenes de satélite; informatización de procesos administrativos, y, muy importante, servicios de información y de atención a los usuarios.

Mi tercera etapa profesional, en la Comisión Europea, marcada también por las nuevas tecnologías, pero desarrollada a nivel más político, me ha permitido observar a nivel europeo esta creciente expansión del papel de la Administración Pública como agente de innovación científica, técnica y socioeconómica. A lo largo de estos años, la innovación ha ido ganando terreno político hasta convertirse en un objetivo prioritario de la Unión Europea.

Mi experiencia vital y profesional inspira las líneas que siguen, y que pueden resumirse en cuatro conclusiones, cuatro convencimientos firmes:

- a.** Para la Unión Europea y para España el dilema es simple: innovar o dejar de estar. La presencia de Europa en el mundo ha ido tradicionalmente ligada a su capacidad de innovar.
- b.** La Administración Pública es un motor de innovación. La historia nos aporta multitud de ejemplos de innovación transformadora que surgen directa o indirectamente de la Administración Pública.
- c.** Para que la Administración Pública cumpla su función innovadora, debe empezar por innovarse a sí misma. Tres

elementos esenciales: reflexión y debate, intercambios de información y experiencia y formación del personal.

- d. La importancia de la innovación es aún mayor en tiempos de crisis. Solo la innovación puede cuadrar el círculo de hacer más con menos, de conseguir mejorar mientras las circunstancias empeoran.

Mi reflexión se basa, de manera absolutamente selectiva y personal, en la abundante literatura académica y profesional sobre la innovación y su evolución a lo largo de estos años, y en las oportunidades que mi trabajo en la Comisión me ha dado para intercambiar información y experiencia con colegas de culturas muy diversas, tanto del sector público como de empresas y universidades

Acotar y definir el contexto de discusión no es fácil. Los modelos europeos de Administración Pública son muy diversos, y sus objetivos políticos aún más. Además, el sector público suele usar el lenguaje de manera muy particular, llena de eufemismos. Por ello a veces no aparece el término innovación, pero sí otros como modernización, simplificación, reinención, Administración 2.0, eGobierno, o nueva gobernanza. Una explicación extendida es el deseo de evitar resistencias, pero otra, igualmente válida, es que los gobiernos suelen emplear un concepto más amplio de la innovación para la Administración Pública que para la empresa.

Pero estas peculiaridades y diversidades lingüísticas no llegan a esconder el acuerdo general sobre la importancia de la innovación para el sector público. Un informe del *Cabinet Office* británico (2005) lo expresa bien: “La eficacia del gobierno y de los servicios públicos depende del éxito de la innovación para desarrollar mejores modos de responder a las necesidades, de resolver los problemas y de usar bien los recursos y las tecnologías. La innovación se considera a veces un

lujo prescindible o una carga adicional. Debe ser considerada como una actividad básica”.

O, en palabras de Peter Drucker, “Toda organización, no solo las empresas, necesita una competencia esencial: la innovación. Y toda organización necesita encontrar la manera de documentar y evaluar su rendimiento en innovación”.

En el conocido artículo de J. Hartley (1975), una referencia básica de la literatura sobre innovación en el sector público, se abordan estos problemas teóricos, en particular el marcado sesgo funcional con el que se entiende la innovación. Hartley formula claramente la necesidad de desarrollar una comprensión específica de la innovación en el sector público que no sea una simple extrapolación de las teorías económicas sobre innovación que tanto auge han alcanzado en los últimos años.

No hay que ignorar estas teorías, algunas de las cuales formulan conceptos especialmente importantes para la Administración Pública, como son la innovación disruptiva, la innovación abierta y el usuario como innovador.

Innovación disruptiva

La innovación disruptiva crea nuevos valores y acaba alterando el sistema de valores existente. El desarrollo de este concepto, iniciado por Clayton Christensen (1995) está muy ligado al rápido cambio tecnológico de las últimas décadas, y muy especialmente al producido por las tecnologías de la información y la comunicación. El término se usa en general para describir productos, servicios o procesos nuevos o radicalmente mejorados, que inicialmente se dirigen a un grupo nuevo o reducido de usuarios o consumidores pero que finalmente invaden y conquistan el mercado existente.

En contraste, la innovación no disruptiva, o innovación evolutiva, mejora los productos, servicios o procesos existentes

alterando sus mercados y la competitividad de los actores, pero no de manera tan radical como las anteriores. Las innovaciones, transformativas o evolutivas, son muy frecuentes en el citado sector de nuevas tecnologías. De hecho, el término usado inicialmente era “tecnología disruptiva” pero el propio Christensen reconoció que pocas, si alguna, tecnologías son disruptivas *per se*, lo que es disruptivo es el uso que se hace de ellas, esto es la innovación.

La evolución de Christensen desde un modelo tecnológico a un “modelo de negocios” mucho más complejo es muy importante, y explica por qué muchas “innovaciones disruptivas” no son tecnológicamente sofisticadas. De hecho, hay innovaciones disruptivas de enorme impacto socioeconómico, apoyadas en las nuevas tecnologías pero no en sus aspectos más avanzados. Esta atención prioritaria a los modelos de negocio es de particular importancia para el esfuerzo de renovación que se está dando en el sector público.

Otro aspecto teórico de interés relacionado con las innovaciones disruptivas es su influencia en los procesos de destrucción de las organizaciones, y especialmente de las empresas. Estos procesos se dan también, pero de manera distinta, en la Administración Pública.

Aunque cada vez más se imponen criterios de racionalidad económica, y de control y disminución del gasto público, una de las características de la Administración Pública, que la diferencia nítidamente del mundo empresarial, es que si sus actividades y servicios pueden describirse en términos economicistas, su rentabilidad no.

La evaluación de la rentabilidad social de un producto o servicio no puede hacerse con la simple aplicación de indicadores empresariales. Por ejemplo, los efectos del sistema de educación van mucho más allá del número de titulados u otros

parámetros similares; hay estudios que demuestran su impacto en la salud, en la criminalidad o en las cifras de negocio de otros sectores.

Innovación abierta

La innovación abierta, concepto definido por Henry Chesbrough (2003) consiste en que las empresas abren sus procesos de innovación, ya sea de producción, de servicios o de procesos, para “innovar con sus socios, compartiendo los riesgos y las recompensas”. Los límites entre las empresas y sus usuarios y proveedores se hacen permeables; las innovaciones se transfieren fluidamente en ambas direcciones.

La idea central de la innovación abierta es que en una sociedad movida por el conocimiento, las organizaciones no pueden permitirse estar limitadas a sus propias investigaciones, o mantenerlas ocultas e improductivas. El paradigma clásico de la innovación es cerrado, se basa en el control de la innovación por la organización que la ha producido.

Pero el crecimiento exponencial del conocimiento ha quebrado este modelo. El “mercado del conocimiento” está cambiando de forma acelerada. En el mundo industrial, por ejemplo, aunque la investigación “cerrada” sigue teniendo una gran importancia, el modelo abierto avanza claramente incluso en sectores de una gran competitividad como la Fórmula 1.

Estas tensiones son análogas a la quiebra del tradicional control de la información que definía las estructuras de poder y toma de decisiones en el sector público. El avance de las nuevas tecnologías de información y comunicación, especialmente de Internet, ha vaciado de sentido el acaparamiento y bloqueo de información, y ha abierto posibilidades inéditas de comunicación entre los distintos niveles de decisión, y los

distintos sectores de la Administración, y entre las estructuras administrativas y los administrados.

Es pronto aún para evaluar, ni siquiera para intuir cómo será la nueva gobernanza de la era digital, pero está claro que la Administración Pública está abocada a cambios radicales, y que los conceptos de la innovación abierta pueden ser enormemente útiles para guiar y acompañar el cambio.

El usuario como innovador

Una aportación especialmente importante es la de Eric von Hippel (2005), que identifica a los usuarios como los actores principales de la innovación, como los innovadores reales. La importancia de esta innovación del usuario es visible en muchos sectores, como por ejemplo la sanidad. Se ha demostrado que en un sector tan especializado como el de los instrumentos y utillaje científicos, la innovación del usuario es la dominante, superior al 80 % del total.

Esta evolución se está produciendo en otros sectores, a medida que se expande el concepto de “innovación abierta” y que crece el sector de servicios. Una extensión importante del concepto de usuario innovador es el de usuarios pioneros, los primeros que adoptan nuevas soluciones para prácticas existentes o que alientan la demanda de nuevos productos o servicios. La identificación de los usuarios pioneros es extraordinariamente útil para orientar la evolución de áreas de producto o de servicio ya sean nuevas o existentes.

5.1. La innovación en el sector público: Sistemas nacionales de innovación

Bengt Åke Lundvall es el creador del concepto de “sistema de innovación” (1985), basado en la idea de la innovación como un proceso social interactivo. Este concepto se reveló pronto

como una herramienta clave para el diseño y desarrollo de ecosistemas de innovación, y ha tenido un enorme desarrollo tanto teórico como geográfico. La idea de sistemas de innovación se ha aplicado con éxito a nivel nacional, sobre todo en los países nórdicos, y regional, y está también en la raíz de las políticas de clusters que tanto impacto están teniendo en el desarrollo de la innovación en Europa.

Una evolución muy importante de este concepto es el de la *learning economy* y la *learning society*; la economía del aprendizaje y la sociedad del aprendizaje. El término “aprendizaje” se usa aquí de manera absolutamente general, esto es se defiende el concepto de una economía y una sociedad basadas en el desarrollo de la capacidad y de la práctica de aprender; en la incorporación de todos los procesos de adquisición del conocimiento, a todos los niveles educativos y en todas las etapas de la vida.

Por último, estudios recientes de Lundvall (Fagerberg) demuestran que en las sociedades donde hay una mayor cultura de valoración y transmisión del conocimiento, no solo en las etapas educativas tradicionales, sino, sobre todo, en los lugares de trabajo, hay un desarrollo mucho mayor de la innovación. Valorar y gestionar el conocimiento es fundamental para estimular la innovación.

5.2. Paradigmas y tensiones de la innovación

Una definición reciente que responde bien a la evolución del pensamiento europeo sobre innovación es la de Christian Bason, jefe del MindLab Dinamarca: “La innovación en el sector público es el proceso de crear nuevas ideas y convertirlas en valor para la sociedad”. La conversión del sector público en un ecosistema de innovación comporta cuatro cambios mayores en los modos en que este público crea nuevas soluciones societales:

- a. De una innovación espontánea, casual, a un enfoque sistemático orientado a la renovación del sector público.
- b. De la gestión de recursos humanos a la creación y desarrollo de capacidad de innovación a todos los niveles de gobierno.
- c. De la gestión de tareas y proyectos a procesos de cocreación, diseñando nuevas soluciones en cooperación con los usuarios.
- d. De administrar organizaciones públicas a liderar la innovación a través y más allá del sector público.

La puesta en práctica de estos cambios exige de entrada una actitud innovadora. La innovación es, ante todo y sobre todo, una actitud. No puede innovarse por decreto, ni fijar un programa de innovaciones a desarrollar, pero sí se pueden crear condiciones favorables y asegurar los recursos necesarios.

El recurso esencial de la innovación es el capital humano. Y la herramienta esencial de desarrollo del capital humano es la educación, entendida en su sentido más amplio, como la capacidad única de la especie humana para aprender y para transmitir lo aprendido. El desarrollo de la “sociedad en red” ofrece nuevas posibilidades y horizontes.

La detección y el cultivo del talento debe ser un objetivo principal de toda política de desarrollo de la innovación. En la Administración Pública, contrariamente a los estereotipos de rutinas y grisuras burocráticas, se dan condiciones especialmente favorables para ello y sería imperdonable no aprovecharlas.

Como la creatividad, la innovación requiere capacidades y actitudes a veces contradictorias. Las siete tensiones que aparecen reflejadas en la Tabla 5.1 pueden dar una idea de estos “dilemas”, que toda política de innovación debe tener

en cuenta. Por ejemplo, la aceptación del riesgo que es un *sine qua non* de toda innovación tiene que ir acompañada de una seguridad por encima de la media para llevarla a cabo. El espíritu crítico que hace ver los puntos débiles del sistema y sus opciones de mejora, necesita de base una observación atenta y una comprensión exacta del funcionamiento de aquello que se propone cambiar o mejorar.

Tabla 5.1. Tensiones de la innovación.

Observación y “conectividad”	vs.	Espíritu crítico y “disruptividad”
Racionalidad	vs.	Pasión
Explorar el conocimiento	vs.	Aplicar el conocimiento
Individualismo	vs.	Trabajo en equipo
Visión a largo plazo	vs.	Sentido de urgencia
Riesgo, inseguridad	vs.	Asertividad, convencimiento
Excelencia técnica y científica	vs.	Mejor experiencia del usuario

Fuente: Elaboración propia.

La atención creciente a estos aspectos culturales y emocionales es defendida hoy en día incluso en términos económicos. La evolución digital es un buen ejemplo. De subordinar el diseño de los productos y servicios a los costes o exigencias de los procesos informáticos se ha pasado a lo que se viene llamando una “cultura experiencial”. El usuario (ya no solamente definido como consumidor) valora la satisfacción de sus aspiraciones y el ajuste a sus preferencias tanto o más que el coste.

5.3. Política actual de innovación en Europa: El papel del sector público

El sector público representa cerca del 45 % del PIB de la Unión Europea, el 15 % del empleo total en la Unión Europea y, en

cuanto a la contratación pública, el 17 % del PIB. Los servicios públicos se encuentran entre los más intensivos en conocimiento y valor agregado de todos los sectores. Por ello, el sector público tiene un enorme potencial para la innovación, y este potencial se percibe como un factor fundamental para hacer frente a la globalización y a otros grandes retos de la sociedad, y también como un estímulo para la innovación empresarial.

En 2010, la Comisión llevó a cabo una encuesta en 4.000 Administraciones Públicas. Las respuestas concuerdan en los numerosos efectos positivos de la innovación, a destacar: una mayor satisfacción de los usuarios (71 %), servicios mejor adaptados a las necesidades (63 %) y prestados de manera más rápida (61 %). Además, más de la mitad (54 %) manifestaron haber podido ofrecer servicios nuevos o a nuevos usuarios.

Un Eurobarómetro reciente, llevado a cabo en 2012, a 8.500 empresas en la Unión Europea y en algunos otros países confirma estos resultados. De hecho, la encuesta refleja una gran demanda de innovación en el sector público —nada menos que el 87 % de las respuestas la citan—. Otro resultado interesante es que las empresas ven una fuente de innovación en la política de contratación del sector público.

Tanto por su volumen económico, como por su incidencia en sectores estratégicos, como por afectar a la práctica totalidad de la población, la contratación pública tiene un potencial increíble para la innovación.

Libre de muchos de los condicionantes económicos del sector privado, el sector público podría y debería plantear criterios innovadores para desarrollar sus servicios, apoyando e inspirando a sus usuarios y a sus proveedores.

5.4. El Año Europeo de la Creatividad y la Innovación 2009

Una prueba fehaciente de este fuerte apoyo social a la innovación fue una iniciativa que me tocó dirigir: el Año Europeo de la Creatividad y la Innovación, concebido como una operación de comunicación a nivel europeo, que llevase a nivel ciudadano el proceso de reflexión y debate político que acompañaba la redacción del programa Europa 2020.

A pesar de que no hubo financiación comunitaria alguna, en el sitio de Internet del Año se registraron algo más de mil eventos, celebrados sobre todo a nivel regional y local.

Una contribución especialmente importante fue la de los Embajadores Europeos del Año, personalidades europeas conocidas por su creatividad (uno de los más activos fue precisamente el citado profesor Bengt Åke Lundvall) que redactaron un contundente Manifiesto por la Creatividad y la Innovación en Europa: “La necesidad de cambio es urgente, y requiere una nueva iniciativa. Europa y sus Estados miembros deben conceder una especial atención a la creatividad y la innovación a fin de encontrar una salida al estancamiento actual”.

5.5. Europa por la innovación

Un desarrollo positivo con el que cerrar estas líneas es la actual política de innovación de la Unión Europea. La iniciativa “Europa por la Innovación” es una de las siete iniciativas estratégicas del programa político europeo Europa 2020. Entre los “compromisos”, que encuadran sus líneas de trabajo, cuatro se dirigen específicamente al sector público:

- Comisión de Apoyo a la Contratación Pública.
- Piloto Europeo de Innovación Social.
- Cuadro de Indicadores de Innovación del Sector Público.

- Programa de Investigación sobre el Sector Público e Innovación Social.

La Comisión ha lanzado además un Premio Europeo para la Innovación en la Administración Pública, en el que se buscan planteamientos viables, efectivos e innovadores.¹⁷

¹⁷ Espero que estas líneas hayan dejado claro que mis cuatro convencimientos se basan en realidades, que las condiciones necesarias para desarrollar tanto como sea posible el potencial de innovación del sector público existente. Creo que la Administración Pública tiene un deber ético y social de acción innovadora, y por ello veo con ilusión y esperanza esta iniciativa del Instituto Nacional de Administración Pública para desarrollarla y agradezco enormemente la oportunidad de colaborar en ella.

Capítulo 6

La Administración Pública en Iberoamérica: Estado de la cuestión y nuevos horizontes



Jaime Rodríguez-Arana

En este tiempo de crisis económica y financiera, destacadas voces del sector económico, a pesar de los actuales riesgos de contagio para las economías emergentes, han reconocido que el futuro, en alguna medida, pasa por Iberoamérica. El futuro, desde luego, pero también el presente. Y no solo desde la perspectiva económica, también desde el punto de vista cultural y social, el continente americano, también en el centro y en el sur, está en inmejorables condiciones de liderar las grandes transformaciones que el mundo actual precisa. Entre otras razones porque en esta tierra late con inusitada fuerza, con luces y sombras obviamente, la centralidad del ser humano y de sus derechos fundamentales.

En efecto, 600 millones de consumidores que representan el 9 % del PIB mundial constituyen una buena demostración del poderío iberoamericano. Como es sabido, la hegemonía del Norte está a punto de concluir y se está produciendo un cambio del centro de gravedad del mundo que ahora se encuentra hacia el sur y hacia el Pacífico. En concreto, Iberoamérica dejará en este siglo su condición de continente en desarrollo para erigirse en un continente puntero y de vanguardia pues cuenta ya con capacidades y ventajas estructurales que pueden colocarle a la cabeza del desarrollo económico mundial. Es más, Iberoamérica está ya en mejor posición que Asia para beneficiarse en esta década del proceso globalizador pues tiene el mejor sistema financiero regional del mundo: dispone de un reducido apalancamiento, bajos niveles de morosidad y una alta rentabilidad.

Desde el punto de vista cultural y social, las condiciones para el despegue son también óptimas. En la sociedad, a pesar de no pocas desigualdades y de una alta corrupción, los valores humanos están bien presentes y la institución familiar es central para la vida de las personas. Los gobiernos, unos más que otros, están preocupados por mejorar los patrones de

la gobernanza así como por el compromiso con los derechos humanos, algo que en Europa, el viejo y enfermo continente, hoy brilla por su ausencia. La Universidad en Iberoamérica está pujante, los alumnos estudian, tienen hambre de conocimientos, el fracaso escolar es más bajo que en Europa. Es posible, pues, también en este sector, poner en marcha iniciativas de vanguardia porque los prejuicios apenas existen. Iberoamérica es un continente abierto a la vida, al conocimiento. Hay problemas que todos conocemos pero en términos generales en la región, unos países más que otros, están comprometidos en un desarrollo plenamente humano con especial referencia a los más pobres y desfavorecidos.

Si los países iberoamericanos continúan manteniendo patrones razonables de crecimiento económico y siguen luchando con determinación contra la pobreza y las lacerantes heridas sociales, si consiguen situarse en parámetros exigentes de seguridad jurídica, entonces el mundo tendrá que empezar a mirar más y mejor a esta parte del planeta. Para ello, como es lógico, este gran continente precisa de un aparato público y de una estructura administrativa profesionalizada y estable que garantice que el interés general se administra y gestiona con objetividad, racionalidad y en un marco de compromiso con la mejora integral y permanente de las condiciones de vida de los habitantes. En este punto, como veremos, hay todavía mucho que hacer.

En términos generales, el modelo de Administración Pública en los países de la región trae causa del régimen presidencialista que domina en esas latitudes. Un sistema de “botín” que concibe a la burocracia como propiedad de quien gana las elecciones. A pesar de que se han producido en algunos países evoluciones destacables en orden a la tan deseada profesionalización de la función pública, en muchos de estos países sigue siendo una asignatura pendiente en la que España debería estar más presente y activa.

Las reformas administrativas deben partir, en estos países, de la garantía de un sistema de función pública estable y profesional en el que el acceso y la promoción se realicen mediante criterios de mérito y capacidad, y no en función de la adscripción política de los candidatos.

Los Jefes de Estado y de Gobierno de la región tienen muy claro que el Estado constituye la máxima instancia de articulación de relaciones sociales y que, desde la perspectiva de la gobernabilidad, para el progreso económico y la reducción de la desigualdad, el Estado es fundamental para el logro de niveles crecientes de bienestar económico. En este sentido es menester que su principal instrumento, la Administración Pública, pueda promover las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad de los ciudadanos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas.

La Carta Iberoamericana de la función pública, rubricada en Santa Cruz de la Sierra el 27 de junio de 2003 señala en su artículo primero la función esencial inherente a la existencia misma de la Administración Pública: “garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos en el marco de una Administración Pública profesional y eficaz, al servicio del interés general”. En el mismo sentido, dicho precepto establece también la finalidad de la propia Administración Pública: “compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos”.

Estas referencias de la Carta son suficientes, a mi juicio, para afirmar que algo está cambiando en la estructuración y concepción de la Administración Pública en Iberoamérica, como sabemos muy cercana, al menos hasta ahora, a los más conocidos ejemplos del sistema de botín. Primero, porque ya se empieza a hablar de profesionalidad y de servicio al interés general. Es decir, de una organización imparcial cuya tarea

consiste esencialmente en el servicio al interés general. La magnitud de la tarea requiere de una organización caracterizada por la profesionalidad y que trabaje eficaz y eficientemente, en el marco de la imparcialidad, igualdad y mérito, al servicio del interés general. En segundo término, la referencia a la igualdad y mérito nos hace pensar en sistemas de reclutamiento en los que tales criterios sean los parámetros rectores de la selección del personal al servicio de la Administración Pública. Así, si los patrones que se desea que presidan los procesos de selección en la función pública son el mérito y la capacidad es lo cierto que el nepotismo y amiguismo, en definitiva la arbitrariedad, parecen condenados a partir de ahora. En tercer lugar, la apelación a la eficacia y eficiencia de la Administración, debe entenderse siempre, así lo entiende la propia Carta, en sintonía con el principio de servicio al interés general.

Sin embargo, a pesar de los pesares, la situación general de estas cuestiones en Iberoamérica precisa de grandes consensos porque, de lo contrario, la región puede entrar en una dinámica inquietante en el que, otra vez, las dictaduras y el autoritarismo, se extiendan como la pólvora. Sobre todo si el contagio de la crisis económica y financiera del mundo occidental se expande como la pólvora por Iberoamérica y crea mayores bolsas de pobreza y de exclusión.

En efecto, para apuntalar mejor los fundamentos de una sociedad democrática, es menester disponer de Administraciones Públicas profesionales en las que el sistema de ingreso y promoción en el aparato gubernamental sea el de mérito y capacidad. Quizás por eso, la Carta que estamos glosando aspira a constituir “un instrumento al servicio de las estrategias de reforma que incorporan los criterios inspiradores de los esfuerzos de modernización”, tal y como reza el criterio 6 del capítulo segundo, dedicado a los vectores orientadores y a los criterios rectores de la Carta.

En este sentido, desde la perspectiva del protagonismo que en los procesos de reforma deben compartir ciudadanos y servidores públicos encargados de gestionar el interés público objetivamente, la Carta acierta al señalar como el primero de los criterios “la preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos y la necesidad de políticas que garanticen el máximo valor del capital humano disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público”.

Efectivamente, las personas, que han dejado de ser sujetos inertes que reciben bienes y servicios de las administraciones, disponen hoy de una posición central en el sistema político. Por eso, porque son la raíz y el centro del Estado, es menester, como apunta ya la Carta Iberoamericana del gobierno electrónico de 2007, firmada en Chile, facilitar el acceso a la Administración a través de las nuevas tecnologías con el fin de alcanzar mayores cotas de transparencia y de participación ciudadana en el análisis y evaluación de las principales políticas públicas.

Los sistemas de acceso a la función pública son variados, como variadas son las tradiciones administrativas. Ahora bien, dentro del área democrática parece que el mérito y la capacidad deben ser los criterios que presidan esta fundamental tarea. Lo general, lo común, lo público, lo colectivo, debe estar confiado a personas con acreditada capacidad profesional y también con una rectitud ética que les lleve a realizar su trabajo profesional al servicio real y objetivo de los intereses generales. Por eso, se entiende bien el segundo de los criterios de la Carta de la función pública: “la profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las Administraciones Públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos”.

En un contexto de profesionalidad exigente aparece la estabilidad, condición indispensable para la gestión pública, lo que reclama sistemas de selección objetivos. Por ello, el otro criterio

relevante de la Carta de la función pública se formula en estos términos: “la estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria, sin perjuicio de la duración, indefinida o temporal, de la duración que se establezca”.

En este contexto, la Carta Iberoamericana de la función pública dedica varios de sus preceptos a la planificación del personal, en la que es medular una razonable definición de los puestos de trabajo y una adecuada forma de diseñar los perfiles de competencias de los empleados públicos. Pues bien, quienes sabemos de la trascendencia de estas previsiones y hemos certificado las grandes dificultades, por su complejidad, que caracterizan a esta materia en la política de personal, abogamos por una razonable flexibilidad que permita que esta política en la función pública sea, no un fin en sí misma, sino un instrumento al servicio del cumplimiento y desarrollo del interés público la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. En este punto, las nuevas tecnologías juegan un papel decisivo para la modernización de las estructuras administrativas.

Obviamente, para proceder a una razonable planificación del personal, es preciso disponer, de acuerdo con el artículo 14 de la Carta, de “sistemas de información sobre el personal capaces de permitir un conocimiento real y actualizado de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos, existentes y previsibles en el futuro, agregadas por diferentes sectores, unidades, ámbitos organizativos, cualificaciones, franjas de edad y cualesquiera otras agrupaciones necesarias para la adecuada gestión del capital humano”.

En este sentido, la relación y descripción de los puestos de trabajo debe estar en consonancia con los objetivos públicos que en cada momento se consideran prioritarios por los ciudadanos. Objetivos públicos que igualmente deben tenerse en

cuenta a la hora de valorar los perfiles de competencias de las personas que trabajan en el aparato público.

Cuántas veces la rigidez del sistema de función pública mantiene estructuras obsoletas, dificulta la adaptación de las unidades y servicios a las nuevas necesidades colectivas. Cuántas veces los registros de personal albergan toda suerte de datos sobre los funcionarios menos los realmente relevantes, como pueden ser, por ejemplo, su formación y trayectoria profesional, que podrán ser muy útiles para seleccionar en cada caso, de acuerdo con el mérito y capacidad, a quienes estén en mejores condiciones de realizar estas tareas.

Lógicamente, la política de personal debe ser razonable y flexible, pues es un instrumento al servicio de la consecución de los objetivos públicos de la preferencia de los ciudadanos. Hoy por hoy, por lo menos en España, estamos todavía muy lejos de políticas de personal modernas en las que se conjugue el mérito y capacidad, la flexibilidad y la permanente orientación de las estructuras al servicio del interés general. Todavía la política de personal sigue siendo un coto cerrado por el que pujan algunos de los grupos que aspiran al control del sistema de función pública.

Cualquier persona que conozca la situación económica de los países iberoamericanos seguramente coincidirá en la necesidad de mejorar sustancialmente la hacienda pública de estas naciones. En muchas de ellas, a pesar de que la pobreza es lacerante y de que solo algunos acceden realmente a condiciones de vida realmente dignas, resulta que nos encontramos con bolsas importantes de ciudadanos que no hacen declaración de la renta. A veces, desde otro punto de vista, la situación de la hacienda pública muestra grandes carencias: la justicia del gasto público, sobre todo en educación y sanidad, tantas veces brilla por su ausencia. Es decir, no todos contribuyen a las arcas públicas y la ineficacia en la gestión del

gasto y del ingreso caracteriza un panorama preocupante y necesitado de profundas y hondas reformas.

Estas consideraciones se pusieron de manifiesto con ocasión del informe sobre la OCDE en relación con las perspectivas económicas de América Latina. Dicho estudio comienza con una afirmación que hay que tener muy en cuenta: América Latina es la región que presenta más desigualdades. Hoy se calcula que el 40 % de la población, cerca de 200 millones de almas, viven bajo el umbral de la pobreza. El crecimiento económico, sin embargo, se sitúa en torno al 5 %, lo que debe propiciar mayores ingresos fiscales que, a pesar de los pesares, no se gastan con criterios de eficiencia y eficacia.

Es verdad que la población no tiene mucha fe en el sistema fiscal. Probablemente porque el nivel de las desigualdades y la desconfianza hacia las políticas públicas, cualesquiera que estas sean, dificulta sobremanera una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, que ordinariamente manejan castas y grupos que se encaraman al poder mande quien mande con el fin de sacar el mayor partido a su conocimiento y experiencia en el manejo de los intereses generales. Por otra parte, la ciudadanía tiene una gran desconfianza en relación con el sistema fiscal porque, entre otras cosas, los impuestos apenas inciden real y efectivamente en la redistribución de la renta en la mayoría de los países de la región.

El informe de la OCDE se cuestiona cómo conseguir una fiscalidad más justa y eficiente. Para contestar a esta pregunta es menester tener muy en cuenta que los hogares con mayores ingresos son los que reciben la mayoría de los beneficios del gasto público. También hay que considerar que las exenciones que se consagran en numerosos sistemas fiscales de la región fomentan la evasión y reducen la recaudación. Por supuesto, no se trata de gastar más, sino de gastar mejor. En estos países el gasto en educación y sanidad ha de mejorar en cantidad y en calidad.

En fin, si estos países consiguen instaurar sistemas fiscales en los que todos aporten se habrá dado un salto cualitativo sin precedentes. Más, por supuesto, los que más tienen y más los que más se benefician de la situación. El presupuesto público en la región ha de atender numerosos servicios públicos que en ocasiones se privatizan de mala manera entregando a determinados grupos el control de empresas públicas que una vez en manos privadas pierden, paradójicamente, en calidad. La gente tiene que percibir que el presupuesto público tiene un activo compromiso social que lleva a los gobiernos a estar presentes de modo inteligente en ciertas políticas sociales, educación y sanidad entre ellas, con el fin de garantizar que el derecho de las personas a la enseñanza o una atención sanitaria de calidad sea un derecho de todos, no de una parte o solo de los ricos y potentados.

Mientras Europa y Estados Unidos se encuentran en plena crisis económica, América Latina y el Caribe, en opinión del reelegido presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Luis Alberto Moreno, están en su década prodigiosa. Antes, en las crisis económicas de amplio espectro, los países desarrollados debían salir al rescate de los países en vías de desarrollo. Ahora, sin embargo, y por sorprendente que pueda parecer, quienes están en mejores condiciones de apoyar son Asia e Iberoamérica.

En efecto, según las estimaciones del BID, en muy poco tiempo Chile tendrá ya la renta per cápita de un país desarrollado y enseguida se le acercarán Brasil, Argentina, México, Colombia y Perú. En estos momentos Iberoamérica ocupa ya posiciones de privilegio a nivel global en la producción de bienes básicos y de minerales imprescindibles como es el caso del litio. ¿Cuál es, pues, la causa del despegue de la región? Moreno lo tiene muy claro: la capacidad de los gobiernos democráticos del presente de introducir disciplina en los indicadores macroeconómicos y la

aceptación del pueblo a estas decisiones, lo que ha conducido a que 70 millones de seres humanos hayan salido del umbral de la extrema pobreza y a que la región haya salido relativamente indemne de una crisis económica y financiera que ha castigado duramente a Europa y a los Estados Unidos de América.

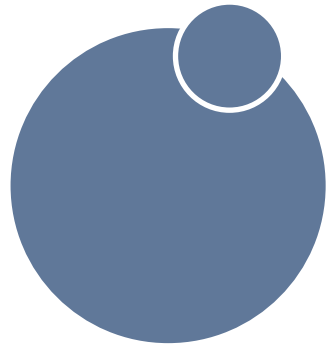
El presidente del BID llama la atención sobre una circunstancia bien relevante que explica también el éxito de las reformas económicas realizadas en la región en estos años. Cada país es cada país, cada sociedad es cada sociedad. Por eso, las soluciones a los problemas no son las mismas para todos. En cada caso hay que buscar las políticas que mejor se enraícen en las peculiaridades del país sin renunciar, es obvio, a las señas de identidad del Estado de Derecho y de la democracia, algo que, sin embargo, no es del gusto de los líderes populistas que todavía pululan en Iberoamérica y el Caribe. En fin, mientras Iberoamérica parece que ha hecho en términos generales los deberes, Europa, el viejo continente, se debate en una grave crisis económica que tiene una dimensión moral evidente.

La reforma y modernización de la Administración Pública en la región, además de ser un asunto de Estado relevante, tiene la virtualidad, en estos países, de proporcionar el entramado de estabilidad y profesionalidad que precisan las políticas públicas diseñadas para contribuir a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes.

Es verdad que ahí está la Carta Iberoamericana que en materia de la Administración Pública ha impulsado el CLAD, es verdad que ahí están tantas leyes de servicio civil que apuestan por las reformas. La realidad, sin embargo, demuestra que

es menester propiciar una mayor cultura cívica centrada en el derecho ciudadano a una buena Administración, en mayor claridad y seguridad jurídica, en una profesionalización real la función pública, de manera que la población sea más consciente de que trabajar en la Administración Pública es una gran salida profesional y que el interés general es el interés de todos y cada uno de los ciudadanos como miembros del cuerpo social, no de quienes en cada momento ocupan la presidencia del país.

La instauración de una Administración electrónica es desde luego una medida que propiciará un mayor conocimiento de las nuevas tecnologías por parte de la población y posibilitará, si las cosas se hacen bien, que se mejore sustancialmente en transparencia, en rendición de cuentas, en participación, en acceso a la información pública, ingredientes todos ellos de la denominada buena Administración que en Iberoamérica emerge con gran intensidad.



Bibliografía



- Acs, Z. J. y Audretsch, D. B. (1995), *Technology, productivity and innovation*, presentado en High Level Workshop on SME's: employment, innovation and growth, OECD, Washington.
- Afuah, A. (2003), *Innovation management: strategies, implementation, and profits*. Oxford University Press, New York.
- Ballart, X. (2001), *Innovación en la gestión pública y en la empresa privada*, Ediciones Díaz de Santos, Madrid
- Bason, C. (2010), *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*. The Policy Press.
- Carr, A. S. y Pearson, J. N. (2002), "The impact of purchasing and supplier involvement on strategic purchasing and its impact on firm's performance", *International Journal of Operations & Production Management*, 22 (9), 1032-1053.
- Carrillo-Hermosilla, J.; del Rio, P. y Könnölä, T. (2010), "Diversity of eco-innovations: Reflections from selected case studies", *Journal of Cleaner Production*, 18, 1073-1083.
- Chen, Y. C. y Gant, J. (2001), "Transforming local e-government services: the use of application service providers", *Government Information Quarterly*, 18, 343-55.
- Chesbrough, H. (2003), *Open Innovation: New imperative for Creating and Profiting from technology*. Harvard Business Press, Cambridge, MA.
- Chesbrough, H.; Vanhaverbeke, W. y West, J. (2006), *Open Innovation: Researching a New Paradigm*. Oxford University Press, Oxford.
- Commission of the European Communities (2008), "Public procurement for a better environment", Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions (COM (2008) 400).
- Cousins, P. D.; Lawson, B. y Squire, B. (2006), "An empirical taxonomy of purchasing function", *International Journal of Operations & Production Management*, 26 (7), 775-794.
- De Jong, J.; Bruins, A.; Dolfsma, W. y Meijaard, J. (2003), *Innovation in service firm explored: what, how and why? Strategic Study B200205*, EIM.

- Demirel, P. y Kesidou, E. (2011), "Stimulating different types of eco-innovation in the UK: Government policies and firm motivations", *Ecological Economics*, 70, 1546-1557.
- Drucker, P. F. (2008), *Classic Drucker; From the Pages of Harvard Business Review*. Harvard Business Review, Cambridge.
- Eggers, W.; Baker, L.; Gonzalez, R. y Vaughn, A. (2012), "Disruptive innovation: a new model for public sector services", *Strategy & Leadership*, 40 (3), 17-24.
- El-Haddadeh, R. y Weerakkody, V. (2012), "Evaluating the impact of alternative socially innovative public sector service initiatives on social cohesion (ALLIANCE): A research note", *Transforming Government: People, Process and Policy*, 6(3), 283-299
- Freeman, C. y Soete, L. (1997), *The economics of industrial innovation*. Pinter Publishers, London, WA.
- García-Manjón, J. V. (2009), *Gestión de la innovación empresarial: Claves para ser una empresa innovadora*. Netbiblo, A Coruña.
- Granath, P.; Alariksson, S. y Axelsson, S., (2004), "Creating a system for public information: the Swedish aid agency's transformation to electronic administration", *Records Management Journal*, 14(1), 25-32.
- Hartley, J. (2005), "Innovation in Governance and Public Services: Past and Present". *Public Money & Management*, 25 (1), 27-34.
- Hippel, E. von (2005), *Democratizing Innovation*. The MIT Press.
- Hsu, F. M.; Chen, T. Y. y Wang, S. (2009), "Efficiency and satisfaction of electronic records management systems in e-government in Taiwan", *The Electronic Library*, 27 (3), 461-473.
- Kamal, M. M. (2006), "IT innovation adoption in the government sector: identifying the critical success factors", *Journal of Enterprise Information Management*, 19(2), 192-222.
- Kurunmäki, L.; Lapsley, I. y Miller, P. (2011), "Accounting within and beyond the state", *Management Accounting Research* 22, 1-5.
- Lundvall, B.-Å. (1995), "The learning economy-Challenges to economic theory and policy", No 9514 in BETA Working Papers, University Louis Pasteur, Strasbourg, 1-23.
- Moffat, A. y Auer, A. (2006), "Corporate Environmental Innovation (CEI): a government initiative to support corporate sustainability leadership", *Journal of Cleaner Production*, 14, 589-600.

- OCDE (2002), *Manual de Frascati. Propuesta de Norma Práctica para Encuestas de investigación y desarrollo experimental*. FE-CYT-OCDE, París.
- OCDE (2005), *Manual de Oslo-Tercera edición. Guía para La recogida e interpretación de datos sobre innovación*. OCDE, París.
- Ozbilgin, I. G. y Imamoglu, M. Y. (2011), "The impact of dynamic purchasing systems in the electronic public procurement processes", *Procedia Computer Science*, 3, 1571-1575.
- Panayiotou, N. A.; Gayialis, S. P. y Tatsiopoulou, I. P. (2004), "An e-procurement system for governmental purchasing", *International Journal of Production Economics*, 90, 79-102.
- Prada, G. y Santaguida, P. (2007), "Exploring Technological Innovation in Health Systems. Centre for Health Care and Innovation", *The Conference Board of Canada*, 1-55.
- Reid, A. y Miedzinski, M. (2008), "Eco-innovation_Final report for sectoral innovation watch", Technopolis_group, Systematic Eco-Innovation Report 2008.
- Roberts, E. B. (1988), "Managing invention and innovation", *Research Management*, 31, 11-29.
- Schumpeter, J. A. (1934), *The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest and the business cycle*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Stephens, D. O. (1998), "Megatrends in records management", *ARMA Records Management Quarterly*, 32 (1), 3-9.
- Sriram, V.; Stump, R. y Banerjee, S., (1997), "Information technology investments in purchasing: An empirical study of dimensions and antecedents", *Information and Management*, 33, 59-72.
- Teece, D. (2006), "Reflections on profiting from previous innovation", *Research Policy*, 35, 1131-1146.
- Van de Ven, A. H.; Polley, D. E.; Garud, R. y Venkataraman, S. (2001), *El viaje de la innovación. El desarrollo de una cultura organizacional para innovar*. Oxford, México.
- Windrum, P. y García-Goñi, M. (2008), "A neo-Schumpeterian model of health services innovation", *Research Policy*, 37, 649-672.

El término innovación es un concepto que aparece referenciado en multitud de contextos empresariales, científicos y administrativos.

La innovación debe ser entendida como un cambio emprendido por un líder y promovido por la necesidad y competencia del entorno que influencia la incorporación de nuevos o mejores productos o servicios, o la introducción de nuevos diseños organizativos, productivos y comerciales para ser competitivos.

También en la Administración Pública, las múltiples reorganizaciones de procesos aportan innovaciones que optimizan la gestión y la atención al ciudadano, incrementando la eficiencia del servicio.

Innap Innova es una colección cuyo objetivo es incentivar el aprendizaje organizativo en los equipos humanos del sector público y, de esta forma, generar una Administración moderna orientada al bien común y sintonizada con las necesidades y expectativas de la sociedad.

**«La transformación
de los servicios
públicos.»**

