INAP
SECCIÓN MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
64 Años al servicio de México

CIDE

La Innovación en el Sector Público: Tendencias internacionales y experiencias mexicanas

Coordinadores

Guillermo M. Cejudo
Mauricio I. Dussauge Laguna
Cynthia L. Michel

Guillermo M. Cejudo
Mauricio I. Dussauge Laguna
Cynthia L. Michel
Coordinadores

La Innovación en el Sector Público: Tendencias internacionales y experiencias mexicanas

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
SECCIÓN MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
64 Años al servicio de México

CIDE

Instituto Nacional de Administración Pública
Centro de Investigación y Docencia Económicas

La Innovación en el Sector Público: Tendencias internacionales y experiencias mexicanas

Primera edición: 2016

ISBN: 978-607-9026-67-7
D. R. ©, 2016, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km 14.5, Carretera México-Toluca, No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, Ciudad de México
50 81 26 57
www.inap.org.mx

COMITÉ EDITORIAL:
María de Jesús Alejandro Quiroz
Maximiliano García Guzmán
Francisco Moyado Estrada
Roberto Padilla Domínguez
Héctor Zamitiz Gamboa

ISBN:978-607-8508-00-6
D. R. ©, 2016, CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca, No. 3655
Col. Lomas de Santa Fe, C.P. 01210
Delegación Álvaro Obregón, Ciudad de México
57 27 98 00
www.cide.edu

El capítulo primero, "El imperativo de la innovación en el sector público: estableciendo una agenda para la acción", es una adaptación y traducción de la edición original publicada en inglés por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) bajo el título, *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action.* © 2015, OCDE. Se publica con autorización del editor original. La calidad de la traducción y su coherencia respecto del idioma original del texto son responsabilidad de la traductora Valeria Gama y los coordinadores de este volumen. En el caso de que existan discrepancias entre el trabajo original y la traducción, el texto del trabajo original deberá prevalecer. Las opiniones expresadas y los argumentos empleados en esta versión adaptada son las de los autores y no representan necesariamente la postura oficial de la OCDE o de los gobiernos de sus países miembros.

Las traducciones de los capítulos 1, 2 y 3 fueron realizadas por Valeria Gama y revisadas técnicamente por Mauricio I. Dussauge Laguna.

Las opiniones y datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no representan el punto de vista del INAP o del CIDE como instituciones.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, siempre y cuando se cite la fuente y la reproducción se haga sin fines de lucro.

Impreso y hecho en México. *Printed in Mexico*

CONSEJO DIRECTIVO 2014-2017

Carlos Reta Martínez
Presidente

Carlos F. Almada López	Ricardo Uvalle Berrones	Ángel Solís Carballo
Vicepresidente para Asuntos Internacionales	**Vicepresidente**	**Vicepresidente para los IAPs de los Estados, 2016-2017**

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño
Arturo Núñez Jiménez
Julián Olivas Ugalde
María Fernanda Casanueva de Diego
Jorge Márquez Montes
Jorge Tamayo Castroparedes
Fernando Pérez Correa
Manuel Quijano Torres
María del Carmen Pardo López
Mauricio Valdés Rodríguez
María de Jesús Alejandro Quiroz
Eduardo S. Topete Pabello

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

CIDE

Sergio López Ayllón
Director General

Guillermo M. Cejudo Ramírez
Secretario Académico

Jimena Moreno González
Secretaria General

David Arellano Gault
Director de la División de Administración Pública

ÍNDICE

Presentación
Carlos Reta Martínez 11

Introducción
Guillermo M. Cejudo,
Mauricio I. Dussauge Laguna y
Cynthia L. Michel 17

PRIMERA PARTE
TENDENCIAS INTERNACIONALES

Capítulo 1.
El imperativo de la innovación
en el sector público: estableciendo una agenda para la acción
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos 27

Capítulo 2.
La persistencia de la innovación en el gobierno:
una guía para funcionarios públicos innovadores
Sandford Borins 85

Capítulo 3.
Diseño en la hechura e implementación
de políticas públicas
Sabine Junginger 133

Capítulo 4.
Laboratorios de gobierno como
plataformas para la innovación pública
Álvaro V. Ramírez-Alujas 163

SEGUNDA PARTE
EXPERIENCIAS MEXICANAS

Capítulo 5.
Agentes de Innovación Nacional: características, experiencias y alcances de una estrategia federal para la innovación pública
Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Cynthia L. Michel 207

Capítulo 6.
Innovación desde los gobiernos locales mexicanos
Ana Díaz Aldret 267

Sobre los autores 297

PRESENTACIÓN

I

El desarrollo, difusión y divulgación del conocimiento científico en Administración Pública ha sido para el INAP, desde su fundación, uno de sus propósitos. En consecuencia, siempre es motivo de celebración cada que ve la luz una obra destinada a cumplir con dicho objetivo. Así, representa una gran satisfacción la aparición del presente libro intitulado *La Innovación en el Sector Público: Tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, porque se trata de una colaboración entre nuestro Instituto y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), institución que comparte nuestro interés en la construcción de mejores gobiernos.

La innovación en el sector público es de suma importancia para mejorar la capacidad de atención y respuesta a los ciudadanos con quienes está en contacto diario. Como sabemos, la Administración Pública se encuentra inserta en un contexto social complejo y dinámico que le exige una capacidad de respuesta cada vez más efectiva. En este sentido, la innovación se ha establecido como una estrategia obligada a todas las organizaciones para, al menos, mantener el cumplimiento de sus propósitos y sobre todo aspirar a mejorar el desempeño. Por esta razón consideramos de amplio valor la publicación de este volumen.

II

El libro es un esfuerzo colectivo de investigadores de diversa nacionalidad, coordinados por Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Cynthia L. Michel. A lo largo de los seis textos que comprende la obra, se desarrolla el tema de la innovación desde una perspectiva teórica y conceptual, pero también incluye el análisis empírico de estudios de casos nacionales y de experiencias concretas. De esta forma, se pretende ofrecer una perspectiva general de la creatividad y la innovación en el gobierno.

La obra tiene el propósito de contribuir al tránsito intelectual de este objeto de estudio que es abordado por destacados académicos, promotores del análisis de vanguardia en el campo disciplinar de la Administración Pública. Algunos de ellos han participado, desde la década de los 80´s, en las discusiones de enfoques como la reinvención del gobierno y la nueva gerencia pública, entre

otros. Sin embargo, debe aclararse desde un comienzo que el tema constituye por derecho propio un objeto de estudio legítimo, y dista de ser una moda de las que abundan en trabajos académicos y en el sector público. Se trata, por supuesto, de una aproximación que busca abrir el debate a partir de enfoques teóricos, hipótesis y casos concretos. Específicamente, la innovación –de acuerdo con la definición que proporciona la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y que se retoma aquí– consiste en el proceso de adopción de nuevas ideas y prácticas organizacionales, incluidas las políticas públicas, dentro de una organización, en un proceso o servicio público específico.

La innovación gubernamental se entiende a partir de la interacción dinámica de cuatro niveles de análisis: el individuo, la organización, el sector público y la sociedad. A su vez deben considerarse otras variables, como el conocimiento disponible, las capacidades y habilidades de los individuos, las formas de trabajo dentro de la organización y las reglas y procesos. En pocas palabras la capacidad de innovación de una organización dependerá de la formación y capacitación de los individuos, pero también de la información a la que se tiene acceso; a ello, hay que añadir los incentivos que ofrece una cultura organizacional orientada a la experimentación y abierta a cierto grado de riesgo y, finalmente, que las leyes y procedimientos dentro de un país sean conducentes. Para cada uno de estos factores existen diversas estrategias que se pueden seguir con la finalidad de favorecer la inventiva.

Por mucho tiempo la innovación se ha comprendido como un asunto del sector privado. De acuerdo con esta lógica, los mecanismos competitivos del mercado son los que orillan a las empresas a desarrollar y evolucionar sus productos o servicios para ganarse la preferencia de los consumidores. Por tal motivo, resulta esclarecedora la aportación que Sandford Borins realiza en su capítulo sobre esta situación. Explica que no hay ningún argumento teórico que *a priori* determine que en el sector público no es factible la innovación. Por el contrario, parece ser el caso que muchos de los incentivos existentes en el sector privado, también se encuentran presentes en la Administración Pública. A partir de ello, la cuestión es constatar su expresión en la práctica.

Borins utiliza la experiencia derivada del premio *Innovations in American Government* que entrega la Escuela de Gobierno Kennedy de la Universidad de Harvard. A partir de su trayectoria, alrededor de treinta años, aprovecha

la oportunidad para analizar la profundidad del proceso de innovación; pero también cuál es el impacto que ha tenido, así como la relación entre ambos. Resulta por tanto una aproximación pertinente para todas aquellas instituciones que consideramos a los premios como un medio para el desarrollo innovador. A partir de ella se pueden extraer lecciones importantes.

Una de las aportaciones que se realiza a lo largo del libro es el abordar la innovación desde la perspectiva de la administración. Los autores sostienen que el proceso implica, ineludiblemente, una fase de implementación para avanzar en el aseguramiento del éxito. Para la ciencia de la Administración Pública el tema de la implementación ha sido un asunto abordado desde el último tercio del siglo XX a partir de las contribuciones hechas por autores como Eugene Bardach, Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, así como Giandomenico Majone. En este sentido, para que la innovación se realice exitosamente debe trascender la básica y frecuente preocupación por los grandes diseños que no parten del análisis adecuado de todo el proceso.

Es justamente la relación armónica que debe existir entre el diseño y la implementación el objetivo del escrito de Sabine Junginger. De acuerdo con ella, la innovación y la política pública tienen muchos elementos en común que deben ser abordados y explotados analíticamente teniendo en cuenta el sistema complejo del que forman parte y su intención de cambios positivos en los asuntos públicos, en aquéllos que impactan la calidad de vida de las personas.

Por su parte, Álvaro Ramírez-Alujas plantea la creación de laboratorios (de innovación) como espacios de inteligencia colectiva, como plataformas catalizadoras de la innovación en el sector público, para desarrollar soluciones creativas a problemas sociales urgentes; cambiando, necesariamente, la forma tradicional en la cual los gobiernos operan. Nos introduce a distintas metodologías, enfoques y modelos de organización de los llamados laboratorios sociales o públicos. Además, nos presenta algunas experiencias que ya operan tanto en organismos internacionales como en gobiernos latinoamericanos.

Merece especial atención el análisis que Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge y Cynthia L. Michel realizan de algunas experiencias exitosas de innovación en el caso mexicano. Así, se detallan los casos del Instituto

Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación y el del Instituto Nacional del Emprendedor. Para efectos ilustrativos, en el caso del IMSS era evidente el desperdicio de recursos materiales y humanos en la atención a mujeres que sólo hacían cita para tramitar el otorgamiento de permiso por maternidad, pues continuaban su atención médica en instancias del sector privado. De ahí que fuera necesario adecuar el servicio del Instituto a aquellas mujeres que sí se atendían regularmente. Por otro lado, destaca el uso de las Tecnologías de la Información, específicamente las redes sociales, para la prevención de la violencia. En todos estos casos, la importancia de actores denominados Agentes de la Innovación Nacional fue fundamental para conseguir los resultados obtenidos. Se trata de experiencias que muestran la utilidad de esta estrategia.

Celebro la centralidad que se le otorga en el capítulo de Ana Díaz a la innovación en los municipios, pues constituyen la instancia de gobierno y administración más directa y cercana a la vida cotidiana de la población. Por lo tanto, todo intento por mejorar la calidad de la experiencia ciudadano con el Estado atraviesa, necesariamente, por su relación con la administración municipal. Resulta pertinente el balance que se extrae del *Premio Gobierno y Gestión Local* que el CIDE ha convocado desde 2001 y en el que han participado casi cinco mil prácticas. En el INAP estamos convencidos que los premios constituyen un estímulo fundamental para la mejora institucional.

III

Como apunta atinadamente Borins, los premios en innovación "brindan mayor reconocimiento a los esfuerzos de los innovadores entre los practicantes, investigadores y el público en general, y alientan a las nuevas generaciones de agentes del cambio, experimentadores y héroes locales en el sector público." Desde muy temprano en la vida del INAP, se concibió la importancia que tienen los premios como un estímulo a los investigadores y servidores públicos para desarrollar propuestas de mejora de la gestión pública. Esta actividad se ha visto reforzada en épocas recientes con la participación del Instituto en certámenes con propósitos similares. Desde 1976 en el *Premio INAP* convocamos a presentar investigaciones académicas que contribuyan a

la mejora de las instituciones del Estado mexicano. De manera complementaria participamos en el *Premio Nacional de Administración Pública* con la finalidad de incentivar a los servidores públicos a desarrollar propuestas de mejora continua de la gestión de las dependencias y entidades que componen la Administración Pública Federal. Destaca la labor que realizamos al convocar, junto con otras instituciones, al *Premio a la Innovación en Transparencia* que, como su nombre lo señala explícitamente, tiene la finalidad de impulsar el desarrollo de instrumentos que permitan aprovechar la información pública disponible.

En todas estas trincheras compartimos con el CIDE la misión de contribuir al desarrollo administrativo integral de las administraciones públicas en nuestro país, apoyar la efectividad institucional y así coadyuvar a la construcción de mejores gobiernos, con visión de futuro y comprometidas con los fines del Estado.

Por todo lo anterior, celebramos la aparición de este libro pues nos permite poner de manifiesto esta vocación conjunta. Agradezco a las autoridades del CIDE, a su Director General, Sergio López Ayllón; al Secretario Académico y coautor de la obra, Guillermo M. Cejudo, destacado académico y, por supuesto, a Mauricio I. Dussauge Laguna, brillante y riguroso estudioso de nuestra disciplina, que nos contagia su entusiasmo y da nuevos bríos a la colaboración INAP-CIDE y nos involucra en travesías que a todos enriquecen.

Confiamos, desde esta aproximación científica, en contribuir efectivamente a sentar las bases para una más amplia y mejor innovación en el sector público, en los tres Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno de nuestro país. Asimismo, esperamos que el texto llame el interés y despierte la curiosidad intelectual del lector. Con suerte será un libro bienvenido en los programas de Licenciatura, Maestría y Doctorado que ambas instituciones impartimos, y en muchas otras universidades, en las que se estudia al gobierno y la Administración Pública. Desde luego será aprovechado en las oficinas de los servidores públicos interesados por contribuir a un mejor México.

Carlos Reta Martínez
Presidente del INAP

INTRODUCCIÓN

El tema de la "innovación" en el sector público tiene hoy en día un lugar central en las discusiones sobre administración, gestión y políticas públicas. Como en muchos otros casos, el tema en realidad no es del todo nuevo: por lo menos desde la década de los noventa, el término se usaba lo mismo como elemento retórico de la vida pública, que como elemento de las propuestas modernizadoras en diversas partes del mundo (Osborne y Brown, 2013a). Sin embargo, mientras que la innovación como "palabra" de uso común, "movimiento intelectual" incluso, ha estado presente por varias décadas, la "ciencia" de la innovación (parafreaseando a Christopher Hood, 2005) apenas comienza a consolidar su propio espacio. En este sentido, resulta notable el número de artículos, libros y proyectos de investigación que se han dedicado al tema durante los últimos 5-10 años (por citar algunos: Bason, 2010; Bekkers *et al.*, 2014; Borins, 2014; De Vries *et al.*, 2015; Eggers y Singh, 2009; Mulgan, 2014; Osborne y Brown, 2013b; Ramírez-Alujas, 2012; Sørensen y Torfing, 2012).

Con la publicación de este libro, los coordinadores y autores del mismo buscamos contribuir a este tránsito intelectual, de la innovación como insumo discursivo o línea de acción, a la innovación como objeto de estudio válido y valioso. Consideramos que la innovación en el sector público, entendida como el proceso de adopción de ideas y prácticas organizacionales/de política pública que son nuevas para una organización pública o un proceso/servicio público determinados (véase OECD, 2015), amerita discutirse no sólo en los foros público-gubernamentales, sino también en los ámbitos académicos (aulas, revistas, libros) mexicanos e incluso latinoamericanos. Para ello, es fundamental tener a la mano conceptos básicos, marcos analíticos, hipótesis refutables, ejemplos internacionales y evidencias empíricas nacionales. Elementos, en suma, que permitan construir una discusión informada, que supere los vaivenes políticos, los períodos de gobierno o las prácticas de la administración pública (con minúsculas), para insertar el tema de la innovación en las conversaciones contemporáneas de la Administración Pública (con mayúsculas).

Los seis textos incluidos en estas páginas ofrecen una entrada general, si bien necesariamente incompleta, a la manera en que la innovación gubernamental

se practica, se estudia y se discute en la actualidad. Los textos demuestran que innovar ha dejado de ser una "moda" para convertirse en una necesidad cotidiana de los gobiernos en todo el mundo: los cambios tecnológicos y las nuevas redes sociales; las transformaciones demográficas y las nuevas actitudes sociales; las presiones fiscales y la austeridad como nueva realidad cotidiana; las reformas gubernamentales recurrentes y las nuevas capacidades administrativas por desarrollar (Hertie School of Governance, 2014; Ministry of Finance, 2013; Lodge y Wegrich, 2014). Nuevas exigencias, nuevas actitudes y nuevos retos que ponen sobre la mesa la necesidad de construir nuevas estructuras, nuevos procesos, nuevos servicios, pero sobre todo nuevas formas de gobernar.

Los capítulos del libro también dan cuenta de un nuevo vocabulario en el sector público: "co-creación", "co-diseño", "*design-thinking*", "idear", "empatizar", "*deep-diving*", "prototipos", etc. Aunque su pronunciación/traducción al castellano no siempre es afortunada, la serie de neologismos descritos por los autores destacan cómo el diseño e implementación de las políticas y los servicios públicos se están transformando, por lo menos en algunos entornos organizacionales y sectores de política pública. Al mismo tiempo, son términos que enfatizan la importancia creciente que valores como la colaboración, la participación, la horizontalidad, la creatividad y el aprendizaje parecieran estar adquiriendo en el ámbito público-gubernamental de países tan diversos como Dinamarca, Singapur y México.

Ahora bien, los capítulos incluidos no sólo describen de forma interesante las tendencias internacionales en la materia, sino que muestran atinadamente cómo los procesos de innovación gubernamental requieren de mucho más que ocurrencias geniales, frases motivadoras o líderes innatos. Por supuesto, innovar supone desarrollar (o encontrar y adoptar) ideas nuevas que tengan potencial transformador, que puedan mejorar el diseño, la eficiencia, la calidad, la eficacia, la equidad, la oportunidad o la pertinencia de las políticas o los servicios públicos. Sin embargo, la experiencia empírica analizada por los autores deja muy en claro que innovar es también implementar: probar, adaptar, ajustar sobre la marcha, supervisar, valorar avances y limitaciones parciales. Pasar de las buenas ideas a los hechos concretos en un proceso (re) iterativo, que necesita de buena disposición para reconocer equivocaciones, capacidad para analizarlas y corregirlas, y persistencia para volver a implementar las ideas renovadas.

Las contribuciones de los diversos autores del libro destacan, por lo tanto, que la innovación como práctica cotidiana en el sector público generalmente depende tanto (o más) de las estructuras institucionales y las habilidades gerenciales existentes, que de la creatividad aportada por unos cuantos individuos. Por una parte, el rediseño de las estructuras y los incentivos burocráticos; la creación de espacios en los que se permita arriesgar ideas y fracasar; la construcción de redes de colaboración entre organizaciones públicas, privadas y sociales; y la reestructuración de los sistemas y flujos de información son todas variables que parecieran condicionar el potencial innovador de las organizaciones públicas. Por la otra, ha quedado claro que la habilidad de persuadir, movilizar recursos, impulsar alianzas, extrapolar ejemplos y superar las complejidades que van surgiendo durante los procesos de implementación representan otro conjunto de variables útiles para entender el éxito (o fracaso) relativo y, en última instancia, la sustentabilidad de las innovaciones gubernamentales.

En términos específicos, el libro se compone de textos que tocan uno o varios de los puntos anteriores. El primer capítulo, "El imperativo de la innovación en el sector público: estableciendo una agenda para la acción", representa la traducción (y ligera adaptación) de un reporte reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Como en el caso de otros reportes de esta prestigiada organizacional internacional, el capítulo ofrece una visión panorámica del tema de la innovación gubernamental y de su importancia actual. El texto ofrece un interesante marco de referencia para entender el conjunto de elementos que condicionan los procesos de innovación gubernamental: las formas de trabajo (asociaciones, estructuras, colaboración); las reglas y procesos (regulaciones, presupuestación, gestión de proyectos); los conocimientos (datos, apertura; aprendizaje); y, por supuesto, las personas (habilidades; cultura y valores; liderazgo y participación). La OCDE destaca que las combinaciones de estos elementos pueden ser muy diversas según las características de las organizaciones y las áreas de política pública específicas, pero que resulta indispensable entenderlos de forma integrada. Con base en una amplia revisión de la literatura sobre la materia y el uso de múltiples viñetas sobre experiencias concretas, el capítulo ofrece pistas interesantes para quienes se desempeñan en el ámbito público y buscan promover innovaciones, así como una serie de provocadoras preguntas con profundas implicaciones teóricas.

El segundo capítulo es una contribución del profesor Sandford Borins, uno de los académicos más respetados y citados internacionalmente en los estudios sobre innovación en el sector público. En su texto "La persistencia de la innovación en el gobierno: una guía para funcionarios públicos innovadores", Borins ofrece un análisis detallado de las numerosas innovaciones gubernamentales que han sido premiadas durante las dos últimas décadas por el *Ash Center for Democratic Government and Innovation* de la Harvard Kennedy School. Borins describe cómo los procesos de innovación han ido cambiando en el tiempo para volverse más colaborativos, más transparentes, más evaluados por los académicos y más discutidos en los medios de comunicación. Pero quizás el hallazgo más importante de Borins es que, como lo dice el título de su texto, impulsando los destacables procesos de innovación generalmente suelen estar servidores públicos con la capacidad, la voluntad y sobre todo la persistencia para superar los múltiples obstáculos internos (resistencias burocráticas, complicaciones logísticas, problemas de coordinación) y externos (oposición política, transiciones gubernamentales, reacciones de intereses afectados). Para cerrar su texto, Borins presenta un valioso listado de recomendaciones prácticas para innovadores y funcionarios gubernamentales, así como algunas ideas para volver más productiva la relación entre quienes innovan y quienes desde la academia tratan de comprender el fenómeno de la innovación.

El tercer capítulo, "Diseño en la hechura e implementación de políticas públicas", es una sugerente contribución de la profesora Sabine Junginger, académica ampliamente reconocida por sus innovadoras aportaciones en la materia. Tomando como referencia las discusiones contemporáneas sobre "*human-centred design*" (o diseño centrado en los humanos), Junginger argumenta que hoy más que nunca los procesos de innovación deben tomar como punto de partida las necesidades y expectativas de los usuarios/beneficiarios. En lugar de seguir impulsando procesos de diseño/implementación de políticas y servicios públicos desde la cúspide organizacional, las propuestas de innovación deberían partir de un análisis detallado de lo que ocurre en los puntos de contacto entre los ciudadanos y los gobiernos. Para lograrlo, dice Junginger, los innovadores pueden echar mano de las metodologías de trabajo del "*human-centred design*", que buscan involucrar a los usuarios en el diseño mismo de los servicios, desde el proceso de definición de los problemas hasta la selección de las soluciones finales, pasando por la generación de ideas y la construcción de "prototipos".

El capítulo del profesor Álvaro V. Ramírez-Alujas, "Laboratorios de gobierno como plataformas para la innovación pública", cierra la primera parte del libro dedicada a la revisión y análisis de las tendencias internacionales. El profesor Ramírez-Alujas, reconocido experto que ha estado a la vanguardia del tema en nuestra región latinoamericana, desarrolla un original análisis de otro de los instrumentos que han ganado terreno en el campo de la innovación: los laboratorios de gobierno. Aunque Ramírez-Alujas apunta que no existe un solo modelo de laboratorio de innovación pública en el mundo, pues las configuraciones y denominaciones varían, también resalta que son espacios que fomentan la creatividad, la colaboración y el uso de métodos experimentales para imaginar/descubrir nuevas formas de trabajo gubernamental que ayuden a resolver problemas complejos. Tras repasar algunas experiencias anglosajonas y los casos particulares de Argentina, Chile y México, Ramírez-Alujas concluye su capítulo con una idea provocadora: pasar de los laboratorios a las "cocinas" de la innovación, en donde puedan recuperarse los métodos y las aportaciones experimentales de los primeros, pero en un entorno todavía más horizontal, participativo, abierto.

La segunda parte del libro se dedica a revisar algunas experiencias mexicanas en materia de innovación gubernamental que resultan particularmente interesantes. En su capítulo "Agentes de Innovación Nacional: características, experiencias y alcances de una estrategia federal para la innovación pública", Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Cynthia L. Michel analizan el programa impulsado en 2014-2015 por la Coordinación de Estrategia Digital Nacional para promover innovaciones en el ámbito público federal. Los autores describen la propuesta de "Agentes de Innovación", sus premisas, objetivos iniciales y estructura de operación, así como las cinco experiencias empíricas desarrolladas como parte del proyecto. Como muestran Cejudo, Dussauge y Michel, Agentes de Innovación se originó en ideas prometedoras y metodologías que no habían sido usadas en el sector público mexicano (como el pensamiento de diseño centrado en los humanos, referido antes). Sin embargo, los autores sugieren que la iniciativa de "Agentes de Innovación" enfrentó importantes limitaciones de coordinación, recursos, monitoreo y apoyo político, lo cual dio como resultado productos (o prototipos) menos acabados y útiles de lo que originalmente se planeó.

Finalmente, el capítulo de la profesora Ana Díaz Aldret, "Innovación desde los gobiernos locales mexicanos", cierra el libro con un cuidadoso

análisis de las innovaciones municipales que, durante los últimos 15 años, se presentaron como candidatas al *Premio Gobierno y Gestión Local,* convocado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). La profesora Díaz, destacada especialista en el estudio de los gobiernos locales y sus transformaciones, advierte las dificultades que los procesos de innovación enfrentan en los ámbitos subnacionales: tiempos políticos cortos y falta de recursos de todo tipo, que llevan a la imitación simplista más que a la transferencia cuidadosa de experiencias innovadoras de otras jurisdicciones. A pesar de ello, la profesora Díaz encuentra que los gobiernos municipales tratan activamente de innovar, que lo hacen en múltipleas áreas de política pública (incluso más allá de sus ámbitos de competencia formal) y que para ello usan recursos básicamente propios. Sin embargo, la autora también encuentra que las innovaciones locales con frecuencia se enfocan en procesos internos/administrativos y que sus efectos transformadores sobre las condiciones de vida de sus habitantes no han aumentado en el tiempo a pesar de la experiencia acumulada.

Para concluir, los coordinadores del libro queremos expresar nuestro agradecimiento a las personas e instituciones que hicieron posible esta publicación. Primero, a la Coordinación de Estrategia Digital Nacional (CEDN), en particular a Ania Calderón, Guillermo Ruiz de Teresa y sus colaboradores, quienes no sólo nos extendieron la invitación para evaluar la iniciativa de "Agentes de Innovación Nacional" desde sus inicios, sino que además fueron siempre respetuosos hacia nuestra investigación y los juicios que eventualmente emitimos sobre el proyecto. Segundo, a Omidyar Network, organización que apoyó financieramente tanto nuestro rol de evaluadores externos, como las actividades de difusión y documentación de nuestros hallazgos, incluido este libro. Tercero, a los profesores Sandford Borins, Sabine Junginger y Álvaro V. Ramírez-Alujas, quienes a pesar de sus ocupadas agendas profesionales hicieron un espacio para intervenir en el seminario público "MX Abierto Seminario de innovación pública", organizado de manera conjunta por la CEDN y el CIDE los días 19 y 20 de febrero del 2015, y luego aceptaron dedicar un poco más de tiempo a preparar los documentos que ahora se publican. En dicho seminario participó también Marco Daglio, responsable del Observatorio de Innovación en el Sector Público (OPSI, por sus siglas en inglés) de la OCDE, quien presentó una versión preliminar del reporte aquí incluido y después intervino amablemente para que pudiéramos traducir la versión definitiva del mismo. Por último, agradecemos al Dr. Carlos

Reta, presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, y al Mtro. Francisco Gómez, Director de la Escuela Nacional de Profesionalización del mismo instituto, quienes de manera entusiasta apoyaron la idea de que este libro pudiera darse a conocer como una publicación conjunta INAP-CIDE.

Guillermo M. Cejudo,
Mauricio I. Dussauge Laguna y
Cynthia L. Michel

Bibliografía

Bason, Christian (2010), *Leading Public Sector Innovation*, Bristol: Policy Press.

Bekkers, Victor, Jurian Edelenbos y Bram Steijn (eds.) (2014), *Innovation in the Public Sector*, Basingstoke: Palgrave, 2a ed.

Borins, Sandford (2014), *The Persistence of Innovation in Government*, Cambridge, MA: Ash Center for Democratic Governance and Innovation-Brookings Institution Press.

De Vries, Hanna, Victor Bekkers y Lars Tummers (2015), "Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda", *Public Administration*, 94 (1), 146-166.

Eggers, William D. y Shalabh Kumar Singh (2009), *The Public Innovator's Playbook: Nurturing bold ideas in government*, Winnipeg: Deloitte-Ash Center for Democratic Governance and Innovation.

Hertie School of Governance (2014), *The Governance Report 2014*, Oxford: Oxford University Press.

Hood, Christopher (2005), "Public Management: The Word, The Movement, The Science", en Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr. y Christopher Pollitt (eds), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press, 7-26.

Lodge, Martin y Kai Wegrich (eds.) (2014), *The Problem-solving Capacity of the Modern State*, Oxford: Oxford University Press.

Ministry of Finance (2013), *Governments for the Future*, Finlandia, disponible en http://ministryoffinance.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20131119Govern/Government_for_the_Future.pdf.

Mulgan, Geoff (2014), *Innovation in The Public Sector*, Nesta, disponible en http://www.nesta.org.uk/publications/innovation-public-sector.

Osborne, Stephen P. y Louise Brown (2013a), "Introduction: innovation in public services", en su edición de *Handbook of Innovation in Public Services*, Cheltenham: Edward Elgar, 1-11.

Osborne, Stephen P. y Louise Brown (eds.) (2013b), *Handbook of Innovation in Public Services*, Cheltenham: Edward Elgar.

Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2012), "Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa", *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, núm. 19, 5-50.

Sørensen, Eva y Jacob Torfing (2012), "Introduction Collaborative Innovation in the Public Sector", *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17 (1), 1-14.

PRIMERA PARTE

TENDENCIAS INTERNACIONALES

Capítulo 1

El imperativo de la innovación en el sector público: estableciendo una agenda para la acción

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

Capítulo 1

El imperativo de la innovación en el sector público: estableciendo una agenda para la acción

Organización para la Cooperación
y el Desarrollo Económicos

1.1. Un marco para la innovación del sector público

Los gobiernos operan en un paisaje nuevo. El sector público enfrenta desafíos económicos, sociales y ambientales; la tecnología está revolucionando la forma en que los ciudadanos interactúan con el gobierno; los individuos y las organizaciones en toda la sociedad están formando nuevos tipos de asociaciones; y los ciudadanos están más informados y conectados que nunca. En su conjunto, estos factores crean oportunidades para tener nuevas formas de pensar sobre el gobierno y cómo funciona.

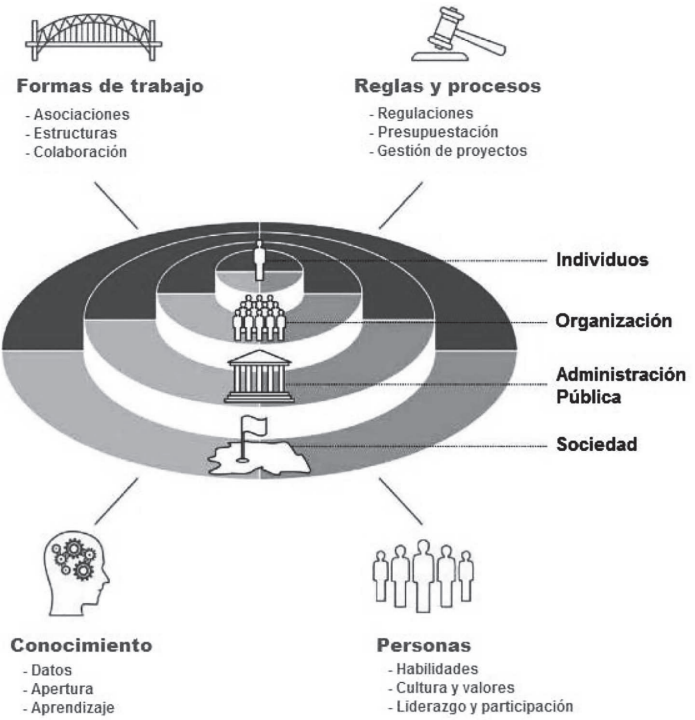
Aprovechar al máximo esta situación requiere que los gobiernos tengan la capacidad para reconocer y responder a esas oportunidades. Las experiencias innovadoras compartidas con el Observatorio de Innovación del Sector Público (*Observatory of Public Sector Innovation*, OPSI) de la OCDE, y el intercambio de lecciones con profesionales de los países, han proporcionado a la OCDE material para identificar algunos de los factores que dan forma a esta capacidad. Los innovadores del sector público no innovan en un vacío, sino en un ambiente organizativo estructurado. Las investigaciones iniciales indican que algunos factores organizacionales pueden ayudar a impulsar la innovación mientras que otros pueden ir en su contra o entorpecerla (*European Commission*, 2013). Pedir a los empleados públicos que innoven puede no producir resultados si el ambiente organizacional en sí no apoya a la innovación.

La Figura 1.1 ilustra los tipos de consideraciones requeridas para pensar en la capacidad de innovación organizativa y su contexto, comenzando con el individuo en su centro y yendo hacia fuera de la imagen.

Este marco ayuda a organizar conceptualmente y clasificar ideas y conceptos interrelacionados a lo largo de dos dimensiones: el nivel de análisis y el

elemento temático. Es el resultado de una revisión inicial de los casos OPSI y de la literatura. Presenta un primer paso hacia identificar y clasificar diversos factores que parecen influir en la innovación del sector público. El marco no tiene la intención de ser normativo –no ofrece un ideal por el cual luchar. Tampoco es empírico, basado en la ciencia o en teorías comprobadas. Ni es algo final, ya que se espera que se incline y cambie conforme se desarrolle nuevo conocimiento y el número de casos en el OPSI crezca.

Figura 1.1
El ambiente para la innovación del sector público



Los **niveles de análisis** se representan por los círculos concéntricos del diagrama: innovadores individuales; la organización en la que el individuo innova; el sector público del país, compuesto por numerosas organizaciones; y la sociedad en general, con la cual el sector público se asocia para innovar.

Definir el punto exacto en el que una esfera se convierte en la siguiente usualmente será altamente específico a cada contexto –dependiendo del asunto

y del país. Por ejemplo, el nivel de control y discreción que las organizaciones individuales (secretaría, agencia, etc.) tienen en la presupuestación puede ser bastante distinto del manejo de recursos humanos y/o de la gestión de desempeño, y será distinto de una jurisdicción a otra.

El marco además se divide en cuatro cuadrantes, que representan elementos temáticos que agrupan atributos organizacionales que influyen en la innovación del sector público:

- **Personas:** La dimensión cultural –cómo las personas son motivadas dentro del escenario organizacional para explorar nuevas ideas y experimentar con nuevos enfoques. Aquí también se sugiere que el liderazgo y la manera en que las personas son seleccionadas, recompensadas, socializadas y gestionadas tendrán un impacto en la capacidad innovadora de una organización.
- **Conocimiento:** El rubro de conocimiento y aprendizaje que nos ayuda a considerar asuntos relacionados con recolectar, analizar y compartir información, con el desarrollo de conocimiento y con el aprendizaje. La hipótesis es que los datos, la información, el conocimiento y el aprendizaje son esenciales para la innovación y la manera en que son manejados puede apoyar o dificultar la innovación. El desafío es construir la capacidad para reunir el conocimiento disponible para mejorar las decisiones públicas sobre las soluciones innovadoras y compartir el conocimiento para impulsar la innovación social.[1]
- **Formas de trabajo:** La forma en que el trabajo está estructurado dentro y entre las organizaciones puede tener un impacto en la innovación del sector público. Esto incluye el desarrollo de espacios físicos y métodos innovadores para estructurar los equipos, dividir los silos y trabajar en asociaciones entre las organizaciones y hasta entre sectores.
- **Reglas y procesos:** Las reglas y procesos (incluyendo el marco legal/ regulatorio, la presupuestación y la aprobación de procesos) puede ofrecer (o bloquear) oportunidades para innovar.

El círculo representa la importancia de comprender todos estos asuntos de la innovación del sector público como un sistema integrado y conectado, en

[1] La innovación social se refiere a la innovación que ocurre más allá del gobierno, entre actores en la sociedad civil y ciudadanos, atendiendo problemas sociales y con los beneficios asignándose a la sociedad como un todo.

el cual ninguna parte del marco existe en aislamiento. Distintos asuntos de innovación, proyectos y preguntas pueden involucrar distintas combinaciones de áreas y vínculos entre ellas, dependiendo del problema que se está atendiendo y el contexto específico de las estructuras del país. Por ejemplo, la gestión de la información y los regímenes de gestión de datos de recursos humanos tienen un impacto significativo en la cultura organizacional, así como en la capacidad de las organizaciones públicas para adaptarse a las necesidades y circunstancias cambiantes.

Recuadro 1.1
Definir la innovación del sector público

No existe una definición establecida para la innovación en el sector público; sin embargo, algunos elementos en común han emergido del trabajo nacional e internacional. Un proyecto reciente dirigido por el grupo de trabajo de los Expertos Nacionales en Indicadores de Ciencia y Tecnología (*National Experts for Science and Technology*, NESTI) de la OCDE se ha propuesto considerar cómo la experiencia con encuestas de innovación de negocios y otras podrían ayudar a definir y medir la innovación en el sector público.

El marco de referencia para definir y medir la innovación en las empresas está establecido por el *Manual Oslo*, que define innovación como: "La implementación de un producto (bien o servicio), o proceso, nuevo o mejorado significativamente, un nuevo método de mercadotecnia, o un nuevo método organizativo en las prácticas empresariales, la organización del lugar de trabajo o las relaciones externas" (OECD, 2005).

Esta definición resalta dos características importantes de la innovación. Primero, una innovación debe implementarse, lo que significa que no puede ser sólo una buena idea, sino que debe ser operativa. Segundo, una innovación debe ser ya sea completamente nueva o una mejora significativa. La novedad es relativa: es decir, una innovación debe ser nueva para la organización donde se implementa, aunque puede ya estar en uso en algún otro lugar.

Como se señaló antes, una de las diferencias clave entre los sectores público y privado reside en sus objetivos. La innovación ofrece a las compañías una forma de lograr una ventaja competitiva en el mercado para apoyar la generación de ganancias. En contraste, no hay un balance final que motive a las organizaciones del sector público a innovar. Esto no significa que el impacto de la innovación en el sector público no importe. La innovación no debe ser simplemente implementar algo nuevo, sino lograr resultados para la sociedad. Cada innovación pública atiende un desafío de política pública, y una innovación pública exitosa logra el resultado público deseado.

Con base en estos elementos y la evidencia de las innovaciones en el sector público, las siguientes características de la innovación del sector público emergen:

- **Novedad:** Las innovaciones introducen nuevos enfoques, en el contexto en el cual son introducidas;

- **Implementación:** Las innovaciones deben implementarse, no ser sólo una idea, e
- **Impacto:** Las innovaciones tienen el objeto de obtener mejores resultados públicos, incluyendo eficiencia, efectividad y satisfacción del usuario o empleado.

El concepto de novedad es desafiante. Las pruebas cognitivas realizadas por NESTI demostraron que aunque los directores en el sector público típicamente comprenden la definición de innovación (como la implementación por parte de la unidad de un servicio o bien nuevo, o que cambió sustantivamente procesos operativos, método organizativo o de comunicación dirigido a mejorar las operaciones o resultados de una unidad del sector público), tuvieron dificultades para determinar si un cambio era lo suficientemente grande para calificar como innovación o no.

El trabajo de definir la innovación del sector público se refinará más, construyendo sobre la evidencia del Observatorio de Innovación del Sector Público de la OCDE, y del NESTI de la OCDE, con el último concentrándose en volver operativos algunos conceptos y clasificaciones para recolectar datos estadísticos sobre la innovación en el sector público.

Fuentes: OECD (2005), *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data, 3rd edition*, The Measurement of Scientific and Technological Activities, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264013100-en; OECD (por aparecer), *OECD Innovation Strategy*, OECD Publishing, París.

El imperativo de la innovación. Un llamado a la acción

Enfrentar el desafío de la innovación requiere hacer una aproximación sistémica –concentrándose en las personas involucradas, la información que están usando, las maneras en las que están trabajando juntas, así como en las reglas y los procesos que gobiernan su trabajo. Los gobiernos están invitados a atender estas cuatro áreas con urgencia, para promover y posibilitar la innovación del sector público:

ACCIÓN 1: Las personas importan

Los gobiernos deben invertir en la aptitud y las capacidades de los funcionarios públicos como catalizadores de la innovación. Esto incluye desarrollar la cultura, los incentivos y las normas para facilitar nuevas formas de trabajo.

Ningún gobierno puede construir un país fuerte y seguro sin un servicio civil profesional, capaz e innovador. Mientras las demandas en el sector público y los recursos correspondientes continúen moviéndose hacia direcciones opuestas, un servicio público innovador será cada vez más vital para garantizar el éxito tanto doméstico como global. Dado el impacto trascendental del sector público, todos los gobiernos tienen un interés en asegurar que sus servicios públicos estén equipados con las habilidades, los incentivos y el alcance para tomar riesgos con inteligencia y resolver problemas, para estimular la innovación y llevar a mejores resultados para los ciudadanos.

ACCIÓN 2: El conocimiento es poder

Los gobiernos deben facilitar el flujo libre de información, datos y conocimiento en todo el sector público y usarlo para responder creativamente a los nuevos desafíos y oportunidades.

La información, los datos y el conocimiento que informan la toma de decisión estratégica y operativa son cruciales para alimentar la innovación del sector público. Aprovechar el potencial innovador de la información requiere que la información esté abierta y disponible, y que las organizaciones consideren cuidadosamente qué información se requiere y cómo integrarla sistemáticamente de mejor manera al proceso de toma de decisiones para apoyar el aprendizaje continuo. Las organizaciones que no logran aprender corren el riesgo de incurrir en mayores costos y repetir sus errores, a la vez que fracasan en hacer realidad nuevas posibilidades.

ACCIÓN 3: Trabajar juntos resuelve problemas

Los gobiernos deben presentar nuevas estructuras organizacionales y hacer uso de asociaciones para mejorar los enfoques y las herramientas, compartir los riesgos, y aprovechar la información disponible y los recursos para la innovación.

Los complejos problemas enfrentados actualmente por los gobiernos requieren nuevas maneras de trabajo. Estas incluyen enfoques basados en la colaboración y la asociación que integren las perspectivas vitales de ciudadanos, sociedad civil, academia y empresas, así como un intercambio con el sector público. Es necesario crear organizaciones más abiertas, conectadas a redes y horizontales, que sean expertas en la colaboración dentro y fuera del gobierno. También lo es usar enfoques más flexibles para el trabajo, incluyendo el reunir talento y crear equipos de gestión multidisciplinarios para fortalecer la colaboración. Los equipos temporales, los proyectos piloto y las tareas de corto plazo son maneras en que los gobiernos pueden experimentar y alinear mejor el talento y los recursos para impulsar el diálogo, la experimentación, la toma de riesgos, la resolución de problemas y la innovación.

ACCIÓN 4: Las reglas y los procesos deben apoyar, no obstaculizar

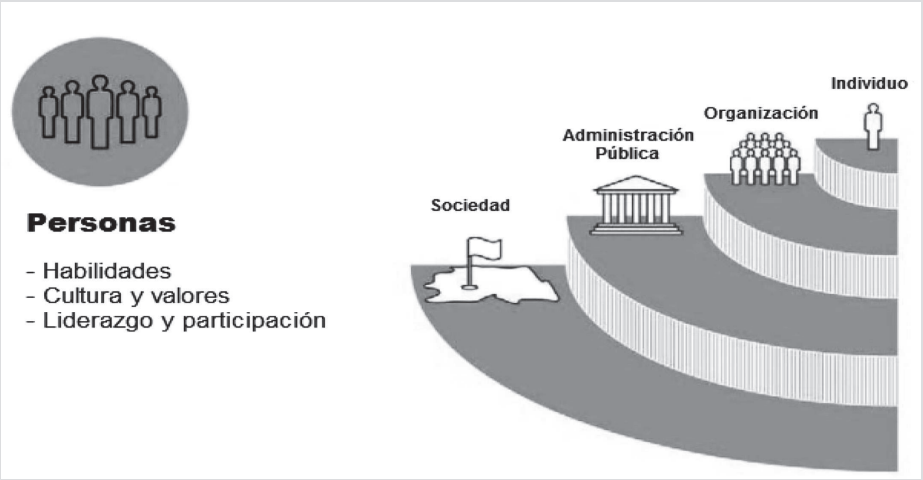
El gobierno debe asegurar que las reglas y los procesos internos estén equilibrados en su capacidad para mitigar el riesgo a la vez que protegen los recursos y posibilitan la innovación.

Mientras que los controles, las reglas y los procesos son necesarios para garantizar la dirección y la rendición de cuentas sanas, pueden suprimir la innovación inadvertidamente. Para evitar esto, los gobiernos deben asegurarse que sus servicios públicos sean marcados por reglas razonables y procesos austeros. Estos esfuerzos deben garantizar que el régimen de rendición de cuentas sea tanto robusto como fácil de navegar, y a la vez concentrado más sistemáticamente en posibilitar la innovación. Nuevos enfoques dirigidos a resultados para la gestión de proyectos son un paso para alejarse de la rigidez de un modelo de comando-y-control.

1.2. Empoderar a la fuerza de trabajo del sector público para lograr la innovación del sector público

Recuadro 1.2
Cómo contribuyen las personas a la innovación del sector público

Una de las consideraciones clave cuando pensamos en la capacidad de innovación organizacional es las personas que innovan y el contexto en el que operan. Hay un innovador individual en el centro; la organización en la que trabaja; su sector público nacional, compuesto por varias organizaciones; y la sociedad en general, con la cual el sector público se asocia para innovar. La forma en que estos distintos niveles se involucran e interactúan entre sí puede determinar las oportunidades y el espacio para la innovación.



Las personas son centrales para la innovación del sector público en todas las etapas de su proceso. Las innovaciones comienzan como ideas en las mentes de ciudadanos, funcionarios públicos, directores y líderes políticos, y se generan en los cruces de la interacción humana. Estas ideas están inspiradas por las necesidades de los ciudadanos y son transformadas de idea a práctica a través del compromiso de los funcionarios públicos y los líderes que anticipan estas necesidades y responden a ellas. Por definición, el estudio de la innovación debe comenzar con una comprensión de las personas que contribuyen a la innovación,[2] y de lo que los motiva y les posibilita hacerlo.

[2] En contraste, el análisis más tradicional de reforma de la administración pública tiende a aproximarse a la reforma del sector público desde un ángulo estructural/organizacional primero, y después considera la dimensión humana (gestión del cambio).

Un reporte reciente del Grupo Experto de la Comisión Europea sobre Innovación del Sector Público sugiere que el líder público del futuro necesitará lograr un nuevo equilibrio "entre administración, estabilidad y previsibilidad, por un lado, y liderazgo, cambio e innovación por el otro" (*European Commission*, 2013). Este reporte vincula el comportamiento innovador con una forma de pensar emprendedora que incluye desafiar las suposiciones, concentrarse en resultados, co-diseñar con los usuarios finales, y abrazar lo desconocido a través de experimentos iterativos de pequeña escala. Esto depende del liderazgo, la visión, las comunicaciones y la capacidad para formar alianzas. Para muchos, estas características simplemente describen el papel que los funcionarios públicos toman al servir el interés público. Significa equilibrar el cambio visionario con la implementación concreta. Reconocer que los humanos están en el centro de la innovación y que las innovaciones frecuentemente son iniciadas por gerentes de nivel medio o personal de primera línea (Borins, 2014) plantea preguntas sobre qué motiva a las personas a ser innovadores públicos, qué habilidades requieren para el éxito y cómo las organizaciones públicas pueden aumentar ambas. Las respuestas a estas preguntas requieren una comprensión matizada sobre los tipos de competencias y comportamientos que apoyan la innovación, y sobre la manera en que las estructuras de incentivos interactúan con los valores de los servidores públicos para motivar el aprendizaje y la participación (Recuadro 1.2). Esto sugiere la necesidad de ir más allá de la capacitación, los incentivos y las recompensas formales de una organización, para incluir una cultura organizacional que enmarca y estructura la forma en que los individuos y los grupos interactúan y extraen significado de su trabajo.

Motivar a los servidores públicos profesionales para ser innovadores requiere una examinación cuidadosa del rango de incentivos y trabas tanto intrínsecos como extrínsecos que operan simultáneamente dentro de una organización. Estos pueden incluir factores extrínsecos como la manera en que está organizado el salario y la forma en que se otorgan los ascensos. También puede incluir la calidad de las relaciones entre el personal y la gerencia, la forma en que el trabajo de equipo se usa y la manera en que se otorgan las promociones. La motivación intrínseca puede ser influida por la forma en que el personal se entera del impacto de su trabajo –qué tan cercanos son a los beneficiarios de las políticas que desarrollan, cómo consideran el valor creado como resultado de sus ideas y su trabajo.

Motivar a los servidores públicos profesionales para ser innovadores también requiere que tengan las habilidades correctas para enfrentar los problemas que se les está pidiendo resuelvan. Los empleados que se sienten menos capaces de completar las tareas estarán menos motivados a realizarlos, mientras que aquellos con nuevas habilidades se sentirán entusiasmados por utilizarlas. Algunas de estas habilidades probablemente estén relacionadas con habilidades técnicas específicas, como la capacidad de comprender y manipular los grandes grupos de datos discutidos en la próxima sección, o la capacidad de manejar enfoques experimentales o de creación de prototipos para el diseño de servicios discutido en la sección 1.5. Otras habilidades incluyen la capacidad de hacer conexiones entre ideas que no son evidentes, preguntar las preguntas correctas y establecer contactos con las personas adecuadas. Adquirir y reforzar estas habilidades en la fuerza de trabajo del sector público probablemente requiere pensar en los empleados y el desarrollo de la fuerza de trabajo en formas nuevas y creativas.

Recuadro 1.3
Motivación y recompensas. Un equilibrio delicado para la innovación

La motivación, definida como el deseo o la voluntad de hacer algo, no es un concepto fácil de describir. No obstante, se considera clave para un amplio rango de resultados de desempeño en el nivel personal y organizacional. Incluso cuando un empleado tiene las habilidades requeridas para desempeñarse, él o ella aplicarán estas habilidades solamente si son valoradas por la organización. Por lo tanto, las organizaciones deben ofrecer los incentivos correctos para motivar el mejor comportamiento.

La motivación está vinculada cercanamente con el concepto de la participación del empleado –otro término cuya definición cambia dependiendo del autor que la usa. La participación frecuentemente se define junto con la motivación, el compromiso y la satisfacción con el trabajo, y se correlaciona significativamente en varios estudios con mejores resultados organizacionales, incluyendo desempeño e innovación. Por ejemplo, los estudios realizados por Gallup en empresas del sector privado encontraron que los que tienen poca participación del personal experimentan una rotación significativamente mayor de empleados y más accidentes. A la inversa, los que tienen mayor participación tienen mejor defensa de los clientes, mayor productividad y mayores ganancias (MacLeod y Clark, 2009). Estos hallazgos han sido corroborados por otros investigadores. Además, la participación se correlaciona con la innovación –59% de los empleados involucrados dicen que su trabajo hace surgir sus ideas más creativas, en comparación con sólo 3% de los empleados no participativos (MacLeod y Clark, 2009). Por lo tanto, se considera que los empleados motivados son mejores en su trabajo, que hacen un mayor esfuerzo por lograr los resultados y que están dispuestos a trabajar por un cambio positivo en sus lugares de trabajo al imprimir energía extra, mucho más allá de lo mínimo requerido según la descripción de su empleo.

La motivación también se considera algo profundamente personal –lo que motiva a una persona puede desmotivar a otra, y esto agrega a su complejidad y misterio. En el nivel más básico, las personas están motivadas a hacer cosas que perciben que producen un resultado benéfico. En el nivel individual, es común distinguir entre dos tipos de motivación, intrínseca y extrínseca. Frey y Osterloh (2002) identifican tres tipos de motivación intrínseca: en la primera forma, las personas realizan una actividad porque les agrada. En la segunda, terminar la actividad es lo que les agrada (por ejemplo, cruzar la meta final de un maratón, cumplir con una entrega importante). La tercera es la motivación para acatar estándares personales internos. Esta última categoría incluye los estándares basados en valores como el servicio comunitario, el compromiso con la familia, la justicia ética, etc. La motivación extrínseca obliga a las personas a actuar por una recompensa que está separada del acto mismo. El ejemplo más común es el pago financiero por los servicios prestados.

Fuentes: MacLeod, D. y N. Clark (2009), *Engaging for Success: Enhancing Performance through Employee Engagement*, Office of Public Sector Innovation, Surrey, Reino Unido, disponible en: www.engageforsuccess.org/wp-content/uploads/2012/09/file52215.pdf; Frey, B.S. y M. Osterloh (2002), *Successful Management by Motivation: Balancing Intrinsic and Extrinsic Incentives*, Springer-Verlag, Berlín.

Muchos gobiernos centrales enfrentan desafíos importantes para motivar el comportamiento innovador de sus empleados. Algunos de estos desafíos están arraigados en la naturaleza burocrática de las organizaciones del sector público. Por ejemplo, a menudo hay múltiples niveles de jerarquía que separan al personal del nivel de toma de decisiones, y la naturaleza administrativa de muchos de los empleos puede producir un sentimiento de distancia del impacto de su trabajo. Algunos de estos desafíos resultan de la naturaleza pública y política del trabajo. Por ejemplo, el escrutinio público para garantizar la administración de fondos públicos puede fomentar la aversión al riesgo.

Palancas organizacionales para empoderar la innovación en la fuerza de trabajo

A pesar de estos desafíos, existe mucha innovación en el gobierno y en todos los niveles del sector público. Las estrategias para identificar y promover el comportamiento innovador son de arriba abajo y de abajo arriba. De arriba abajo, se podrían implementar herramientas y programas de gestión para desarrollar la capacidad innovadora de las organizaciones públicas y las capacidades innovadoras de los empleados y gerentes. De abajo arriba, se podrían identificar maneras de alentar a los empleados a experimentar con nuevos enfoques, explorar nuevas avenidas y celebrar este tipo de comportamiento para inspirar a otros a actuar de maneras similares.

Las políticas de gestión de recursos humanos (GRH) son un grupo de palancas organizativas que afectan el comportamiento de los servidores públicos profesionales. Se podría argumentar que las políticas de GRH tienen un impacto en la capacidad innovadora de una organización. Por ejemplo, algunas administraciones están buscando maneras de añadir la "innovación" a sus marcos de competencia de liderazgo para guiar la selección, la gestión del desempeño y el desarrollo. Sigue pendiente observar cómo la "innovación" puede desglosarse en comportamientos identificables discretamente para su valoración.

Los sistemas de pago son un elemento esencial de la GRH. No existe evidencia sólida sobre la capacidad de pago para motivar la innovación. En lugar de ello, vale la pena expandir el concepto de compensación para considerar cómo otros incentivos, como los reconocimientos especiales, el avance en la carrera, la selección del equipo, los deberes especiales, los proyectos retadores y las oportunidades de aprendizaje pueden motivar los comportamientos deseados.

Un concepto que podría cobrar importancia en el contexto de la innovación del sector público es el sentido básico del empleo –cómo uno percibe el impacto de su empleo en el bienestar de los otros. La teoría de la motivación para el servicio público sugiere que muchos empleados del sector público se dedican a sus carreras porque están intrínsecamente motivados a generar valor público en lugar de aumentar su riqueza personal (Paarlberg *et al.*, 2008). Si esto es cierto, entonces los empleados estarán intrínsecamente motivados al ver los beneficios positivos de sus esfuerzos. Lo que sigue, entonces, es que si el personal está motivado por el impacto de su trabajo, también estará motivado para innovar cuando las ideas y las oportunidades se reúnan para aumentar el impacto que sus esfuerzos producen.

Comprender y hacer uso de este tipo de motivación implica prácticas de GRH que están diseñadas para llevar a los empleados más cerca del impacto de su trabajo, estructurar las oportunidades de aprendizaje al interactuar con sus beneficiarios y con otros que comparten valores similares y que están orgullosos de otros tipos de trabajo similares (Recuadro 1.4). Incluye procesos de selección que priorizan a las personas con valores que corresponden a aquellos de la organización, y podría conformar las prácticas de socialización, capacitación, evaluación del desempeño, promoción y desarrollo de liderazgo.

Recuadro 1.4
Incorporar la motivación por el servicio público en las prácticas de gestión

Paarlberg *et al.* (2008) sugieren que la motivación por el servicio público es algo clave para liberar el potencial productivo de las organizaciones del sector público. Aunque no lo vinculan directamente con servicios públicos más innovadores, podemos pensar en la hipótesis de que una fuerza laboral más motivada e involucrada probablemente estaría más interesada en mejorar los resultados de los servicios que gestiona y, por lo tanto, más interesada en innovar. Los autores sugieren que las siguientes 14 tácticas de gestión podrían usarse en las organizaciones públicas para maximizar el potencial de motivación en el servicio público:

- Táctica 1: Utilizar la motivación en el servicio público como criterio de selección para entrar a empleos del servicio público.
- Táctica 2: Proporcionar oportunidades formales e informales para los recién llegados, para aprender de los valores organizacionales y las expectativas sobre el comportamiento de los empleados que reflejen los valores del servicio público.
- Táctica 3: Desarrollar valoraciones del desempeño y sistemas de monitoreo del desempeño que incluyan observaciones de comportamientos que reflejen y alienten la motivación en el sector público.
- Táctica 4: Identificar a los beneficiarios de los empleos; establecer oportunidades para el contacto directo entre el empleado y el beneficiario; y proporcionar canales claros para la retroalimentación de los beneficiarios de los servicios.
- Táctica 5: Interpretar las misiones generales del servicio público en términos de expectativas claras y significativas del trabajo.
- Táctica 6: Desarrollar estructuras de trabajo que mejoren la autorregulación a través del empoderamiento y la toma de decisiones participativa.
- Táctica 7: Comprometerse a crear un ambiente de trabajo que apoye la motivación, modelando y reforzando la misma para el servicio público.
- Táctica 8: Crear y mantener los incentivos que alinean la misión organizacional y las predisposiciones de los empleados.
- Táctica 9: Diseñar sistemas de compensación para enfatizar el atractivo a largo plazo para los empleados y evitar el pago relacionado con el desempeño que puede desplazar las motivaciones intrínsecas.
- Táctica 10: Articular y volver simbólica la organización, la misión y la visión de maneras que conecten con la zona de valores existentes para el servicio público de los empleados.
- Táctica 11: Alentar y recompensar el desarrollo de los líderes que comunican y modelan los valores del servicio público.
- Táctica 12: Fomentar el apoyo institucional para la incorporación de los valores para el servicio público en el currículo profesional y educativo.
- Táctica 13: Defender y proporcionar oportunidades para las experiencias previas al servicio.
- Táctica 14: Llevar el servicio público a la atención de la sociedad en general.

Fuente: Paarlberg, L.E. *et al*. (2008), "From theory to practice: Strategies for applying public service motivation", en: Perry, J.L. y A.E. Hondeghem (eds.), *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*, Oxford University Press, Oxford, Reino Unido, pp. 268-293.

En contraste con las prácticas de arriba hacia abajo mencionadas antes, las prácticas de abajo hacia arriba identifican el comportamiento de innovación positivo y lo hacen evidente, para celebrarlo e inspirar a otros. Usando herramientas como los premios de innovación para celebrar el éxito en la innovación (aunque se podría discutir que esto es una práctica de arriba hacia abajo) puede tener efectos de difusión al permitir a distintos grupos aprender de las experiencias de otros, identificar y sobrellevar barreras específicas, y señalar la importancia de la innovación como prioridad organizativa. De esta manera, puede tener un impacto en la cultura organizacional (véase la próxima sección).

Culturas organizacionales, liderazgo y organizaciones innovadoras

Hasta ahora esta sección ha discutido las prácticas de gestión de recursos humanos formales que se pueden enlistar en un manual de empleados. Los incentivos informales, sin embargo, pueden ser incluso más importantes, lo cual frecuentemente se discute con relación a la cultura de una organización.

La cultura organizacional está integrada por "valores fundamentales, normas de comportamiento, artefactos y patrones de comportamiento que gobiernan la forma en que las personas en una organización interactúan entre sí e invierten su energía en sus empleos y en la organización en general" (Gee y Miles, 2008). Ésta incluye una red de suposiciones básicas que en el pasado se ha comprobado que funcionan y por lo tanto son aceptadas como sentido común dentro de la organización. Las culturas organizacionales son las reglas y expectativas no escritas basadas en las actitudes y los valores compartidos de los individuos dentro de una organización.

El liderazgo frecuentemente se identifica como un determinante clave de la cultura organizacional. De hecho, algunos estudios[3] sugieren que el comportamiento de los líderes y los supervisores organizacionales es la influencia principal en el comportamiento ético de los empleados. Los empleados harán lo que vean que sus supervisores hacen, en lugar de lo que dicta el manual de políticas. Además, los líderes organizacionales pueden desempeñar papeles clave para establecer muchas de las precondiciones necesarias para la innovación, como la alineación estratégica en toda una organización, el empoderamiento del personal para tomar una iniciativa,

[3] Véase, por ejemplo, Hassan *et al.* (2014: 333).

las unidades de trabajo colaborativo y la priorización del aprendizaje. Esto incluye líderes políticos que mandan señales poderosas si la innovación del sector público es requerida y fomentada.

El vínculo entre la innovación, la cultura organizacional, el liderazgo y el régimen de recursos humanos es difícil de establecer empíricamente pero tiene mucho que ver con la aceptación y la aversión al riesgo. Un reporte del gobierno australiano sugiere que una cultura adversa al riesgo desalienta a los empleados a presentar ideas innovadoras ante los tomadores de decisiones con el poder de hacerlas avanzar (Australian Government, 2010). Los factores estructurales e institucionales refuerzan una estructura de incentivos que alienta la aversión al riesgo, aunque la innovación como concepto no se puede medir fácilmente y por lo tanto no es fácil de ubicar o recompensar en el nivel individual.

Una característica de las organizaciones innovadoras comúnmente discutida es su aceptación de la experimentación y el aprendizaje por ensayo y error. La innovación requiere voluntad de experimentar y aprender de lo que funciona en la práctica. El desafío es descubrir maneras de posibilitar la experimentación a la vez que se mitigan los riesgos que serán enfrentados por la sociedad en su conjunto. Un desafío asociado es encontrar maneras de recompensar a los servidores públicos que emprenden experimentación bien estructurada, incluso cuando la misma no resulta exitosa.

Los ejemplos del Observatorio de Innovación del Sector Público (OPSI) de la OCDE proporcionan ciertos conocimientos que ilustran varios de los conceptos antes mencionados. La innovación del *Open Policy Development* de Canadá articula la idea de un cambio en la cultura –el desafío de transitar de un pequeño grupo de innovadores a efectuar un mayor cambio a lo ancho de una organización.

Open Policy Development, Canadá

Transitar de innovadores tempranos a una práctica generalizada requiere atender un desafío más profundo, el del cambio cultural. Las características culturales, como la aversión al riesgo, las jerarquías y los silos, son prominentes en muchas organizaciones grandes y también son barreras importantes para el cambio. Este es el caso en particular con el desarrollo

> *abierto de políticas y su esfuerzo para desencadenar comunicaciones e interacciones. El liderazgo de alto nivel y el apoyo es crucial para cambiar visiones culturales, pero también lo es el empoderamiento explícito de gerentes de nivel medio que de otra forma pueden sofocar a los empleados emprendedores. El énfasis tiene que estar en tomar riesgos inteligentes que conciban al fracaso como un resultado aceptable y educativo. Ser inteligente respecto al riesgo requiere experimentación y fracasos rápidos.*[4]

El ejemplo canadiense anterior resalta un número de temas recurrentes que se pueden observar en los casos OPSI y en la literatura. Estos incluyen los desafíos de innovar en las organizaciones caracterizadas por la aversión al riesgo, las jerarquías y los silos. Otro tema que frecuentemente se reconoce y que se abordará más adelante es la comodidad con la experimentación sin garantía de éxito y con las pruebas y errores que pueden usarse como oportunidades de aprendizaje.

La innovación de *Healthy Work for the Future* de Bélgica se dispuso a aprender de equipos de prestadores de servicios médicos que trabajan en sociedad con las comunidades y una gama de profesionales de la salud. Esta innovación se dispone explícitamente a crear una cultura organizacional que valora y prioriza el aprendizaje.

> ***Healthy Work for the Future, Bélgica***
>
> *Queríamos aprender de los equipos que están enfrentando mayores desafíos, pero que tienen excelentes habilidades de gestión para lidiar con ellos. ¿Cómo son capaces de gestionar su trabajo en un área difícil?… Además de una serie de talleres, "Kind en Gezin" lanzó una encuesta para explorar si la organización tiene una cultura de aprendizaje creativo. Una cultura de aprendizaje creativo es un factor crucial de éxito para los empleos saludables en equipos de autogestión. Además, comenzamos a enfocarnos en la gestión y el liderazgo en equipos con autodirección. Iniciamos proyectos innovadores para oxigenar la gestión del cambio (es decir, cambios internos de empleos como programa de aprendizaje, "Do-Tanks" con Holanda…).*

[4] Los ejemplos en itálicas son de la página web del Observatorio Innovación del Sector Público (OPSI): www.oecd.org/governance/observatory-public-sectorinnovation/home.

Concentrarse en crear una cultura de aprendizaje para permitir que los equipos innoven puede proporcionar conocimiento transferible más allá de las profesiones médicas. La contribución belga también enumera una serie de lecciones útiles para cualquier equipo que tenga la tarea de desarrollar soluciones innovadoras para complejos problemas de política pública.

Healthy Work for the Future, Bélgica

La innovación es un proceso continuo. Cuando lo dejas ir, el proceso se detiene. La innovación solamente tiene éxito si el equipo de gestión la apoya totalmente. Cuando trabajas con la autogestión de los equipos, los empleados descubren que pueden hacer más. Una buena política de recompensas [incentivos] es importante. ¿Cambiaríamos nuestro enfoque? Lo que haríamos es construir más sistemas de recompensa durante el proyecto y mejor comunicación acerca de las metas del proyecto. Estamos trabajando en eso para la continuación de la implementación del proyecto.

El vínculo entre la cultura y el liderazgo descrito en el ejemplo belga se encuentra en varias de las innovaciones recolectadas por el OPSI. De hecho, frecuentemente el apoyo y compromiso del liderazgo es uno de los factores más mencionados para el éxito en todas las iniciativas. Esto no necesariamente implica que la innovación suceda de arriba hacia abajo, sino que, en algún punto, el empleo y el apoyo del líder organizacional se requiere para establecer el escenario para la adopción más amplia de la práctica innovadora que se implementará. Esta opinión está reflejada en la siguiente cita de la experiencia de Islandia en la incorporación de redes sociales en su sistema de policía.

Policía y Redes Sociales, Islandia

Un factor crucial fue el hecho de que el director de la Policía Metropolitana de Reikiavik (RMP), el jefe de la policía, fue una fuerza de cambio detrás del proyecto y se involucró muy profundamente desde el principio. Esto instaló una atmósfera en el grupo en la cual se confiaba en que responderían [vía redes sociales], acortando así el tiempo de respuesta e instalando un sentido de atmósfera personal, ya que las respuestas enviadas eran menos formales en su naturaleza.

Hallazgos clave

Motivar a los servidores públicos a contribuir a la innovación sugiere la necesidad de observar la capacitación, los incentivos y las recompensas formales de una organización, así como la cultura organizacional que enmarca y estructura la forma en que los individuos y los grupos interactúan y obtienen significado de su trabajo.

Las organizaciones innovadoras se beneficiarían de prácticas de GRH diseñadas para acercar a los empleados al impacto de su trabajo, así como para estructurar las oportunidades de aprendizaje al interactuar con sus beneficiarios y otros que comparten valores similares y sienten orgullo de otros tipos de trabajo similares.

Utilizar herramientas como los premios de innovación para celebrar el éxito en la innovación puede tener efectos de divulgación al posibilitar a los grupos a aprender de las experiencias de otros, identificar y vencer barreras específicas, y señalar la importancia de la innovación como una prioridad organizacional.

Los líderes organizacionales pueden desempeñar papeles clave en el establecimiento de muchas de las precondiciones necesarias para la innovación, como la alineación estratégica a lo ancho de una organización, el empoderamiento del personal para tomar la iniciativa, las unidades de trabajo colaborativo y la priorización del aprendizaje.

Encontrar maneras de recompensar a los servidores públicos que emprenden una experimentación bien estructurada, incluso cuando no tiene éxito, es un desafío clave para la GRH orientada a la innovación.

Conclusiones parciales y preguntas abiertas

Los ejemplos proporcionados antes ilustran algunos de los desafíos que se encuentran cuando se desarrolla una innovación a partir de un pequeño grupo de innovadores y pioneros hasta un cambio más grande en todo el sistema que involucra un movimiento en la cultura organizacional. Adoptar un lente más amplio de innovación ante este desafío nos permite preguntar cómo la cultura organizacional apoya y/o entorpece la capacidad innovadora de una organización:

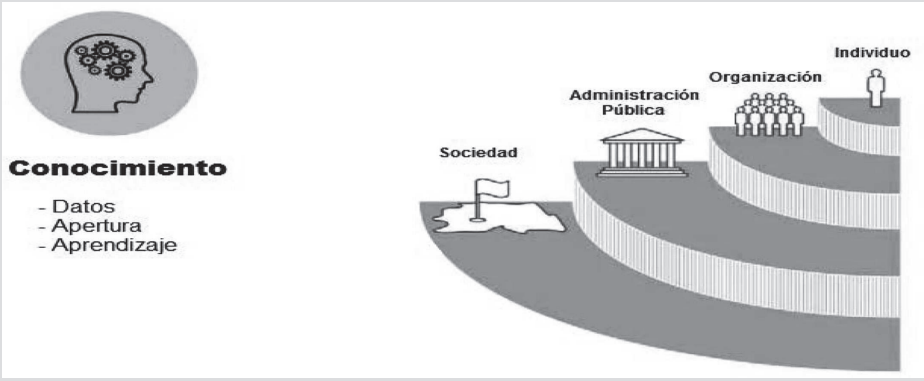
- ¿Qué habilidades necesitan los empleados públicos de todo tipo para apoyar la innovación?
- ¿Qué estilos y prácticas de liderazgo se requieren para apoyar la innovación? ¿Se requiere el mismo tipo de liderazgo para impulsar un cambio arriba abajo que para posibilitar la ideación participativa de abajo arriba?
- ¿Cómo puede usarse la diversidad para inspirar la innovación?
- ¿Cómo puede una cultura de aversión al riesgo derrotarse con seguridad?
- ¿Qué diferencias culturales existen en términos de cómo se perciben el reconocimiento y los incentivos? ¿Cómo se pueden aceptar, vencer o ajustar?

Además, sabemos que muchas organizaciones del sector público están comenzando a incluir las competencias de innovación o aquellas relacionadas con la innovación en sus marcos de competencia. Pero, ¿cómo se ponen en acción? ¿Qué resultados logran? ¿Cómo impacta esto un marco más amplio de gestión del desempeño? ¿Cómo se relacionan con la rendición de cuentas?

1.3. Generar y compartir ideas innovadoras en el sector público

Recuadro 1.5
Cómo contribuye el conocimiento a la innovación del sector público

Cómo una organización genera, usa y comparte sus datos, información y conocimiento es importante para la capacidad de innovación organizacional. Ocurre en un contexto con el innovador individual en el centro; seguido de la organización donde trabaja; su sector público nacional, compuesto por numerosas organizaciones; y la sociedad en general, con la cual el sector público se asocia para innovar. La forma en que estos distintos niveles se involucran e interactúan puede determinar las oportunidades y al espacio para la innovación.



Desarrollar la capacidad para innovar requiere que una organización cambie y se adapte al aprender de sus experiencias pasadas a la vez que anticipa desafíos futuros a través de la previsión. Los datos, la información y el conocimiento tienen un papel importante que desempeñar como piezas fundamentales para crear una organización que aprende y que pueda demostrar estos atributos.[5] Apoyan las operaciones diarias, ayudan a una organización a comprender su contexto cambiante e informan la toma de decisiones basada en evidencias; cuando se usan estratégicamente pueden ayudar a una organización a adaptarse y competir a través del aprendizaje para promover y sustentar el aprendizaje de los empleados y la organización.

Los datos, la información y el conocimiento acerca de una organización existen en muchas formas y ubicaciones diferentes; desarrollarse como organización que aprende significa ser capaz de emplear cada uno de ellos para apoyar el aprendizaje continuo. Esto significa identificar sus distintas fuentes, explotar lo que describen sobre una organización al integrarlos regular y sistemáticamente al proceso de toma de decisiones, y compartirlos abiertamente entre los actores relevantes tanto dentro como más allá del gobierno.

Utilizar la información para mejorar la capacidad innovadora de las organizaciones públicas da origen a tres asuntos interrelacionados:

- Conseguir fuentes: la identificación de los distintos tipos y fuentes de datos, información y conocimiento que son importantes;
- Aprovechar: las organizaciones necesitan canalizar los datos, la información y el conocimiento a una forma utilizable para que puedan ser aprovechados completamente a fin de apoyar la toma de decisiones basada en evidencia y la renovación organizativa (para apoyar el desarrollo de "organizaciones que aprenden"), y
- Compartir: las organizaciones necesitan compartir la información recolectada con grupos de actores más amplios, incluyendo otras organizaciones del sector público y miembros del público para apoyar la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la co-innovación, y para facilitar la creación de valor en otras partes de la economía.

[5] La visión convencional considera los datos, la información y el conocimiento en una relación jerárquica. "Datos" se refiere a hechos u observaciones sin interpretación. Pueden considerarse como los cimientos o ingredientes a partir de los cuales fluyen la información y el conocimiento. La información son datos organizados con significado o propósito, y el conocimiento da significado a la información al tomar de las creencias, perspectivas, expectativas o juicios (Ubaldi, 2013).

La siguiente sección se concentra en los aspectos individuales, organizacionales e institucionales de los datos, la información y el conocimiento. Busca delinear lo que significan en la práctica en los distintos niveles y el papel que pueden tener en el desarrollo de la capacidad de una organización para apoyar y sustentar la innovación.

Conseguir fuentes de información dentro y entre organizaciones y sectores

La información para apoyar la innovación puede salir de un amplio rango de fuentes, tanto dentro como fuera de las organizaciones. La información sobre el desempeño organizacional, por ejemplo, viene de los datos financieros producidos por gabinetes ministeriales, revisiones de gasto y sistemas de medición del desempeño que producen datos al medir insumos, procesos y creación de productos, así como resultados e impactos.

Más allá de los datos y la información organizacional, el conocimiento de un individuo sobre la organización en la que trabaja es un recurso altamente valioso. Este conocimiento detallado, práctico, puede ubicarlos en un buen lugar para reconocer las oportunidades para hacer mejoras innovadoras en cómo una organización funciona y los servicios que presta. Los premios de innovación que reconocen las ideas de los empleados son un ejemplo de cómo los gobiernos identifican, organizan y aprenden de este conocimiento tácito.

La sensibilidad ante las demandas, las tendencias y las oportunidades en la sociedad en general es algo clave para desarrollar la capacidad innovadora de una organización. Las oportunidades para innovar pueden identificarse al tener una comprensión precisa del desempeño en la prestación de servicios, que incluye las demandas de los usuarios de los servicios y las expectativas de los ciudadanos. Esto requiere que las organizaciones tengan una comprensión abarcadora de su desempeño actual, basándose en información de calidad, precisa y relevante, así como en sistemas de gestión que permitan que sea accesible y oportuna. Al mismo tiempo, requiere que tengan sistemas de información que sean capaces de monitorear y retomar aprendizajes de las tendencias externas a la organización misma.

Cada vez más, las nuevas fuentes de medios, como las redes sociales y otras plataformas de comunicación basadas en la red, están proporcionando a los gobiernos fuentes de ideas innovadoras y nuevas herramientas para conectarse con los usuarios y participar en discusiones que apoyan la innovación. Al

apoyarse en la información amplia y variada que está disponible en la sociedad en su conjunto, esto puede ofrecer posibilidades para construir la capacidad innovadora del sector público a través de la provisión de nueva pericia, creatividad y retroalimentación.

> ***Actualización de cuentas de estudiantes en Facebook y Twitter, Australia***
>
> *La Sección de Medios del Departamento de Servicios Humanos (Department of Human Services) comenzó a monitorear las menciones sobre el departamento en las redes sociales desde hace varios años, de la misma forma en que monitorea las menciones en los medios tradicionales. Este monitoreo llevó al reconocimiento de que la naturaleza interactiva de los medios sociales proporcionaba la oportunidad para que el departamento se sumara a las conversaciones –proporcionando la información requerida y corrigiendo la información equivocada. El departamento comenzó a participar en conversaciones en las redes sociales donde observó que podía añadir valor. El lanzamiento de la Actualización de Cuentas de Estudiantes en Facebook y Twitter permitió al departamento ir un paso más adelante en eso.*

Al abrir el gobierno a fuentes de información externas también se trata de desarrollar formas de gobernanza más participativas. Los casos recolectados por el OPSI dan ejemplos de cómo se están dando oportunidades a los ciudadanos para contribuir regularmente con ideas o retroalimentación para el sector público. Los nuevos usos de las tecnologías como *crowdsourcing*, datos grandes ("*Big-Data*") y datos abiertos (discutidos más adelante) están permitiendo al sector público explotar la rica información que está contenida en la sociedad para desarrollar nuevos y mejores servicios públicos.

> ***Challenge.gov, Estados Unidos***
>
> *El desafío y programa de premios en la Administración General de Servicios (General Services Administration, GSA) provee una plataforma en línea, consultoría estratégica, capacitación y mejores prácticas que permiten a las agencias federales gestionar y operar concursos de premios públicos y* crowdsourcing. *Los solucionadores ciudadanos, individuos y compañías de todo el mundo pueden contribuir*

su experiencia e impulsar la innovación al proponer y proporcionar soluciones para los problemas relacionados con la misión central del gobierno federal, ya sean técnicos, científicos o creativos…

… Los desafíos permiten al público y al gobierno co-crear. Permiten al gobierno explotar el conocimiento y los recursos colectivos del público, y ayudar al público a contribuir su experiencia para encontrar mejores soluciones con mayor facilidad.

Aprovechar la información. Extraer significado para el aprendizaje organizacional

Revisar datos, información y conocimiento para apoyar la capacidad innovadora requiere que una organización sea capaz de aprender continuamente y ajustar sus actividades con base en los resultados y su ambiente; en otras palabras, que se vuelva una **organización que aprende**. Un elemento que es parte de ser una organización que aprende es tener estrategias apropiadas de gestión del conocimiento para garantizar la disponibilidad de información accesible, oportuna y de calidad para apoyar la toma de decisiones.

Los sistemas de gestión del conocimiento, especialmente sus componentes TIC, parecen brindar por lo menos mejoras percibidas en eficiencia y productividad (OECD, 2013). Esto apoya los hallazgos sobre el papel de la gestión del conocimiento en compañías donde se ha encontrado evidencia empírica para sugerir que las compañías que son mejores en la gestión del conocimiento usan sus recursos más eficientemente, destacando la innovación (Darroch, 2005). Por otra parte, la infraestructura de los sistemas de gestión del conocimiento por sí sola no es suficiente para dar forma al comportamiento y la cultura de una organización que requiere de confianza y apertura para apoyar el compartir de información.

El aprendizaje organizacional no es simplemente la suma del aprendizaje de los individuos dentro de una organización, sino más bien se trata de cómo se adapta y compite la organización como entidad, a través del aprendizaje. Otros elementos clave que definen a las organizaciones que aprenden son:

- Multinivel: es decir, el aprendizaje es inter-relacional, ya que ocurre entre comportamientos individuales, organizaciones en equipo, prácticas organizacionales y estructura;
- La importancia de las creencias, valores y normas de los empleados para apoyar el aprendizaje sostenido, y
- El papel de una cultura de aprendizaje dentro de una organización promueve y sustenta el aprendizaje de los empleados (OECD, 2010).

Recuadro 1.6
Obstáculos para el aprendizaje en el sector público

Existen obstáculos para el aprendizaje en el ambiente del sector público. En 2002, Chapman (2002: 13) señaló los siguientes. Aunque el ritmo de modernización del sector público ha sido ágil desde entonces, vale la pena reflexionar sobre la persistencia de estos obstáculos en particular:

- Procesos políticos que usan el fracaso para ganar puntos en lugar de aprender lecciones.
- La presión de la uniformidad en los servicios públicos.
- La dependencia de los servidores públicos y los secretarios en los mecanismos de comando y control.
- La falta de evaluación del impacto de las políticas anteriores.
- La presión por responder de inmediato a las crisis del día.
- Una tradición de ocultamiento que limita la retroalimentación y el aprendizaje.
- El dominio de los silos verticales que convierten efectivamente el desempeño para el usuario final en algo secundario a otras consideraciones.
- Un impulso por la eficiencia en la hechura de políticas públicas, y la resistencia y protección de intereses particulares de algunos organismos profesionales e intermediarios.

Fuentes: Kemp, R. y R. Weehuizen (2005), "Policy learning, what does it mean and how can we study it?", Publin report D15, NIFU STEP, Oslo, disponible en: http://survey.nifu.no/step/publin/reports/d15policylearning.pdf; Chapman, J. (2002), *System Failure: Why Governments Must Learn to Think Differently*, DEMOS, Londres, disponible en: www.demos.co.uk/files/systemfailure2.pdf.

Una cultura que apoya el aprendizaje a lo largo de la vida también es crucial para desarrollar una organización que aprende de su información. El concepto de una organización que aprende es mucho mayor que el uso de la información, y se vincula con la agilidad y la adaptabilidad de una organización para responder a la información. También se trata de la voluntad de discutir rutinas establecidas y que se dan por sentado, prácticas y suposiciones detrás de la forma en que los empleados trabajan y piensan. Esto se discute más en la sección anterior.

Compartir información. Multiplicar su potencial innovador

El potencial innovador de la información reunida y utilizada por una organización puede multiplicarse cuando se hace disponible para muchos. Las contribuciones de muchos pueden llevar a la identificación de las distintas dimensiones de los desafíos de las políticas públicas, resaltando la importancia de la cooperación a lo ancho del sistema y, en última instancia, a soluciones más completas y holísticas. Volver la información y los datos más ampliamente disponibles, incluyendo para el público en general, de tal manera que se protege la privacidad de los individuos, puede también estimular la innovación más allá del sector público, y apoyar a las sociedades innovadoras con otros actores.

Compartir la información organizacional a lo ancho del sector público puede también apoyar la identificación de prácticas útiles, las cuales pueden ofrecer ideas innovadoras para que las organizaciones puedan adaptarlas a su propio contexto. Los casos recolectados por el OPSI ilustran cómo aprender de las experiencias de otros provee inspiración para las innovaciones, como el servicio público unificado número 115 en Alemania, que se basó en prácticas similares en el nivel local; o la Unidad Presidencial de Cumplimiento en Chile, que se inspiró en la *Delivery Unit* del Primer Ministro del Reino Unido establecida en 2001. Estas prácticas dependen de un marco regulatorio que posibilita compartir datos e información de manera segura. Actualizar las normas y regulaciones para permitir nuevas prácticas se retoma en la sección 1.5.

Compartir información entre organizaciones y sectores también puede proporcionar ideas, consejos y guía en el desarrollo de innovaciones.

> ***Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), Chile***
>
> *El SADP se diseñó con base en la experiencia internacional. En particular, las experiencias de países de la OCDE como Australia y Nueva Zelandia tuvieron mucha influencia en el diseño del modelo chileno, a través del análisis de sus leyes, sus instituciones y el funcionamiento de las mismas.*

Aprender de los otros de esta manera puede reducir los costos de inversión de aprender a hacer algo nuevo y reducir el riesgo asociado con la innovación, al identificar algunos de los desafíos clave y soluciones posibles desde el inicio.

La gestión efectiva de los sistemas de información a lo ancho de la administración pública puede también apoyar una mayor integración donde la información se comparte entre distintos servicios, y hasta distintos niveles de gobierno. Esto puede crear nuevas posibilidades para las innovaciones en cómo el sector público percibe y trata a sus ciudadanos. Los ciudadanos ya no quedan reducidos a un tema único –sus impuestos sobre el ingreso, los beneficios para sus hijos, sus tratamientos de hospital– sino que pueden ser vistos de manera más holística, al proporcionar un vistazo general a cómo interactúan con la administración pública en una gama de servicios diferentes. Cuando esto puede suceder de una manera en que se prioriza la protección de la privacidad de los ciudadanos, esta integración puede hacer posible que el sector público identifique nuevas oportunidades para innovaciones que mejoran los servicios para ciudadanos basados en sus características y la relación existente con la administración pública.

NemID y borger.dk, Dinamarca

Borger.dk y Min Side (o Mi Página) se abre con el NemID (el esquema de identificación electrónica nacional danés y de firma digital) para usar "fragmentos personales" como edad, género y ubicación geográfica para hacer posible dirigirse a grupos específicos de la población, por ejemplo recordar al dueño de un auto con una multa sin pagar que lo haga, incluyendo una opción de pago, evidencia de la infracción y una opción de queja, o a una madre soltera dentro de un grupo específico de edad que vive en un municipio específico con niños en una escuela en particular. La habilidad técnica para personalizar el contenido y la provisión del servicio electrónico es flexible y puede, de hecho, ser utilizada en todo el portal.

La apertura de las administraciones públicas hacia la sociedad en general está siendo facilitada por las nuevas tecnologías, que están proporcionando nuevas posibilidades para la información sobre el sector público. Las iniciativas como *Open Government Data* (OGD), análisis de grandes cantidades de datos (véase el Recuadro 1.7) y las oportunidades creadas por redes sociales ofrecen no sólo nuevas fuentes de información, sino también nuevas formas de compartir la información del sector público, construyendo una relación de dos vías más fluida entre el gobierno y la sociedad. La apertura está siendo reforzada por

otras prácticas organizacionales que apoyan una mayor creación colaborativa de servicios públicos. Estos se discuten a mayor detalle en la sección 1.4.

Abrir los datos del gobierno puede ayudar a crear una interacción de dos vías entre el gobierno y la sociedad. El gobierno abre su información, volviéndola accesible y reusable, de tal manera que ya no es el único proveedor de soluciones sino más bien se convierte en una plataforma que facilita a otros actores crear valor público (O'Reilly, 2010). Las innovaciones recolectadas por el OPSI reconocen este papel del gobierno en aumentar la transparencia de la información gubernamental para ser reusada o modificada y mejorada por otros para liberar el valor público. El proyecto APORTA de España, por ejemplo, promueve la reutilización de información del sector público, porque se considera que difunde el conocimiento, desarrolla nuevos servicios y productos, y mejora la confiabilidad y la seguridad de los datos que el sector público maneja. La disponibilidad de la información del sector público también juega un papel importante en incrementar la conciencia pública, ayudando a crear consenso social para la acción y una base para la innovación colaborativa.

La apertura también es importante para crear competencia e impulsar presiones en el desempeño. La apertura de los datos de desempeño puede apoyar la competencia entre las organizaciones del sector público para impulsar la innovación en el sector público. El *benchmarking* comparativo y la elección de los usuarios, por ejemplo, entre escuelas y hospitales, municipios y distritos vecinos, gobiernos subnacionales a lo ancho de los países, puede crear presiones e incentivos entre las organizaciones del sector público para mejorar la calidad, donde la innovación es una de las formas de lograrlo.

Recuadro 1.7
Open Government Data y grandes cantidades de datos ("*big data*") para la innovación del sector público

Los dos elementos principales para tener Datos Gubernamentales Abiertos (*Open Government Data*, OGD) normalmente se definen así:

- Datos gubernamentales: son los datos y la información producida o comisionada por organismos públicos.
- Datos abiertos: datos que se pueden usar, reutilizar y distribuir libremente por cualquiera, y sólo son sujetos (a lo mucho) al requerimiento de que los usuarios atribuyan los datos y que hagan su trabajo disponible para que sea compartido también.

"*Big data*" (grandes cantidades de datos) es una colección de bases de datos tan grande y compleja que es difícil usar las herramientas de gestión de datos disponibles, o aplicaciones de procesamiento de datos tradicionales, para su procesamiento que incluye capturar, almacenar, buscar, compartir, transferir, analizar y visualizar. La tendencia hacia tener y lidiar con bases de datos más grandes producidas por distintos actores también se debe a la información adicional derivable del análisis de una sola base grande de datos relacionados, en comparación con bases más pequeñas con el mismo número total de datos, permitiendo que se encuentren correlaciones para detectar tendencias de negocios, determinar la calidad de la investigación, prevenir enfermedades, conectar notificaciones legales, combatir el crimen y determinar las condiciones de tráfico en las calles en tiempo real.

Fuente: Ubaldi, B. (2013), "Open Government Data: Towards empirical analysis of Open Government Data initiatives", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 22, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en.

Hallazgos clave

- Las organizaciones requieren acceso a datos precisos, oportunos y de calidad, y a información que proporcione una idea certera de sus operaciones y desempeño;
- La información por sí sola no es suficiente; las organizaciones necesitan tener los sistemas y recursos en pie para permitirles explotarla, así como para apoyar la toma de decisiones y la renovación organizacional;
- La apertura, tanto a las fuentes de información más allá de las fronteras de una organización como apertura respecto de su propia información, ayuda a aumentar el conocimiento general, posibilita el desarrollo de nuevos productos y servicios, y facilita la creación de valor en toda la economía, y
- La disponibilidad y la explotación del conocimiento, junto con el aprendizaje organizacional, puede apoyar el surgimiento de una "organización que aprende", la cual se desarrolla y madura, aprendiendo de sus experiencias pasadas para abordar los desafíos futuros.

Conclusiones parciales y preguntas abiertas

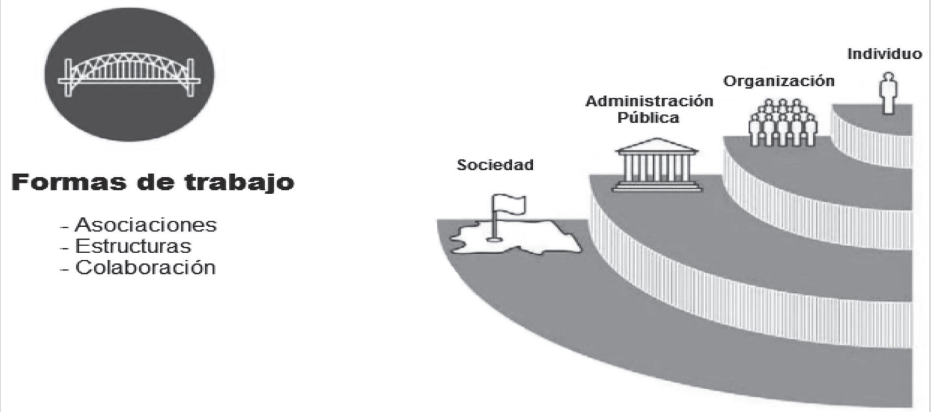
La generación, el uso y el compartir la gestión de datos, información y conocimiento dentro y a lo ancho de una organización del sector público puede ser un factor importante para construir su capacidad para innovar. Para apoyar a los países a poner en práctica sistemas, culturas y prácticas que maximicen este potencial, se requiere mayor exploración y evidencia:

- ¿Qué papel desempeña la gestión de sistemas de información en los procesos de innovación, y cómo se puede garantizar su efectividad para aumentar la capacidad innovadora?
- ¿Cómo pueden identificarse y aprovecharse distintas fuentes de datos, información y conocimiento, de tal forma que trabajen en conjunto para apoyar a las organizaciones que aprenden y que sustentan la innovación?
- Abrir a las organizaciones públicas puede permitirles acceder a recursos e ideas adicionales que surgen de una variedad de actores fuera del sector público. ¿Cómo pueden los gobiernos aumentar su capacidad para innovar al interactuar más cercanamente y fluidamente con lo que está sucediendo más allá de sus fronteras inmediatas?

1.4. Trabajar de nuevas maneras para apoyar la innovación del sector público

Recuadro 1.8
Formas de trabajo que contribuyen a la innovación

Cómo funciona una organización en términos de sus estructuras y asociaciones puede influir en su capacidad de innovación. Como con otros factores que dan forma a la capacidad de innovar, las formas de trabajo organizacionales se encuentran dentro de un contexto con el innovador individual en el centro; seguido por la organización para la que trabaja; después, su sector público nacional, compuesto por numerosas organizaciones; y finalmente la sociedad en general, con la cual el sector público se asocia para innovar. La forma en que estos distintos niveles se involucran e interactúan puede determinar las oportunidades y el espacio para la innovación.



La naturaleza crecientemente compleja, interrelacionada y multidimensional de los problemas enfrentados por los gobiernos hoy en día están llevando a muchos a preguntarse qué modelos de gobernanza son los más adecuados para atenderlos. Asuntos como el desempleo, el envejecimiento de la población y la sustentabilidad energética tocan la pericia, el conocimiento y los recursos de muchos individuos y organizaciones, las cuales abarcan los sectores público, privado y social. La importancia de estas distintas organizaciones significa que hay distintas "rutas para que la innovación pública" reúna la contribución de gobiernos, negocios, academia y sociedad civil (Mulgan, 2007). Desarrollar la capacidad innovadora puede depender de la habilidad del gobierno de dirigir un ecosistema vasto de relaciones a lo ancho de los sectores para permitir que los recursos de la sociedad sean canalizados a la necesidad objetivo.

El diseño organizacional considera el trabajo que se necesita lograr, cómo las partes que lo componen se pueden dividir, cómo estas partes se conectan y cómo se gestionarán las actividades organizativas. Yendo hacia un contexto gubernamental, esto significa tomar un tema como el desempleo de los jóvenes; pensar sobre los componentes que lo integran, como el crecimiento económico, las políticas del mercado laboral y la educación; pensar acerca de dónde se encuentran el conocimiento, los recursos y la ejecución de estos componentes, por ejemplo, la hechura de políticas públicas en los distintos gabinetes ministeriales, la ejecución de las políticas en las escuelas, universidades y negocios, el conocimiento experto de los académicos expertos; considerar cómo se puede gestionar el trabajo para que los recursos de cada actor sean canalizados efectivamente para proporcionar una solución coordinada; y establecer un diseño organizacional que apoye este proceso. El diseño organizacional, por lo tanto, tiene implicaciones sobre cómo interactúan y trabajan coordinadamente los individuos, las organizaciones y la administración pública en su conjunto y la sociedad en general.

Repensar algunos elementos de los diseños organizacional, sistémico e institucional puede ofrecer una palanca para mejorar la colaboración dentro y entre entidades. El sector público frecuentemente es acusado de tener una capacidad débil para las formas de trabajo integradas, colaborativas. Hay un "silo" que trabaja tanto dentro como entre organizaciones, con los gerentes públicos aparentemente dedicando más energía a defender sus propios feudos que a trabajar corporativamente. Al mismo tiempo, un enfoque hacia dentro

puede llevar a que las conversaciones de política pública estén limitadas al gobierno. Repensar el diseño organizacional, de los empleos individuales y equipos hacia arriba, podría ser una manera efectiva de vencer algunas de estas tendencias, y apoyar mejor las formas de compartir información y datos que se discutieron en la sección anterior.

Por supuesto, se debe reconocer que el tamaño y los arreglos constitucionales de un país influyen en la cantidad y la formalidad de la coordinación requerida en ese contexto. En países pequeños, por ejemplo, mucha de la coordinación horizontal puede suceder de manera informal. No obstante, en países más grandes con sociedades más diversas, se vuelven necesarias estructuras más explícitas para garantizar la posibilidad de integración.

Ver más allá de las organizaciones públicas para mejorar las capacidades innovadoras

Los individuos y las organizaciones que trabajan en aislamiento no pueden lograr el nivel de cambio que el servicio público requiere. La capacidad de los funcionarios públicos para lidiar con la complejidad de los asuntos de hoy en día depende de su habilidad para actuar como "administradores" que requieren comprender las interacciones y las conexiones de distintas organizaciones y actores a lo ancho del panorama de entrega (Hughes, 2013). Para lograr esto, los funcionarios públicos individuales requieren "capacidad de vincularse" con las organizaciones en otros niveles de política pública, profesionales y de usuarios (Bekkers *et al.*, 2011). Este tipo de redes hacen accesibles los valiosos conocimientos, recursos y capacidades de estos distintos agentes al personal en lo individual y a las organizaciones donde trabajan, así como proporcionan aspectos motivacionales que pueden atender algunos de los problemas discutidos en la sección 1.2.

Las estructuras formales afectan qué tanto los individuos y las organizaciones se conectan entre sí y qué tanto trabajan colaborativamente, por ejemplo cómo se diseñan los equipos, cómo se organiza el trabajo, la gestión de información e incentivos de desempeño que reconocen el compartir y la colaboración. Características informales como la cultura, las redes y el apoyo de los líderes son igual de importantes para dar forma al grado de colaboración individual y su calidad.

El diseño formal de equipos puede afectar qué tanto los individuos colaboran con actores con distintos antecedentes y habilidades. En el Reino Unido, una nueva tendencia entre gabinetes ministeriales es utilizar grupos de empleados que pueden ser cambiados a lo ancho de un departamento o dirección entera para asignar personal a proyectos específicos, o hacer uso de pequeños grupos flexibles de empleados en trabajo urgente o prioritario conforme se presenta (Kidson, 2013).

Sistemas de dotación de personal así de flexibles pueden facilitar el desarrollo de redes y colaboración porque se requiere que los individuos constantemente trabajen con nuevos grupos de individuos, cada uno con distintas habilidades y antecedentes. En contraste con los equipos de política pública en funciones, este tipo de trabajo flexible puede resultar en mayor exposición a asuntos diferentes, y por lo tanto distintas organizaciones y personas que apoyan el desarrollo de redes de individuos.

Otros enfoques ante la estructura organizacional incluyen alterar la responsabilidad de líderes *senior*. Las estructuras jerárquicas tradicionales con líderes individuales que avanzan por distintos ámbitos de política discretos con equipos en funciones bajo su liderazgo también pueden fomentar el trabajo en silo donde cada equipo y líder *senior* se concentra en su propio ámbito de política a la vez desatendiendo el panorama más amplio. En lugar de eso, dar la responsabilidad principal de una política a un líder *senior* en toda una serie de distintos dominios en un ambiente de equipo sin estructura puede fomentar mayor trabajo estratégico, colaborativo, en una secretaría entera o un grupo de secretarías relacionadas (Kidson, 2013).

También existen desafíos asociados con estas formas de trabajo. Estructuras más flexibles pueden dificultar el desarrollo de relaciones fuertes con los interesados, y pueden reducir la memoria corporativa y un conocimiento más profundo de la política pública relacionada con campos específicos. Los sistemas de gestión del conocimiento deben funcionar bien para garantizar que el conocimiento se retenga y que apoye la mejora continua, incluso si algunos individuos se mueven a distintos proyectos.

De igual forma, debería reconocerse que la autonomía organizacional y los marcos de recursos humanos pueden hacer que una visión tan flexible sea difícil de lograr en la realidad. Distintos puestos y funciones están asociados con niveles de sueldo y prestaciones que son correspondientemente distintas,

lo cual significa que simplemente cambiar a los empleados a distintos equipos y distintos perfiles de empleo es algo difícil en términos prácticos y de procedimientos.

Desarrollar políticas públicas innovadoras, coordinadas, que toman de los recursos de todos los actores relevantes requiere de una colaboración efectiva a lo ancho de todo el gobierno. Las innovaciones recolectadas por el OPSI frecuentemente enfatizan la importancia de distintas estructuras y enfoques para un trabajo efectivo intra-gubernamental que facilite el éxito de las innovaciones.

Una serie de innovaciones resaltaron el papel de múltiples organizaciones de todo el sector público para proporcionar conocimiento y experiencias para apoyar su desarrollo. Por ejemplo, *Open Policy Development* en Canadá requirió trabajo colaborativo con otras partes de la administración.

> ***Open Policy Development, Canadá***
>
> *Un desafío es que el personal de políticas públicas no sea estrictamente operativo en su enfoque. Otras divisiones tienen responsabilidades e interacciones más inmediatas con clientes externos. Esto ha significado que desarrollar proyectos piloto y otras aplicaciones del desarrollo abierto de políticas ha requerido establecer sociedades con divisiones de prestación de servicios.*

No obstante, los casos de innovación recolectados a través del OPSI sugieren que establecer una colaboración como ésta no es siempre fácil. Los desafíos incluyen el liderazgo y la autoridad cuando un proyecto involucra a múltiples actores de distintas organizaciones y niveles de gobierno. Esto fue un desafío resaltado por Alemania cuando desarrolló su número de servicio público unificado, 115. Como proyecto multinivel con actores independientes y sin una autoridad centralizada, llegar a una comprensión mutua de los aspectos organizacionales, técnicos, legales y financieros de la implementación fue algo difícil.

Otro desafío resaltado por los casos OPSI es que distintas organizaciones pueden ser reacias a colaborar. Las comunicaciones y la oportunidad de trabajar y diseñar soluciones en conjunto se resaltaron como soluciones importantes para construir la confianza mutua en la experiencia de Minwon24, Corea.

Minwon24, Corea

La colaboración de agencias múltiples es esencial. No fue fácil reunir a todas las agencias pertinentes y coordinarlas para que trabajaran juntas. Para abordar estos asuntos, organizamos conferencias y talleres para los que están a cargo en las agencias públicas, con el fin de enfatizar la importancia de la entrega online.

Como se señaló en varias de las innovaciones, las estructuras específicas, particularmente las juntas directivas y los acuerdos previos ayudaron a facilitar el trabajo intra-gubernamental, e incluso intra-sectorial. En Dinamarca, los acuerdos de trabajo colaborativo de borger.dk fueron apuntalados por contribuciones financieras. La innovación fue financiada colectivamente por el gobierno central, el gobierno regional y los municipios, proporcionando respectivamente 40 por ciento, 20 por ciento y 20 por ciento de los costos. El arreglo financiero se reflejó en la junta directiva del proyecto, que estuvo compuesto de representantes del gobierno nacional, regional y local.

Las experiencias de las innovaciones recolectadas por el OPSI indican que desarrollar estructuras y marcos que apoyan la colaboración a lo ancho del gobierno no es sólo importante en términos de ayudar a generar ideas innovadoras, sino para proporcionar la guía y los recursos para apoyar una idea innovadora hasta su realización.

Establecer asociaciones más allá de las entidades públicas. Co-diseñar y co-producir servicios públicos

En el contexto de los "complejos" ("*wicked*") problemas contemporáneos, la colaboración más allá del gobierno, con la sociedad, es quizá más importante que nunca. Los ciudadanos interactúan con los servicios públicos en una variedad de formas, ya sea en relación a su salud, su familia, su empleo, su educación o su ingreso, por mencionar algunos. Además, los temas como el envejecimiento de la población o la desigualdad no son el dominio de una sola organización, sino que tocan distintos organismos en distintas partes de los sectores público, privado y civil. Si las organizaciones públicas y las instituciones públicas van a tener la capacidad de desarrollar soluciones innovadoras que enfrenten estos asuntos, necesitan ser capaces de colaborar y establecer sociedades con actores de toda la sociedad efectivamente.

Algunos países están experimentando con nuevas estructuras y unidades que facilitan la habilidad del sector público para involucrar al amplio rango de actores que son relevantes para algún asunto en particular. Muchas de estas unidades aplican conceptos del diseño a los servicios públicos, que involucran reunir a los actores interesados para co-diseñar soluciones creativas. En Finlandia, el *Cardboard Hospital* reunió al personal, pacientes y expertos para diseñar un mejor ambiente hospitalario para sus usuarios.

Existen esfuerzos para institucionalizar este enfoque de co-diseño en algunos países y ciudades, a través de la creación de laboratorios de innovación (Recuadro 1.2), como *Mindlab* en Dinamarca, el piloto del *Helsinki Design Lab* en Finlandia, el *Policy Lab* en el Reino Unido, y las oficinas de *New Urban Mechanics* en Boston y Filadelfia. Aunque todavía es muy pronto para evaluar la efectividad de estas unidades, desempeñan un papel en la introducción de nuevas metodologías y enfoques para diseñar y prestar los servicios, con base en los recursos, el interés y las energías de una amplia variedad de socios.

Recuadro 1.9
Institutionalizar el co-diseño. Los laboratorios

Los laboratorios tienen el objetivo de atender la "arquitectura del problema", como lo llama el *Helsinki Design Lab*, al reunir pequeños equipos interdisciplinarios que cruzan las fronteras organizacionales y sectoriales, con experiencia y pericia que reflejan la compleja naturaleza de los desafíos de política pública.

A menudo los laboratorios del sector público se utilizan para proporcionar una serie de servicios diferentes. Pueden ser un lugar en el que el personal se reúne para aprender sobre el diseño centrado en el humano o para atender problemas de políticas públicas de gran escala. Por ejemplo, *Mindlab* en Dinamarca ha utilizado su enfoque multidisciplinario, reuniendo actores con distintas habilidades, como etnógrafos, diseñadores, especialistas de política pública y ciudadanos, para encarar asuntos como la simplificación de los procesos para manejar las demandas relacionadas con accidentes industriales.

Fuentes: Design Council (2013), "Design public good", Mayo, Design Council, London, disponible en la plataforma: Sharing Experience Europe – Policy Innovation Design, www.designcouncil.org.uk/sites/default/files/asset/document/Design%20for%20Public%20Good.pdf; GAO (2014), "Office of Personnel Management: Agency needs to improve outcome measures to demonstrate the value of its Innovation Lab", Report to Congressional Requesters, GAO-14-306, March, United States Government Accountability Office, Washington, DC, disponible en: www.gao.gov/assets/670/662137.pdf.

En décadas recientes, las administraciones públicas han reconocido crecientemente que los gobiernos no tienen el monopolio en la prestación de servicios

públicos. Esto se afirma no sólo por el hecho de que el sector público no tiene todas las herramientas para generar los resultados públicos deseados, o para atender algunos de los complejos asuntos que estamos enfrentando como sociedad. Los resultados públicos requieren la contribución activa de múltiples actores en la sociedad. Aunque los esfuerzos en los 1990 por introducir el sector privado en el escenario de prestación de servicios públicos tuvieron resultados ambiguos, los casos OPSI destacan que los gobiernos hoy en día están yendo más allá de las asociaciones público-privadas al colaborar con un rango más amplio de socios. Sus motivaciones reflejan que en algunos casos las organizaciones de la sociedad civil pueden estar mejor posicionadas en términos de conocimiento local y especialización para la prestación de servicios. Esto refleja que las sociedades deben estar basadas fundamentalmente en las fuerzas relativas de un socio en particular (en lugar de una ideología específica). En algunos casos, las organizaciones de beneficencia u organizaciones locales con una historia de prestación de servicios a una comunidad específica pueden estar mejor posicionados para identificar cómo satisfacer sus necesidades, que un operador nacional (o multinacional) que actúa a mayor escala y quizá con mayores recursos a su alcance.

Sin embargo, las formas tradicionales de contratar y comisionar pueden hacer difícil que las organizaciones de la sociedad civil participen en la prestación de servicios públicos. Las organizaciones voluntarias más pequeñas pueden carecer de las habilidades y la capacidad para responder con éxito a las licitaciones, mientras que los esquemas de pago con base en el desempeño pueden conllevar riesgos de no pago o pago parcial que son demasiado altos para que ese tipo de organizaciones las resistan. Si las organizaciones del sector público quieren ser capaces de hacer uso del conocimiento, la experiencia y las redes de los organismos de la sociedad civil, necesitan considerar cómo pueden involucrarse con ellos y qué herramientas pueden utilizar para vencer estos desafíos para que estos asuntos no se conviertan en una barrera para establecer asociaciones con ellos.

Los casos recolectados por el OPSI resaltan una serie de mecanismos de financiamiento innovadores con los que algunos países están experimentando para apoyar la prestación de servicios a través de y con las organizaciones de la sociedad civil. El capital de los inversionistas está apoyando a los proveedores de la sociedad civil para que presten servicios a través de

enfoques innovadores ante la inversión social, como los bonos de impacto social, mientras que el gobierno paga a los inversionistas con un modelo de pago por resultados. La participación de los inversionistas proporciona el financiamiento de inicio y carga con el riesgo de no entrega que de otra forma podría bloquear a las organizaciones más pequeñas de la sociedad civil en la prestación de los servicios. El Reino Unido ha estado usando un piloto de bono de impacto social para reducir la reincidencia en delitos.

Social Impact Bond, Reino Unido

El programa piloto de Social Impact Bond *de seis años está trabajando con infractores masculinos adultos que han recibido sentencias de menos de 12 meses en custodia y han sido liberados de la prisión de Peterborough. Actualmente, estos infractores no reciben supervisión legal de su libertad provisional una vez que salen de prisión…* Social Finance UK Ltd *ha recaudado 5 millones de libras de inversión social para financiar la prestación de intervenciones y servicios a los infractores, a cargo de una variedad de organizaciones voluntarias… El gobierno sólo pagará un dividendo a los inversionistas si el piloto tiene un éxito significativo para reducir la reincidencia de los infractores, medida como el número de veces que los infractores son condenados nuevamente.*

En un sentido similar, los *Social Enterprise Development and Investment Funds* (SEDIF) de Australia buscan incrementar las empresas sociales a través de financiamiento inicial del gobierno y el sector privado. Estos son dos ejemplos de cómo los gobiernos están considerando la forma en que los acuerdos financieros innovadores pueden ser capaces de apoyar las asociaciones y la colaboración con socios externos y hacer uso de sus ideas, su experiencia y sus redes.

Esquemas formales de asociación para la prestación de servicios, como subcontratar y comisionar, también están siendo repensadas para apoyar enfoques innovadores como el co-diseño y la co-producción. El *People Power Health Programme* operado por Nesta se concentra en el diseño y la prestación de servicios innovadores para personas que viven con problemas de salud crónicos. Nesta resalta el valor de un modelo de la "comisión colaborativa" donde los contratos de servicios son co-diseñados con los usuarios de los

servicios y las comunidades locales. Más aún, la "comisión de co-producción" establece un diálogo con los proveedores y los interesados para acordar los objetivos, procesos y recursos (Nesta and Innovation Unit, 2013).

La comisión colaborativa también trata de ir más allá de la dinámica de competencia. Claramente, la competencia tiene un papel que desempeñar a través de las pruebas de mercado y la comparación para impulsar tanto a los actores internos como a los externos a mejorar el desempeño; sin embargo, de ser la única dinámica, o la predominante, puede en última instancia socavar la calidad del servicio. En el contexto de los asuntos complejos, multifacéticos, como la salud a largo plazo o el cuidado social, los proveedores de servicios deberían ser alentados a compartir información sobre casos y desempeño, y dado que tienen conocimiento directo de los usuarios de servicios y sus necesidades, deberían también sentirse cómodos al sugerir nuevos enfoques que puedan ayudar a apoyar procesos de licitación innovadores. Al comisionar a asociaciones caracterizadas por la competencia, los proveedores pueden ser desalentados a hacer alguna de estas cosas (Nesta and Innovation Unit, 2013).

Ser innovador no necesariamente significa expandir la prestación de servicios existente. Una vez que se ha comprobado que las innovaciones funcionan, se requiere reemplazar el statu quo existente. Por ende, para que la innovación transforme genuinamente los servicios públicos debe ir acompañada de un "desmantelamiento creativo", lo cual significa identificar esos servicios que no se están desempeñando a la altura de las expectativas y detenerlos, a la vez que se liberan recursos para apoyar nuevos servicios innovadores y efectivos.

Desmantelar casi nunca es fácil, ya que involucra desafiar los modelos de servicios y la mentalidad predominantes (Blunt y Leadbeater, 2012). Desmantelar requiere tener conversaciones honestas de política y datos de buena calidad para retar a los servicios existentes a demostrar su eficacia, basándose en un rango de perspectivas y experiencias individuales de entre todo el sector público y más allá.

Hallazgos clave

- Muchos de los desafíos que las sociedades enfrentan son interdependientes. Tocan muchos sectores diferentes y niveles del sector público, lo cual significa que no hay un equipo, unidad u organización única que pueda enfrentarlos sola efectivamente. Las asociaciones y la colaboración son esenciales;

- Las organizaciones del sector público están desarrollando estructuras y enfoques para apoyar esto. Dentro de las organizaciones, se están poniendo a prueba más métodos colaborativos de trabajo para apoyar una colaboración interna más efectiva;
- El sector público se está abriendo a las perspectivas externas, que pueden ser una fuente de innovación. El co-diseño, el diseño centrado en el usuario y la etnografía son algunos de los enfoques que se están utilizando para involucrar sistemáticamente a los ciudadanos en el diseño de sus servicios públicos. Las estructuras como los laboratorios de innovación están institucionalizando estos enfoques en algunos casos, y
- Muchos países reconocen que el sector público por sí solo ya no puede prestar todos los servicios que sus ciudadanos requieren. Esto significa la prestación junto con otras partes de la economía, lo cual tiene el potencial de llevar a nuevas fuentes de ideas. Sin embargo, mientras que abrir la prestación de servicios puede realzar el potencial innovador, también conlleva riesgos en el servicio que se deben gestionar y sobre los que se deben rendir cuentas.

Conclusiones parciales y preguntas abiertas

Hay necesidad de explorar los mecanismos, puentes y plataformas requeridos para estar por encima de las organizaciones individuales, para mejorar los resultados sociales del gobierno en general:

- ¿Qué herramientas puede usar el sector público para alentar las prácticas de trabajo colaborativo, tanto dentro de las organizaciones individuales y a lo ancho del sector público como un todo?
- ¿Cómo pueden las herramientas de gestión, como son los mecanismos de rendición de cuentas, marcos de presupuestación y/o sistemas de gestión de desempeño, impactar la habilidad de las organizaciones para unir fuerzas en el desarrollo de soluciones innovadoras para los problemas comunes?
- ¿Qué tan efectivos son enfoques como el co-diseño, la co-producción y los laboratorios de innovación? ¿En qué circunstancias son apropiados y cómo se deben organizar para realzar el impacto y la utilidad para la innovación del sector público? ¿Cuáles son algunos de los obstáculos

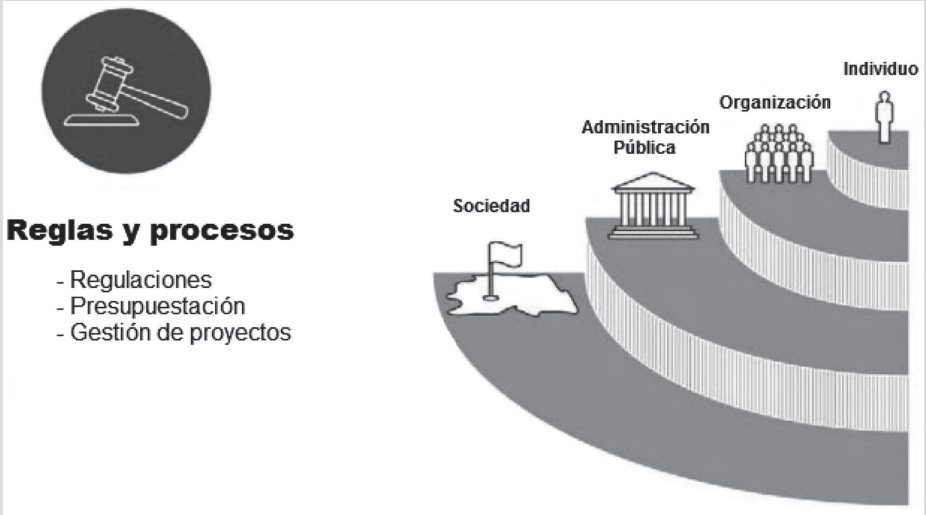
y desafíos asociados con la participación ciudadana y cómo se pueden evitar y/o gestionar de la mejor manera?

- ¿Cómo puede el sector público entablar una conversación con los socios de prestación externos para realzar su capacidad innovadora? ¿Cuáles son los riesgos involucrados en este tipo de asociaciones?

1.5. Innovar dentro de las reglas, procesos y procedimientos existentes en el sector público

Recuadro 1.10
Cómo las reglas y los procesos afectan la innovación del sector público

Las reglas, los procesos y los procedimientos en una organización pública pueden determinar su capacidad para innovar. Comprender la relación entre las reglas y los procesos y la innovación también significa considerar el contexto en el que están establecidos. En el centro está el innovador individual; seguido de la organización en la que trabaja; el sector público nacional, compuesto de numerosas organizaciones; y finalmente la sociedad en general, con la cual el sector público se asocia para innovar. La forma en que estos distintos niveles se involucran e interactúan puede determinar las oportunidades y el espacio para innovar.



La innovación del sector público echa raíz cuando el conocimiento de un problema y sus soluciones potenciales confluyen con personas que son capaces y están motivadas para hacer algo al respecto. Estas personas también

necesitan la oportunidad y los recursos para innovar y esto sugiere la necesidad de considerar cómo las reglas, las leyes y los procesos burocráticos que regulan el sector público pueden diseñarse para fomentar que la innovación del sector público florezca.

Las organizaciones del sector público están reguladas por una compleja red de leyes, reglamentos y procedimientos. Estos incluyen presupuestación, gestión de recursos, obligaciones de rendición de cuentas, gestión de proyectos, procesos de aprobación, protocolos de comunicación y marcos legales que regulan las actividades del sector público en áreas como la privacidad, la seguridad o las compras públicas.

Aunque estas reglas están establecidas por buenos motivos (proteger el interés público, garantizar el uso ético de los recursos, promover la rendición de cuentas, establecer procedimientos operativos en común para lograr consistencia y eficiencia), su diseño puede tener efectos no intencionados que pueden inhibir la capacidad individual y organizacional para innovar. Por ejemplo, la regulación puede constreñir los cambios programáticos o inhibir la cooperación entre secretarías o en asociación con otros sectores.

Esta sección considera el concepto de **reglas y procedimientos** en tres áreas acotadas, aunque interrelacionadas, para proponer que ciertos enfoques en cada una de ellas pueden impactar la capacidad del sector público para innovar:

- Clarificar y, en algunos casos, simplificar el contexto legal y regulatorio para impulsar la innovación en el sector público;
- Observar la relación entre la flexibilidad de recursos, la agilidad del presupuesto y la innovación en un ambiente del sector público, y
- Los procesos de innovación –cómo la innovación requiere enfoques más flexibles y experimentales para la gestión de proyectos y el diseño en el servicio público.

Clarificar y simplificar las regulaciones internas del gobierno

Las reglas, regulaciones y requerimientos internos se acumulan con el tiempo, llevando a interacciones complejas que requieren experiencia legal para clarificarlas. Reducir el papeleo gubernamental ha sido un objetivo común en muchos países durante años recientes, principalmente para reducir la carga

para los negocios (OECD, 2003). Sin embargo, la simplificación regulatoria también podría considerarse que reduce la carga de requisitos para las agencias públicas con un interés en mantener los objetivos públicos detrás de las regulaciones existentes, a la vez que se consideran soluciones alternativas.

El gobierno australiano es uno de los pocos que ha llevado a cabo una revisión exhaustiva de sus regulaciones internas, con lo cual identificó dos hallazgos principales. Primero, que el proceso para desarrollar regulaciones internas no era suficientemente consistente o sistemático. Y, segundo, que el personal de las agencias frecuentemente comprende poco los requisitos regulatorios internos. La aversión al riesgo los lleva a adoptar procesos excesivamente onerosos que en realidad no son requeridos por las regulaciones internas vigentes. Un estudio reciente del servicio público australiano sugirió que mucho del personal de adquisiciones estaba bajo la impresión de que algunas prácticas de adquisición compatibles con la innovación eran contrarias a las regulaciones cuando, de hecho, no lo eran (Australian Government, 2010). Estos ejemplos sugieren que cuando las regulaciones no son claras o son aparentemente contradictorias, la tendencia natural es que los empleados del sector público las interpreten de maneras conservadoras para evitar encontrarse del lado equivocado de la ley. Esto tiene consecuencias inmediatas para la motivación (véase la sección 1.2).

La asesoría legal ayuda a garantizar que las innovaciones no expongan al gobierno a riesgos legales no considerados. El trabajo de los abogados es proteger al Estado contra los recursos legales. La asesoría legal no reemplaza la necesidad de tomar decisiones de gestión para equilibrar los riesgos legales de acciones en contra de los riesgos sociales de la inacción. Un reporte sobre la innovación en el sector público australiano citó a un funcionario público que dijo, “mis abogados siempre me dan varias razones por las cuales no puedo hacer lo que busco hacer, nunca parecen darme consejos útiles sobre cómo hacer lo que quiero hacer” (Australian Government, 2010).

Aclarar los límites de la práctica aceptable y garantizar una comprensión común de estos estándares puede ayudar mucho para permitir las prácticas innovadoras e identificar la necesidad de reforma regulatoria. También puede mostrar dónde las reglas y regulaciones pueden traslaparse e incluso ser contradictorias, y cómo los cambios a un grupo de reglas y regulaciones pueden impactar a otros.

Se han desarrollado herramientas para hacer esto, con un enfoque en las regulaciones de la economía en general. Las publicaciones de la OCDE sobre el análisis de impacto regulatorio, por ejemplo, muestran que los países han desarrollado una gama de herramientas para dar a los tomadores de decisiones una mejor idea *ex ante* de los impactos de las regulaciones y los riesgos asociados con su implementación (OECD, 2009; 2014). Un enfoque similar podría desarrollarse para que la regulación interna gubernamental desenrede las marañas de reglas y evalúe el impacto para el desarrollo de una capacidad organizacional innovadora.

Actualizar las reglas y regulaciones es particularmente importante para permitir a los gobiernos aprovechar el potencial presentado por algunos de los nuevos enfoques de datos discutidos en la sección 1.3. Un ejemplo pertinente de esto puede encontrarse en una serie de los casos del Observatorio de la Innovación del Sector Público (OPSI) de la OCDE, que hace uso de las herramientas de las redes sociales. Muchos gobiernos se han tardado en aceptar estas herramientas debido a las regulaciones que no estaban diseñadas para estas nuevas realidades. Por ejemplo, las políticas que requieren que los gobiernos mantengan registros detallados de sus interacciones con los ciudadanos pueden limitar las interacciones de libre flujo características de las redes sociales. La legislación sobre privacidad puede limitar más la habilidad de interactuar significativamente con los ciudadanos en estos canales, si las interacciones están clasificadas legalmente como datos personales. Las leyes de accesibilidad, que garantizan el acceso equitativo para las personas con necesidades especiales, pueden limitar el uso de las redes sociales si se puede argumentar que, por ejemplo, los deficientes visuales no pueden tener acceso a la misma calidad de servicio. Los regímenes de propiedad intelectual pueden imponer aún más limitaciones a la capacidad de compartir información de terceras personas en los sitios de redes sociales. Estos ejemplos resaltan la manera en que una legislación bien intencionada puede limitar la velocidad y el alcance de la innovación en el sector público en formas que no siempre representan claramente beneficio público.

La flexibilidad de los recursos y la agilidad en la presupuestación para mayor innovación y experimentación

La presupuestación y asignación de recursos es un proceso central de toda organización del sector público, que usualmente es altamente regulado y

sujeto a prácticas, políticas y protocolos específicos. Aunque su impacto en la capacidad de innovación no se ha investigado completamente, podría suponerse que los procesos y las reglas de presupuestación desempeñen un papel de varias maneras. Por ejemplo, las políticas de presupuestación pueden influir sobre los recursos disponibles para la innovación en el financiamiento gubernamental, así como los incentivos organizacionales para la innovación al determinar las posibilidades de reinversión para construir capacidad innovadora y apoyar las prioridades organizacionales. También pueden impactar la habilidad y/o la disposición de las organizaciones a compartir el financiamiento y/o los ahorros a través de fronteras organizacionales para apoyar los objetivos compartidos.

La innovación en el sector público puede no siempre tener un alto costo asociado. No obstante, algunos recursos disponibles son necesarios para permitir que una innovación tome impulso. En algunos casos esto puede significar una inversión específica, por ejemplo a través de un fondo de innovación dedicado, aunque las investigaciones preliminares de la OCDE sugieren que pocas veces existen flujos de financiamiento dirigidos a la innovación del sector público dentro de los países de la OCDE, y que cuando sí existen tienden a ser pequeñas reservas gestionadas en el nivel de departamento/secretaría.

La mayoría de los casos en el OPSI fueron financiados al reasignar recursos existentes dentro de las secretarías. Esto implica que los recursos para apoyar la innovación del sector público son por lo general financiados en el nivel de secretaría sin inversión o inversión limitada en el nivel del gobierno en general. Ya sea para hacer uso de las plataformas de tecnología existentes, reutilizar propiedades públicas para nuevos propósitos, o reasignar al personal, las secretarías fueron capaces de reducir los costos de una innovación a la vez que garantizaron que las inversiones y los recursos existentes se utilizaran para obtener el mayor efecto. De esta manera, las reglas que permiten un cierto nivel de flexibilidad en los recursos parecen permitir la innovación del sector público.

Las reglas de presupuestación pueden también impactar los incentivos para que las organizaciones innoven. Por ejemplo, algunas organizaciones son capaces de obtener ahorros para financiar otras prioridades, mientras que se espera que otras regresen ahorros a la autoridad central de presupuestos e incluso pueden ver sus presupuestos del año subsecuente reducidos.

En el primer caso, la organización puede recoger los beneficios de una innovación que produzca eficiencia y puede estar incentivada para hacerlo. En el segundo, puede haber un desincentivo para introducir innovaciones que resulten en ahorros de costos y/o que requieran inversiones a mayor plazo. Las organizaciones pueden tratar de esconder las prácticas innovadoras de sus autoridades centrales de presupuestación, para no perder ahorros ante la consolidación fiscal. Al hacerlo, pueden limitar la efectividad, el alcance y la aplicación de prácticas innovadoras.

Muchos países de la OCDE han enfrentado recientemente periodos de déficit y consolidación fiscal como resultado de la crisis financiera del 2008. Este contexto le dio mayor peso al imperativo de la innovación y los gobiernos se esforzaron por considerar la mejor manera de estimular la innovación y a la vez reducir los gastos generales del gobierno. Se puede asumir que distintos enfoques para la consolidación fiscal tendrían distintos impactos en la capacidad innovadora de una organización, tanto en términos de los incentivos para innovar como de su habilidad para financiarlo. Las medidas impredecibles de consolidación fiscal, especialmente cuando están acompañadas de una falta de flexibilidad presupuestaria, pueden llevar a recortes que reducen la capacidad estratégica y llevan a consideraciones de corto plazo.

Un desafío para los gobiernos que enfrentan la consolidación fiscal es encontrar cómo reducir de mejor manera el gasto a la vez que se mejora y preserva la capacidad requerida para innovar, y hasta para usar ciertos ejercicios de recorte del presupuesto como una forma de acelerar la innovación en el gobierno. Sin embargo, si todos los recursos se están utilizando para cumplir con las necesidades operativas del día a día, no quedan recursos o capacidades para innovar. Se han utilizado herramientas como los recortes de productividad automáticos, las revisiones estratégicas del gasto y los congelamientos de financiamiento en diversas combinaciones en muchos países, y cada una impactará la capacidad del gobierno para innovar en el futuro. Cómo estas herramientas impactan la innovación y qué combinación es óptima bajo qué condiciones es un área que requiere mayor investigación. La OCDE está examinando el impacto de distintos enfoques para la consolidación fiscal desde una perspectiva de innovación. El estudio revisará de manera más amplia las distintas formas en que las reducciones de gasto pueden implementarse y sus consecuencias para la innovación.

Manejar el riesgo y la complejidad a través de enfoques experimentales para la gestión de proyectos y el diseño de servicios

Otro grupo de procesos que se relacionan con la capacidad innovadora de las organizaciones del sector público son los asociados con gestión de proyectos y las reformas mismas. La mayoría de las administraciones públicas regulan su enfoque para la gestión de proyectos a través de métodos secuenciales que especifican los pasos y los requerimientos comunes *ex ante* para el diseño y la implementación de proyectos. Aunque algún nivel de estandarización es de ayuda para una mejor administración financiera, la naturaleza de los problemas que el sector público busca atender a través de la innovación –problemas "complejos" mal estructurados, caracterizados por un alto nivel de incertidumbre– puede desafiar los enfoques tradicionales para la gestión de proyectos y la reforma organizacional.

El enfoque convencional para la gestión de proyectos presenta algunas características en común:

- Primero, el cambio llega desde arriba. Las acciones se planean en contra de las suposiciones racionales y las proyecciones futuras basadas en estados actuales estables;
- Segundo, un proceso de cambio se inicia en contra de una descomposición percibida que requiere acciones correctivas dirigidas a reinstalar el equilibrio prevaleciente anterior;
- Tercero, el acuerdo contractual es el instrumento principal en la relación con otros actores interesados, y
- Cuarto, el diseño de servicio está estructurado alrededor de los requerimientos organizacionales existentes.

Las prácticas innovadoras requieren un enfoque diferente para la gestión de proyectos. Es en este contexto que los gobiernos hoy en día están comenzando a explorar nuevos enfoques que se alejan de los modelos de comando y control. Estos involucran:

- Ampliar las fuentes para la toma de decisión, incluyendo insumos de los ciudadanos y usuarios de los servicios, personal de ventanilla, e interacción de un lado y otro de las barreras organizacionales;
- Concentrarse en resultados –comenzar con el deseo de mejorar un servicio o resultado social y después maquinar el cambio a través de

todo el sistema de prestación para alinear los procesos a fin de satisfacer estas nuevas necesidades, y

- Trabajar de un lado y otro de las fronteras –la colaboración como un modo de interacción (co-diseño, co-producción, co-ejecución) dentro y entre organizaciones e incluso entre sectores.

Recuadro 1.11
Un enfoque diferente para gestionar proyectos de innovación: Evidencia desde el OPSI

El "NemID" de Dinamarca resalta los tipos de desafíos sistemáticos que los innovadores enfrentan frecuentemente en el sector público, los cuales enumeran así:

La escala del proyecto, incluyendo organizaciones tanto públicas como privadas, resultó en un gran número de interdependencias, que se tenían que presentar en muchos niveles incluyendo el técnico, el legal y el político. Naturalmente, los efectos de cualquier asunto que causa cambios o retrasos serían exponenciales con relación al tamaño y la complejidad del proyecto.

Como soluciones, se introdujeron la adopción de desarrollo ágil, la participación del usuario, la gestión cerrada de proveedores, el desglose del proyecto en fragmentos manejables y la colaboración cercana sostenida con proveedores y organizaciones interesadas. Identificar y solucionar asuntos en el camino, apoyado por entregas e implementaciones gestionables en iteraciones, posibilitaron al proyecto a hacer cualquier mejoría necesaria continuamente, basada en un aprendizaje de segundo orden en el proyecto. La inversión en la gestión de los interesados también se debe destacar, ya que este proyecto tenía actores interesados muy influyentes.

La innovación de *Monza Court* en Italia ilustra que un vasto número de sistemas son requeridos para trabajar en conjunto para generar un cambio de sistema en el sector público:

Tres lecciones importantes se pueden aprender del proyecto de Monza Court*: para diseñar un servicio centrado en el usuario para el ciudadano, incrementando la calidad y respondiendo a las necesidades reales, se requiere diseñar "servicios" (lo que quieres entregar), "el sistema de entrega" (cómo quieres que se entregue) y el "sistema de relación" (cómo quieres relacionarte con el ciudadano). Se requiere un diseño integrado de todas las dimensiones organizacionales: acceso al servicio, uso de tecnología, organización interna, procesos de trabajo (servicio, apoyo, coordinación), sistemas de coordinación y control (planeación, control jerárquico, liderazgo, etc.), microestructuras (grupos de trabajo, incluyendo sustitutos, oficinas, empleados, etc.), papeles (jueces, empleados, etc.), sistemas de gestión de personas (remuneración, etc.), sistemas de control (liderazgo, comunidades profesionales, culturas, etc.). En cuanto a lo que toca a la jurisdicción voluntaria, los servicios para ciudadanos débiles requieren involucrar actores múltiples y nuevos sujetos como operadores del tercer sector, así como construir un sistema de gobernanza multinivel.*

La innovación de PDirekt de Holanda es un centro de servicio compartido que requiere la cooperación de un amplio espectro de actores. Sus consejos para los demás también ilustran la complejidad inherente a ese tipo de transformación:

> *¡Toma el control de una transición así de intensiva como el gobierno mismo y colócate como líder! Comienza con estandarizar los procesos. Involucra la gestión en línea con las decisiones estandarizadas. La gran complejidad requiere desarrollo e implementación paso a paso (sin grandes golpes). Hacer uso de las lecciones que se aprendieron en otras partes. Aproximarse a este tipo de innovación como un proceso de cambio (y no como un proyecto de TI). Involucrar al usuario final directamente en el desarrollo, especialmente de la interfaz del usuario. Cuida el compromiso real en la CIMA. ¡Haz un seguimiento! Y muévete con los vientos a donde sea necesario. Toma la cooperación real como una forma clave de trabajar con todas las partes involucradas.*

Fuente: Base de datos OPSI, https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/.

Los gobiernos no tienen todas las herramientas para llevar a cabo todos los cambios que quieren crear. En este sentido, el papel de las agencias gubernamentales cambia de ser actor único a ser convocante, facilitador, organizador y agente de conocimiento. Las asociaciones –con el gobierno, entre niveles de gobierno, con los sectores privado y no lucrativo, y los ciudadanos mismos– son la nueva norma. Esto representa un cambio significativo de los enfoques convencionales basados en decisiones de arriba hacia abajo y la planeación central, a una mayor concentración en las interdependencias y centrarse en el ciudadano.

Un elemento importante de este enfoque de la gestión de la innovación es que las ideas se ponen en práctica, ya sea hipotéticamente o en pequeñas áreas controladas para recolectar evidencia de su efectividad antes de ser expandidas a un área de impacto mayor. Comenzar de forma pequeña y crecer estratégicamente permite a los directivos tener un buen sentido de los impactos que las innovaciones tendrán cuando se implementen a mayor escala, y da muchas oportunidades para ajustar y adaptar rápidamente con base en las reacciones de los usuarios. En este escenario, se pueden establecer pilotos, crear prototipos y usar otras herramientas experimentales de diseño para implementar nuevos enfoques con seguridad y minimizar el riesgo asociado con la innovación. Los fracasos, cuando suceden, suceden temprano, antes de que se inviertan grandes cantidades de recursos, y funcionan como una experiencia de aprendizaje y un paso hacia el éxito a largo plazo.

Crear prototipos involucra la producción rápida de ejemplos que pueden someterse a prueba por parte de los usuarios finales para determinar un ajuste eficaz. Una vez que un prototipo parece apropiado, puede implementarse en el campo, en un estudio piloto, para determinar si la innovación tendrá los impactos intencionados y otras consecuencias. Utilizando herramientas como la evaluación formativa, el piloto puede evaluarse y ajustarse continuamente con base en un flujo de la información en tiempo real. Un enfoque de este tipo requiere claridad de los resultados deseados, pero también flexibilidad para identificar y capturar los beneficios no anticipados conforme aparecen durante el proceso del piloto. También requiere herramientas y capacidades de evaluación, indicadores para monitorear, y el tiempo y los recursos para garantizar que la evaluación (y los ajustes resultantes) se incorporen al proceso de implementación. (Para más información, véase Nesta y Thinkpublic, 2013).

Estos enfoques posibilitan un aprendizaje continuo y permiten que se desarrollen y re-desarrollen ideas para garantizar un buen ajuste –se colapsan las tradicionales etapas de diseñar-instrumentar-evaluar en un experimento de aprendizaje continuo. Esto idealmente reduce la incertidumbre y el riesgo asociado con un estilo de implementación mayor tipo "big bang", al reconocer que los proyectos complejos en los ambientes complejos producirán impactos no esperados y al estar listos para responder y adaptarse.

Recuadro 1.12
Las pruebas piloto, el diseño experimental y la creación de prototipos: Hallazgos desde el OPSI

Las pruebas piloto son mencionadas por un gran número de casos recolectados en la página web del OPSI. **España**, por ejemplo, piloteó el uso de evaluaciones de desempeño de sus empleados en sus administraciones públicas. El uso de un piloto no sólo les ayuda a desarrollar la mejor herramienta posible, sino que también permite que suceda un proceso de socialización en sus organizaciones, a través del cual los empleados comienzan a acostumbrarse al nuevo enfoque antes de que se ponga en marcha con toda fuerza.

> *Poner a prueba esta herramienta en un piloto hace que la implementación futura sea mucho más eficiente al proporcionar conocimiento y aprendizaje previo. También es una oportunidad para corregir, enmendar y cambiar el proceso antes de la implementación real. El piloto también ayudará a generar conciencia sobre los sistemas de gestión del desempeño entre los servidores públicos.*

Los pilotos funcionan mejor cuando se emparejan con una evaluación continua de los impactos y la habilidad de ajustar y corregir sobre la marcha. Esto requiere un enfoque algo distinto, algunas veces conocido como "**diseño de política pública experimental**" (Eppel *et al.*, 2011). Se alude a este enfoque ante el desarrollo de las políticas públicas en la discusión de los **Estados Unidos** sobre el aprendizaje y el crecimiento para su innovación "Challenge.gov":

> *La innovación está en un constante estado de prueba y análisis. El desafío y el ímpetu del premio está creciendo rápidamente, y nuestro programa se está adaptando con ello para aceptar más usuarios nuevos y ayudar a los usuarios avanzados a obtener más del programa.*

Francia ha trabajado con una metodología similar para la reforma de hospitales. Su metodología sigue un enfoque participativo paso a paso que involucra al personal relevante y a los actores interesados en diversos talleres. Una vez que se despliegan las soluciones, se monitorean cuidadosamente y se reajustan continuamente. Una vez que se comprobó que es exitosa, la metodología se está extendiendo ahora a otros 50 hospitales en todo el país.

El enfoque de política pública abierta de **Canadá** también utiliza un enfoque bastante experimental para su innovación –con la atención puesta en la revisión continua y en las alteraciones como elementos clave de su diseño de política:

> *El marco sufrió revisiones continuas y creación de prototipos a lo largo de meses y años subsecuentes, conforme emergieron mejores prácticas y la experiencia creció. El desarrollo de política pública abierta se puso a prueba y se afinó dentro del* Strategic Policy Bureau*, y se clarificó y alteró a través de discusiones con muchos colaboradores dentro y más allá del departamento. El concepto evolucionó con el tiempo, y conforme se volvió más robusto y la experiencia aumentó, se promovió más y más para una audiencia crecientemente cautiva.*

El enfoque de política pública abierta de Canadá ofrece el siguiente consejo a otros innovadores interesados en implementar algo similar en sus propios contextos:

> *Comiencen con algo pequeño. Diseñen una narrativa clara. Documenten su progreso. Los aliados son importantes en todos los niveles, incluyendo la alta dirección. La visibilidad es importante para inspirar a los que lo adoptarán pronto. Los triunfos rápidos son importantes (es decir, la filosofía era robusta pero el* Policy Planning Bureau *requería ofrecer alguna muestra). Aunque algunos proyectos piloto de política pública abierta pueden fracasar, están diseñados para fomentar una cultura de experimentación. La experimentación trata de encontrar lo que funciona y lo que no funciona para descubrir qué funciona mejor. Implica tomar riesgos de manera inteligente. Los momentos eureka son resultado de incontables experimentos que produjeron más lecciones que resultados. Para mitigar los efectos de la disminución de la innovación en una cultura con aversión al riesgo, la política pública abierta busca enfatizar la importancia de la experimentación y del aprendizaje en lugar del fracaso.*

El gobierno de **Finlandia** ha utilizado la creación de prototipos para rediseñar las características de los hospitales al usar maquetas de cartón de muebles y herramientas con un grupo de empleados, arquitectos y pacientes del hospital. Su innovación del "Hospital de Cartón" les permitió experimentar con un enfoque particular para la co-creación.

El Hospital de Cartón proporciona una oportunidad para que el personal y los arquitectos conozcan a los pacientes como usuarios del ambiente y los servicios hospitalarios como co-creadores de esa infraestructura. La idea central es que al construir espacios físicos, uno se sitúa en los ambientes a través de todos los sentidos, permitiendo así que surjan nuevas ideas y su evaluación. A través de actividades de creación de prototipos que tienen como objetivo un resultado final concreto, el grupo multidisciplinario tiene que negociar las necesidades divergentes de una forma constructiva. La utilería sirve como representaciones que pueden combinarse para lograr distintos elementos de los espacios del hospital (paredes, pantallas, mesas, bancas, ICT, etc.) y estaban cubiertos con una película que permitía escribir sobre ellos.

Fuente: Base de datos del OPSI, www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/.

Sin embargo, este tipo de enfoques dependen de un mayor grado de flexibilidad organizacional, comparado con lo que muchas organizaciones públicas consideran cómodo. Además, al proporcionar una oportunidad para involucrarse con los usuarios finales de manera temprana y frecuente a lo largo del proceso, pueden abrir nuevas oportunidades para la innovación y pueden inspirar nuevas soluciones a problemas que pudieran haber sido ignorados con anterioridad. Por este motivo, estos métodos se alinean bien con el uso de nuevos modelos organizacionales discutidos en la sección 3.4, y con las herramientas de datos abiertos discutidas en la sección 3.3. Finalmente, se ha señalado que tomar estos pasos requiere una fuerza laboral empoderada y cualificada, y un cambio cultural dentro de las organizaciones (véase la sección 3.2) –asimismo, un cambio de la actitud de "experto" a una de alguien que aprende.

Hallazgos clave

- Aclarar los límites de la práctica aceptable y garantizar una comprensión común de estos estándares puede ayudarnos a hacer posibles prácticas innovadoras e identificar la necesidad de una reforma regulatoria;
- Actualizar las reglas y regulaciones es particularmente importante para permitir a los gobiernos aprovechar el potencial presentado por las nuevas tecnologías, incluyendo herramientas de medios sociales;

- Las reglas de presupuestación que permiten cierto nivel de flexibilidad de recursos y que los ahorros se reinviertan parecen apoyar la innovación del sector público, mientras que las medidas impredecibles de consolidación fiscal, especialmente cuando están acompañadas de una falta de flexibilidad presupuestaria, puede llevar a recortes que reducen la capacidad estratégica y llevan al pensamiento de corto plazo, y
- Las prácticas innovadoras requieren un enfoque ante la gestión de proyectos que permita el aprendizaje continuo y permita que las ideas se desarrollen y re-desarrollen para garantizar ajustes adecuados; no obstante, estos enfoques dependen de un mayor grado de flexibilidad organizacional, comparado con lo que muchas organizaciones públicas consideran cómodo.

Conclusiones parciales y preguntas abiertas

La capacidad organizacional para innovar en el sector público probablemente está vinculada en algunos aspectos a las reglas, los procesos y los procedimientos que una organización establece (o ha impuesto) para manejar sus asuntos.

- ¿Cómo pueden simplificarse o eliminarse las reglas de manera estructurada y prudente? ¿Qué tipos de enfoques alternativos podrían garantizar el comportamiento deseado (por ejemplo, elección de instrumentos, sistemas de gestión y desempeño, normas culturales y éticas, capacidad y flexibilidad estratégica y de aprendizaje)?
- ¿Cómo revisan las distintas organizaciones sus reglas y regulaciones internas? ¿Podrían los mismos enfoques usados para reducir el peso del papeleo aplicado a políticas externas también aplicarse internamente?
- ¿Qué tipo de mecanismos de financiamiento existen para la innovación en el gobierno? ¿Cómo se pueden desarrollar? ¿Cómo se pueden calibrar para las prioridades organizacionales?
- ¿Cómo puede la flexibilidad de los arreglos de financiamiento generales posibilitar a las organizaciones a reasignar los recursos para innovar y a la vez garantizar el control y la administración apropiados de las finanzas públicas? ¿Qué tipo de vínculo puede establecerse entre el uso de mecanismos de restricción fiscal y la innovación? ¿Cómo pueden las organizaciones ser alentadas para innovar en tiempos de estricta restricción fiscal?

- ¿Cuáles son las implicaciones de reducir la regulación para la fuerza laboral? ¿Mayor evaluación y monitoreo significarán la necesidad de mayor capacidad analítica? ¿Moverse de un lugar de trabajo altamente regulado a uno más innovador requerirá de más personal capacitado? ¿Requerirá de nuevos conjuntos de habilidades e inversiones para lograr un servicio público con mejor desempeño?

Bibliografía

Albury, D. (2005), "Fostering innovation in public services", *Public Money & Management*, 25 (1), 51-56.

Australian Government (2010), *Empowering Change: Fostering Innovation in the Australian Public Service*, Management Advisory Committee, Commonwealth of Australia, Barton, Australia, disponible en: www.industry.gov.au/innovation/publicsectorinnovation/Documents/Empowering_Change.pdf.

Bason, C. (2010), *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*, Policy Press.

Bekkers, V. *et al.* (eds.) (2011), *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*, Palgrave Macmillan.

Blunt, L. y C. Leadbeater (2012), *The Art of Exit: In Search of Creative Decommissioning*, National Endowment for Science, Technology and the Arts, London, disponible en: www.nesta.org.uk/sites/default/files/the_art_of_exit.pdf.

Borins, S. (2014), *The Persistence of Innovation in Government*, Brookings Institution Press, Washington, DC.

Chapman, J. (2002), *System Failure: Why Governments Must Learn to Think Differently*, DEMOS, London, disponible en: www.demos.co.uk/files/systemfailure2.pdf.

Darroch, J. (2005), "Knowledge management, innovation and firm performance", *Journal of Knowledge Management*, 9 (3), 101-115.

Design Council (2013), "Design public good", Mayo, Design Council, London. Véase la plataforma: Sharing Experience Europe – Policy Innovation Design, disponible en: www.designcouncil.org.uk/sites/default/files/asset/document/Design%20for%20Public%20Good.pdf.

Dunleavy, P. y L. Carrera (2013), *Growing the Productivity of Government Services*, Edward Elgar.

Dunleavy, P. *et al.* (2005), "New public management is dead: Long live digital era governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), 467-494.

Eppel, E. *et al.* (2011), "Experimentation and learning in policy implementation: Implications for public management", *Institute for Governance and Policy Studies Working Paper*, No. 11/04, Victoria University of Wellington, Nueva Zelanda.

European Commission (2013), *Powering European Public Sector Innovation: Towards a New Architecture*, Report of the Expert Group on Public Sector Innovation, Directorate General for Research and Innovation, Innovation Union, European Commission, Brussels, disponible en: http://ec.europa.eu/research/innovationunion/pdf/psi_eg.pdf.

Frey, B. S. y M. Osterloh (2002), *Successful Management by Motivation: Balancing Intrinsic and Extrinsic Incentives*, Springer-Verlag, Berlin.

GAO (2014), "Office of Personnel Management: Agency needs to improve outcome measures to demonstrate the value of its Innovation Lab", Report to Congressional Requesters, GAO-14-306, March, United States Government Accountability Office, Washington, DC, disponible en: www.gao.gov/assets/670/662137.pdf.

Gee, S. y I. Miles (2008), *Mini Study 04 – Innovation Culture, Global Review of Innovation Intelligence and Policy Studies*, Pro Inno Grips, disponible en: http://grips.proinnoeurope. eu/knowledge_base/dl/392/orig_doc_file.

Hassan, S. *et al.* (2014), "Does ethical leadership matter in government: Effects on organizational commitment, absenteeism, and willingness to report ethical problems", *Public Administration Review*, 74 (3), 333-343.

Hughes, N. (2013), *Connecting Policy with Practice: People Powered Change*, Insights from the Connecting Policy with Practice Programme in 2013, Institute for Government, London, disponible en: www.civilsociety.co.uk/docs/ifg_-_connecting_policy-v6.pdf.

Kemp, R. y R. Weehuizen (2005), "Policy learning, what does it mean and how can we study it?", Publin report D15, NIFU STEP, Oslo, disponible en: http://survey.nifu.no/ step/publin/reports/d15policylearning.pdf.

Kidson, M. (2013), "Organising policy making: A discussion paper on emerging trends", Institute for Government, Londres.

Koch, P. y J. Hauknes (2005), "On innovation in the public sector – today and beyond", Publin Report No. D20, Oslo.

MacLeod, D. y N. Clark (2009), *Engaging for Success: Enhancing Performance through Employee Engagement*, Office of Public Sector Innovation, Surrey, Reino Unido, disponible en: www.engageforsuccess.org/wp-content/uploads/2012/09/file52215.pdf.

Mulgan, G. (2007), "Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously", National Endowment for Science, Technology and the Arts, Londres, disponible en: www.nesta.org.uk/sites/default/files/ready_or_not.pdf.

NAO (2009), "Innovation across central government", Report by the Comptroller and Auditor General, HC 12 Session 2008-2009, 26 March, National Audit Office, Londres, disponible en: www.nao.org.uk/wpcontent/uploads/2009/03/080912.pdf.

NAO (2006), "Achieving innovation in central government organisations", Report by the Comptroller and Auditor General, HC 1447-I Session 2005-2006, National Audit Office, Londres, disponible en: www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2006/07/05061447i.pdf.

Nesta (2011), "Innovation in public sector organisations: A pilot survey for measuring innovation across the public sector", National Endowment for Science, Technology and the Arts, Londres, disponible en: www.nesta.org.uk/sites/default/files/innovation_ in_public_sector_orgs.pdf.

Nesta and Innovation Unit (2013), *People Powered Commissioning: Embedding Innovation in Practice*, National Endowment for Science, Technology and the Arts, Londres, disponible en: www.nesta.org.uk/sites/default/files/people_powered_commissioning.pdf.

NESTA and Thinkpublic (2013), *Prototyping Framework: A Guide to Prototyping New Ideas*, Thinkpublic, Londres, disponible en: ww.nesta.org.uk/sites/default/files/prototyping_ framework.pdf.

OECD (2015), *Achieving Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

OECD (2014), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, OECD Publishing, París.

OECD (2011), *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París.

OECD (2009), *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*, OECD Publishing, París.

OECD (2010), *Public Administration after New Public Management*, Value for Money in Government, OECD Publishing, París.

OECD (2005), *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data, 3rd edition*, The Measurement of Scientific and Technological Activities, OECD Publishing, París.

OECD (2003), *From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries*, Cutting Red Tape, OECD Publishing, París.

OECD (por aparecer), *OECD Innovation Strategy*, OECD Publishing, París.

OECD (n.a.), OECD Observatory of Public Sector Innovation website, disponible en: www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/home.

O'Reilly, T. (2010), "Government as a platform", en: Lathrop, D. and L. Ruma (eds), *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, O'Reilly Media, Sebastopol, California.

Paarlberg, L.E. *et al.* (2008), "From theory to practice: Strategies for applying public service motivation", in: Perry, J. L. y A. Hondeghem (eds.), *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*, Oxford University Press, Oxford, 268-293.

Ubaldi, B. (2013), "Open Government Data: Towards empirical analysis of Open Government data initiatives", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 22, OECD Publishing, París.

Capítulo 2

La persistencia de la innovación en el gobierno: una guía para funcionarios públicos innovadores

Sandford Borins

Capítulo 2

La persistencia de la innovación en el gobierno: una guía para funcionarios públicos innovadores

Sandford Borins[6]

Introducción

La innovación en el sector privado es un concepto que se conoce ampliamente y una práctica que se observa todos los días. Se define como la primera vez que una compañía adopta un proceso o tecnología, o produce un nuevo producto. Tiene una relación cercana con la invención, la primera vez que cualquier compañía adopta un proceso o tecnología, o produce un nuevo producto. (Los inventos deberían ser patentables, pero las innovaciones no lo son.) En el discurso de todos los días, el término innovación ha llegado a incluir la invención también. Ya sea que las compañías del sector privado sean las primeras en comercializar un nuevo producto o que los seguidores comercialicen una mejor versión del producto de un competidor, lo están haciendo para aumentar su rentabilidad. El objetivo de ganar dinero es un incentivo poderoso para la innovación en el sector privado; a menudo lleva a los emprendedores a establecer nuevas empresas, o a las compañías grandes existentes a compensar a los empleados que desarrollan innovaciones con una gran parte del aumento resultante en las ganancias.

Por muchos años, el público y los investigadores también creían que la innovación estaba confinada al sector privado y que la innovación en el sector público era un contrasentido. Las organizaciones del sector público, por definición, no reciben ganancias. Además, son monopolísticas, jerárquicas y adversas al riesgo político. Como monopolios, necesitan no temer a la competencia. Como jerarquías adversas al riesgo, los impulsos innovadores de los funcionarios públicos

[6] Este capítulo resume mi libro del 2014, *The Persistence of Innovation in Government* y está basado en el reporte *The Persistence of Innovation in Government: A Guide for Innovative Public Servants,* disponible en: http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/The%20Persistence%20of%20Innovation%20in%20Government.pdf. La investigación fue apoyada por el *IBM Center for the Business of Government* (www.businessofgovernment.org), el *Ash Center for Democratic Governance and Innovation*, la *Harvard Kennedy School*, y el *Department of Management, University of Toronto-Scarborough*; la asistencia en la investigación de Kaylee Chretien y Elizabeth Lyons, y las contribuciones editoriales de Mark Abramson, Daniel Chenok, Beth Herst y Effie Metropoulos se reconocen con agradecimiento. Aprecio la invitación extendida por los profesores Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge y Cynthia L. Michel para presentar esta investigación en el "MX Abierto Seminario Innovación Pública".

están limitados por el veto de sus líderes políticos. Se ha comprobado que esta creencia es equivocada por tres razones. Primero, el público espera, y exige, que el estándar de servicio en el sector público sea comprable con el que se logra en el sector privado. Si puedes comprar con facilidad en línea, entonces deberías de poder recibir servicios públicos en línea. Segundo, aunque las organizaciones individuales del sector público puedan ser monopolios, el gobierno democrático es competitivo, en tanto que los partidos de oposición pueden hacer la promesa de proporcionar mejores servicios y mejores soluciones que el partido en el poder.

Tercero, aunque la innovación aparece pocas veces en el título o la descripción del puesto de los funcionarios públicos, son profesionales que se enorgullecen al dar un servicio efectivo y al resolver los innumerables problemas de política pública y gestión que confrontan diariamente antes de que se conviertan en crisis.

La necesidad de innovar también surge de la creencia del gobierno como una solución, una creencia de que el gobierno puede encontrar mejores maneras de proporcionar servicios. Los innovadores comparten una convicción de que la solución creativa de problemas, la improvisación inspirada, la experimentación y la capacidad de tomar riesgos dentro de sus organizaciones son posibles.

Si reconocemos que la innovación en el sector público es una posibilidad teórica, entonces los investigadores quisieran saber si ciertamente es una realidad empírica. Los premios en innovación han dado oportunidades para que los funcionarios públicos innovadores se identifiquen y proporcionen información sobre las innovaciones que han desarrollado e instrumentado. Brindan mayor reconocimiento a los esfuerzos de los innovadores entre los practicantes, investigadores y el público en general, y alientan a las nuevas generaciones de agentes del cambio, experimentadores y héroes locales en el sector público.

El premio *Innovations in American Government Awards* de la Escuela Kennedy de la Universidad de Harvard (*Premio HKS*) fue uno de los primeros de este tipo de premios –establecido en 1985 con financiamiento de la *Fundación Ford*– y sigue operando actualmente. El Premio HKS es prestigioso, altamente visible y bien publicitado, atrayendo 500 aplicaciones cada año de organizaciones del sector público que representan el espectro completo de la actividad de gobierno en todos los niveles de gobierno. Sus cuestionarios de solicitud son extensos y se han mantenido constantes a lo largo del tiempo, facilitando la investigación a fondo sobre innovaciones actuales, así como comparaciones longitudinales.

El *Ash Center for Democratic Government and Innovation*, que maneja el proceso de premiación, ha apoyado consistentemente la investigación, usando sus materiales de aplicación como una base de datos. Por estos motivos, he elegido utilizar solicitudes al Premio HKS para construir una base de datos a fin de estudiar la innovación en el sector público.

El Premio HKS tiene dos niveles de cuestionarios escritos: uno corto para las solicitudes iniciales (500 de ellas en 2010) y uno mucho más largo para semifinalistas (127 ese año). El cuestionario inicial de los solicitantes pide un resumen de la innovación, una pequeña historia de su evolución, y evidencia sobre cómo cumple con los cuatro criterios de selección del Premio HKS: novedad, efectividad, importancia y transferibilidad.

El cuestionario semifinalista pide una discusión más comprehensiva que incluye lo siguiente:

- La naturaleza de la innovación y cómo se relaciona con la práctica previa;
- Un recuento detallado de su historia, incluyendo cómo inició y su evolución;
- Obstáculos que se tuvieron que superar;
- Las medidas de sus resultados;
- Su presupuesto operativo;
- El lugar al que se transfirió la innovación, y
- Reconocimientos y cobertura que recibió en la prensa.

La amplitud de este grupo de preguntas proporciona una oportunidad única para la investigación a profundidad acerca de la naturaleza del proceso de innovación, el impacto de la innovación y la relación entre ambos.

¿Cómo es el panorama de la innovación en el sector público actualmente y qué significa para los innovadores y aquellos que estudian sus esfuerzos? Éstas son las preocupaciones centrales de este capítulo. El panorama está mapeado a través de un análisis comparativo longitudinal de dos grupos de datos sobre innovación, que revelan tanto cambios significativos como continuidades importantes. Las recomendaciones basadas en estos hallazgos se presentan para los practicantes innovadores en todos los niveles de gobierno, y para los ejecutivos de gobierno que pueden influir en el clima de una organización para la innovación. El capítulo concluye con una discusión acerca de cómo los programas que reciben premios de innovación, los académicos y los

practicantes pueden construir una asociación tripartita que pueda mejorar la innovación en el sector público.

Los datos que apoyan los hallazgos de este capítulo se derivan del análisis estadístico de las aplicaciones de los Premios HKS 2010 y las comparaciones con análisis similares de un grupo anterior de aplicaciones de los años 1990 a 1994. Las publicaciones anteriores presentaron resultados previos y proporcionaron un grupo detallado de comparadores para los datos actuales (Borins 1998, 2000, 2001, 2006).

Este capítulo esta dirigido a quienes ya están involucrados en el proceso de innovación, y también tiene la intención de inspirar y ayudar a los innovadores del futuro. El fin es incrementar la innovación en el gobierno. La investigación que es el fundamento de este capítulo demuestra que los innovadores se encuentran en todos los niveles de gobierno. La audiencia potencial para este reporte se puede encontrar en todo el sector público. La innovación en el gobierno es un fenómeno mundial. Aunque este capítulo se enfoca en los Estados Unidos, los programas de premios y los proyectos de investigación en otros países se mencionan brevemente para describir los desarrollos importantes en el mundo y compararlos con la experiencia americana.

¿Qué hemos aprendido acerca de la innovación en el gobierno?

Elementos de cambio

Ha habido cambios importantes en la innovación del sector público en E.U. desde principios de los 1990. Aunque estos cambios no han transformado el panorama de la innovación más allá de lo reconocible, sí constituyen parteaguas importantes.

- Primero, ha habido un aumento importante en la colaboración interorganizacional, con implicaciones significativas para el financiamiento y la estructura organizacional de la innovación;
- Segundo, ha habido cambios marcados en la agenda de innovación –el contenido de la innovación– en cada una de las seis áreas principales de políticas públicas utilizadas por los Premios HKS para hacer su selección, y
- Tercero, la conciencia social de la innovación del sector público ha aumentado al punto en el que ya no se trata de un asunto que sea una

preocupación de especialistas entre los servidores públicos, el conocido juego para iniciados. La innovación del sector público se ha vuelto más transparente, recibe atención de los medios, más evaluación externa y más transferencia de ideas y prácticas innovadoras.

Hallazgo uno: la colaboración interorganizacional ha aumentado

La Tabla 2.1 muestra el marcado aumento en la colaboración interorganizacional a lo largo de la última década. Este aumento se observa tanto en la colaboración dentro del gobierno (58 por ciento *versus* 21 por ciento a principios de los 1990) como en la colaboración externa entre el gobierno y otros sectores (65 por ciento *versus* 28 por ciento en los 1990). Los resultados del 2010 fueron para solicitantes iniciales de los Premios HKS, independientemente de si fueron seleccionados como semifinalistas. Los dos grupos tuvieron una incidencia similar de colaboración, evidencia de la naturaleza generalizada de su aumento.

Tabla 2.1
Características de las innovaciones, solicitudes iniciales 2010 (Semifinalistas y No Semifinalistas) y Semifinalistas de 1990 a 1994

Característica	Todas las solicitudes 2010	Semifinalistas 1990 a 1994
Colaboración externa	65%	28%
Colaboración dentro del gobierno	58	21
Tecnología de la información	36	28
Mejora del proceso	29	34
Empoderamiento ciudadano	16	26
Uso de voluntarios	13	7
Uso de incentivos de mercado	10	8
Cambios en actitudes del público	11	13
Características totales	**238**	**165**
N	234 (126 no seleccionadas + 108 seleccionadas)	217

Nota: Las entradas en columnas son porcentajes de N, el número de casos para cada grupo, y sumarán más de 100 porque la mayoría de las innovaciones tuvieron varias características. *Fuente*: Solicitudes del 2010. Para los semifinalistas de 1990 a 1994, véase Borins (1998), Tabla 2.1 (p. 20) y Tabla 2.2 (p. 26).

Los investigadores en otros países corroboran que la colaboración es una característica creciente de la innovación. Los investigadores Farah y Spink observaron que 80 por ciento de las solicitudes para los premios de innovación gubernamental estatales y locales en Brasil entre 1996 y 2005 reportaron colaboración entre agencias gubernamentales, el sector no gubernamental y/o empresas (2008, p. 83). Aunque la encuesta *Innobarometer* de la Comisión Europea sobre innovación del sector público en 4,000 organizaciones en 27 países de la Unión Europea (Director General Enterprise and Industry 2010, p. 43) utilizó organizaciones en lugar de innovaciones como su unidad de análisis, también proporcionó evidencia de bastante colaboración. Cuando se preguntó cómo se desplegaban sus innovaciones de servicio o proceso:

- 75 por ciento de las organizaciones seleccionadas para la muestra respondieron que desarrollaron las innovaciones por sí solas;
- 65 por ciento desarrollaron innovaciones con otras organizaciones del sector público;
- 45 por ciento desarrollaron innovaciones con organizaciones no gubernamentales, y
- 31 por ciento desarrollaron innovaciones con empresas.

(Las respuestas para la encuesta *Innobarometer* de la Comisión Europea suman más de 100 por ciento porque los encuestados podían reportar más de un tipo de innovación.)

Una posible razón del importante aumento en la colaboración es que los gerentes públicos innovadores están involucrados más frecuentemente en resolver problemas difíciles, complejos, que cruzan las fronteras organizacionales. En muchos casos, el sector público carece del dinero para lograr sus metas y requiere contribuciones de los sectores privado y voluntario. Este es el caso de iniciativas de desarrollo urbano como la *Bryant Park Corporation* de la Ciudad de Nueva York.[7]

En otras situaciones, la colaboración es necesaria cuando muchos actores interesados comparten un recurso en común, como por ejemplo una cuenca.

[7] Me refiero a los semifinalistas de los Premios HKS en 2010 como ejemplos particularmente útiles. Breves descripciones de todos los semifinalistas del 2010 se presentan en Borins (2014a, capítulo 7, pp. 143-77).

Las sociedades para manejo de cuencas como el *Watershed Project Authority* de Santa Ana (California) facilitan la participación de todos los actores. En otras palabras, los directores y las organizaciones ahora colaboran porque tienen que hacerlo. La colaboración, por lo tanto, puede adecuadamente considerarse como un rasgo del panorama de innovación, emergente en los años 1990 y bien establecido, incluso permanente, hoy en día.

Cuando los cuestionarios más detallados respondidos por los 127 semifinalistas del Premio HKS en 2010 se codificaron, la frecuencia con la que las características ocurrieron fue distinta que las frecuencias para las solicitudes iniciales (mostradas en la Tabla 2.1) porque los cuestionarios más detallados permitieron una presentación más comprehensiva de los componentes y el funcionamiento de las innovaciones. La Tabla 2.2 muestra las frecuencias de las características que se codificaron para los 127 semifinalistas.

Tabla 2.2
Características de las innovaciones, semifinalistas 2010

Característica	Todos los Semifinalistas
Colaboración dentro del gobierno	81%
Colaboración externa	80
Mejora del proceso	70
Tecnología de la información	41
Empoderamiento ciudadano	24
Uso de voluntarios	12
Uso de incentivos de mercado	6
Cambio organizacional en el sector público	3
Características Totales	**383**
N	127

Los porcentajes suman más de 100 ya que las innovaciones pueden tener más de una característica.
Fuente: Cuestionarios de los semifinalistas.

Un hallazgo significativo mostrado en la Tabla 2.2 es la gran cantidad de colaboración interorganizacional en el gobierno, específicamente la colaboración dentro de un gobierno y/o la colaboración entre los niveles de gobierno. De manera similar, hubo mucha colaboración con el sector privado y/o el sector no gubernamental. Ambos tipos de colaboración (interna y externa) fueron reportados por 80 por ciento de la muestra.

Las colaboraciones fueron desde asociaciones formales entre dos o tres pequeños gobiernos locales que compartían una función como el avalúo de propiedades o los servicios de bomberos, hasta colaboraciones más grandes y formalizadas como la *Regional Greenhouse Gas Initiative*, una iniciativa para establecer un mercado de emisiones de carbono que involucró a las empresas públicas de 10 estados de la costa este, hasta las colaboraciones más amplias como la *Santa Ana Watershed Project Authority*.

Además de la prominencia de la colaboración interorganizacional, las mejoras en la gestión o en el proceso de producción se entendieron de una forma amplia y se reportaron con frecuencia (70 por ciento). Cuatro de 10 innovaciones involucraron tecnología de la información (41 por ciento) y un cuarto mostró empoderamiento ciudadano (24 por ciento). Participación de voluntarios del público (12 por ciento) e incentivos de mercado (6 por ciento) se usaron más ocasionalmente. La característica que sucedió menos frecuentemente en 2010 –cambio organizacional en el sector público– fue mucho más común hace dos décadas.

A principios de los 1990, la innovación usualmente significaba la mejoría organizacional interna, a menudo importando prácticas del sector privado (mejoría del servicio a clientes, manejo con calidad total). Muchas organizaciones del sector público, habiendo avanzado considerablemente en el trabajo interno, ahora han volteado hacia la resolución colaborativa de problemas.

Hallazgo dos: tanto el financiamiento compartido como el general se han incrementado

La creciente prominencia de la colaboración interorganizacional tiene importantes implicaciones para el financiamiento de las innovaciones. La Tabla 2.3 compara el nivel gubernamental de la agencia que realiza las solicitudes semifinalistas con los niveles de gobierno y las organizaciones fuera del gobierno que contribuyeron a su financiamiento.

Tabla 2.3
Fuentes de financiamiento para los semifinalistas del 2010

Fuente de financiamiento	Nivel de gobierno solicitante	Semifinalistas que recibieron financiamiento	Porcentaje promedio de presupuesto proporcionado por fuente
Gobierno Federal	9%	45%	56%
Gobierno Estatal	39	47	54
Gobierno Local	52	47	64
Sector Privado		24	41
No-gubernamentales		17	27
Cobros a usuarios		13	51
Total	**100**	**193**	
N	127	127	

Fuente: Cuestionarios de semifinalistas del 2010.

Hay una creciente diversidad de fuentes de financiamiento. Alrededor del 10 por ciento de las solicitudes fueron realizadas por programas del gobierno federal, 40 por ciento por programas de gobiernos estatales, y 50 por ciento por programas de gobiernos locales. Aunque sólo 10 por ciento de los semifinalistas fueron programas del gobierno federal, el gobierno federal proporcionó financiamiento para 45 por ciento de los semifinalistas; los gobiernos estatales dieron financiamiento a 47 por ciento, y los gobiernos locales dieron financiamiento a 47 por ciento. Se pueden hacer algunas inferencias aquí.

Dado que 52 por ciento de los semifinalistas fueron de gobiernos locales, y el gobierno local fue una fuente de financiamiento para 47 por ciento, un segmento de los semifinalistas del gobierno local recibieron su financiamiento completamente de fuentes distintas al gobierno local. Un cuarto (24 por ciento) de los semifinalistas recibieron financiamiento del sector privado y 17 por ciento de organismos no gubernamentales, particularmente fundaciones. El semifinalista promedio recibió financiamiento de aproximadamente dos fuentes (la suma de los porcentajes que recibieron cada tipo de financiamiento). La última columna de la tabla muestra el porcentaje promedio del presupuesto de los semifinalistas proporcionado por cada fuente de financiamiento. Éstos abarcan desde 27 por ciento por los no gubernamentales a 64 por ciento proporcionado por el gobierno local. Claramente, las distintas fuentes de financiamiento no están proveyendo cantidades simbólicas, sino más bien un financiamiento importante.

La colaboración interorganizacional ahora se extiende más allá de la mera participación en juntas directivas, que frecuentemente era el caso a principios de los 1990, hacia una participación activa así como el otorgamiento de financiamiento. Dado que el gobierno federal no era elegible para competir por premios de 1990 a 1994 en los Premios HKS, las fuentes de financiamiento para ese periodo no se compararon con los de los semifinalistas del 2010. No obstante, el financiamiento compartido ahora se ha vuelto una característica importante de las innovaciones colaborativas. Este hallazgo tiene implicaciones para los aspirantes a ser innovadores (dónde buscar financiamiento) y para los inversionistas potenciales (qué es lo que quieren lograr al contribuir financieramente y cómo monitorear el progreso).

La Tabla 2.4 muestra que la población promedio a la cual llegan las innovaciones de los semifinalistas del Premio HKS –202,000 a principios de los 1990 y 236,000 en 2010– y el porcentaje de la población objetivo alcanzado –un poco menos de 50 por ciento en dos décadas– han permanecido relativamente constantes. Lo que ha cambiado dramáticamente, sin embargo, es el presupuesto operativo promedio, que ha aumentado en 360 por ciento, de $5.9 millones a $21.5 millones de dólares. Un poco más de la mitad de este aumento se debe a la inflación (de 67 por ciento entre 1990 y 2010) y al aumento de 17 por ciento en población alcanzada. Una explicación inicial del resto del aumento sería que los innovadores ahora pueden tener acceso a más fuentes de financiamiento. Además, como se discutirá más adelante en el Cuarto Hallazgo, hay mayor interés público en y apreciación de la innovación en el sector público, lo cual apoyaría las decisiones de los funcionarios públicos y funcionarios electos de aumentar el financiamiento para las innovaciones.

Tabla 2.4
Presupuestos para la Innovación

	Semifinalistas 2010	**Semifinalistas 1990 a 1994**
Promedio de población alcanzada.	236,000	202,000
Porcentaje de población objetivo.	47%	48%
Presupuesto operativo promedio ($ millones de dólares).	$ 21.5	$ 5.9
N	127	217

Fuentes: Solicitudes del 2010. Para los semifinalistas de 1990-94, véase Borins (1998), Tabla I-2 (p. 126) para población promedio y porcentaje de población objetivo alcanzada, y Tabla 5-1 (p. 93) para presupuesto operativo promedio.

Hallazgo tres: la agenda de innovación ha cambiado en todas las áreas de política pública[8]

Un área de política pública definida por los Premios HKS representa un grupo de organizaciones gubernamentales con funciones comparables. Las fuerzas policíacas y sistemas correccionales que, en su conjunto, constituyen el área de justicia criminal y seguridad pública son un buen ejemplo. En cualquier momento dado, las innovaciones se difunden dentro de estas instituciones comparables en un proceso descrito por la curva logística de Rogers (2003): inicialmente una adopción lenta, que acelera una vez que la conciencia de la innovación y sus ventajas se vuelve generalizada, y finalmente desacelerando conforme se alcanza la saturación.

Ha habido un cambio considerable en la mayoría de las seis áreas de política pública definidas por los Premios HKS. Parte de este cambio es consecuencia de las nuevas prioridades de política pública a lo largo de los últimos 15 años, que han llevado a la creación de nuevos tipos de programas que compiten por el reconocimiento de un premio importante sobre innovación.

De manera inversa, parte del cambio resulta de innovaciones previas que siguen el curso desde ser un experimento novedoso a ser una práctica aceptada. Los innovadores tardíos no buscan reconocimiento de un premio que otorga una prima a la novedad. El movimiento es cíclico: nuevos focos aparecen y los establecidos se desvanecen dentro de cada área de política pública. Estos cambios constituyen el contenido de la innovación, como algo distinto del proceso.

A continuación se presentan los movimientos dentro de las seis áreas de política pública, enlistados desde el mayor cambio hasta el menor.

- Las iniciativas en **transporte, infraestructura y ambiente** ahora se enfocan en incrementar la eficiencia energética y promover la sustentabilidad, particularmente al reducir la producción de gases de invernadero. Esto representa un cambio casi completo de enfoque

[8] Borins (2014a, pp. 143-79) proporciona una discusión detallada acerca de cómo la naturaleza de las innovaciones en cada una de las áreas de política pública de los Premios HKS ha cambiado a lo largo de dos décadas, así como un panorama de esbozos breves de cada uno de los 127 semifinalistas, con la discusión organizada por áreas de política pública y temas dentro de las áreas de política pública.

en comparación con hace dos décadas. A principios de los 1990, las iniciativas ambientales lidiaban principalmente con la contaminación de agua y suelos. Las iniciativas de transporte e infraestructura también son mucho menos comunes actualmente que en el periodo anterior.

- Las innovaciones en **desarrollo comunitario y económico** se han vuelto mucho más diversas, incluyendo:

  - Iniciativas que apoyan la "nueva economía" impulsada por la tecnología;
  - Iniciativas de desarrollo urbano, particularmente apoyo no gubernamental para la revitalización de parques urbanos;
  - Iniciativas de desarrollo rural, e
  - Intentos para lidiar con las consecuencias de la crisis hipotecaria, ya sea al prevenir la reclamación de la hipoteca, o si eso no era posible, manteniendo las acciones de la vivienda o convirtiéndolas en otros usos productivos.

Dos nuevas fuentes importantes de financiamiento público para iniciativas de desarrollo comunitario y económico han sido los fondos del acuerdo sobre tabaco y el *American Recovery and Reinvestment Act*. Las iniciativas de innovación a principios de los años 1990 a menudo requirieron apoyo para construir un espíritu de comunidad en vecindades urbanas. Estos lugares, así como otras zonas como las nuevas subdivisiones, han sido seriamente afectados por la reciente crisis hipotecaria, con el resultado de que la intervención gubernamental se está llevando a cabo en una escala mucho mayor que lo imaginable hace dos décadas.

- El área de política pública de **justicia criminal y seguridad pública** ya no está dominada por un modelo teórico único, como lo estaba a principios de los 1990. La policía comunitaria, el tema más influyente de ese momento, es ahora una práctica estándar. No hay otro enfoque, práctica o teoría que lo haya reemplazado. En lugar de ello, el sistema correccional abarca una variedad de iniciativas tanto en la justicia para adultos como para jóvenes, así como programas para poblaciones objetivo que están en riesgo de entrar al sistema correccional, como los enfermos mentales o los jóvenes que han cometido ofensas menores. Las innovaciones, que frecuentemente utilizan nuevas tecnologías, en áreas como la vigilancia y el manejo de identidades, están destinadas a

mejorar la seguridad pública en el desafiante ambiente posterior al 11 de septiembre del 2001;

- El área de política pública de **servicios de salud y sociales** ahora tiene más programas innovadores para proporcionar cuidado de la salud a los que no tienen seguro, así como programas para mejorar la salud de los jóvenes y enfoques integrados para simplificar y mejorar el acceso a prestaciones sociales. El mejor acceso a servicios de salud puede ser subsumido bajo el *Affordable Care Act*. Si es así, la complejidad del Acto, así como las obligaciones que coloca en los estados, puede estimular nuevas innovaciones iniciadas por el Estado para implementarla efectiva y equitativamente;
- Las iniciativas de **educación y capacitación** han continuado concentrándose en escuelas innovadoras, ahora usualmente estructuradas como escuelas autónomas ("*charter*"). El cambio principal en esta área de política pública de principios de los 1990 es un mayor énfasis en los programas para mejorar la calidad de los maestros, especialmente al usar sueldos como incentivos para el desempeño (y presuntamente el despido por mal desempeño). Algunas jurisdicciones, como las Escuelas Públicas de Boston, han comenzado a manejar su propia capacitación de maestros. La recuperación de deserción escolar, que algunas escuelas autónomas han comenzado a atender, es un nuevo tema. Finalmente, las iniciativas de educación a distancia que anteriormente utilizaban televisión interactiva como plataforma ahora están siendo atendidas, de manera inevitable y mucho más cómoda, por el Internet, y
- Las iniciativas de **gestión y gobernanza** continúan siendo dominadas por la nueva tecnología que ahora se concentra en el desarrollo de nuevos programas y aplicaciones, aplicaciones de medios sociales para el sector público, el desarrollo y análisis de *Big Data* en el sector público, y *Open Data* o iniciativas de Gobierno Abierto que ponen conjuntos de datos del sector público a disposición, gratuitamente, de los ciudadanos en páginas web gubernamentales. Hay muchas menos iniciativas de reestructuración organizacional. Una posible explicación es que los funcionarios de gobierno hoy en día se han beneficiado de las iniciativas de reestructuración anteriores de sus predecesores. El tema nuevo en esta área de política es el establecimiento de programas de voluntarios a gran escala. Sin lugar a dudas, las nuevas tecnologías de medios sociales y los enfoques de colaboración abierta ("*crowdsourcing*") que las mismas fomentan juegan un papel en este asunto.

Hallazgo cuatro: el interés de los medios y el público en la innovación ha aumentado

El público de hoy está significativamente más interesado en la innovación del sector público que el público de hace dos décadas, como lo muestra la Tabla 2.5. Casi nueve de diez de los semifinalistas del 2010 dijeron que sus innovaciones recibieron cobertura de los medios. En comparación, sólo poco menos de la mitad (46 por ciento) de los semifinalistas de 1990 a 1994 reportaron que su programa recibió cobertura de los medios. En 2010, los semifinalistas reportaron cobertura de medios locales o estatales (74 por ciento), medios profesionales o comerciales (62 por ciento), y medios nacionales (43 por ciento). Esto es en marcado contraste con dos décadas antes.

Tabla 2.5
Atención reportada de los medios respecto de las innovaciones

Atención de los medios	Semifinalistas 2010	Semifinalistas 1990 a 1994
Medios Locales o Estatales	74%	ND
Profesional, Comercial	62	ND
Medios Nacionales	43	ND
Medios Nacionales, Liberal	33	ND
Medios Nacionales, Centro	17	ND
Medios Nacionales, Conservador	14	ND
Cualquier atención de los medios	89	46
Sin atención de los medios	11	54
N	127	217

Fuentes: Solicitudes del 2010. Para los semifinalistas de 1990 a 1994, véase Borins (1998), Tabla 6-4 (p. 113).

Es posible que el aumento en la atención de los medios refleje una mayor conciencia de la innovación en el sector público, su mayor presencia en el radar cultural. También puede ser parte de un cambio en las percepciones del gobierno después de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 y la más reciente crisis financiera mundial. El público puede tener un nuevo sentido del valor de la innovación y su influencia potencial positiva sobre las vidas de los ciudadanos. Esto puede parecer paradójico dada la mayor polarización entre los ciudadanos acerca del papel del gobierno y la frustración pública con los frecuentes estancamientos en las negociaciones en el Congreso. Quizá esto representa una segmentación de las actitudes públicas: respeto hacia la

capacidad innovadora del gobierno combinada con frustración respecto del hecho de que el partidismo político frecuentemente sofoca la innovación.

Los medios de comunicación nacionales se agruparon en los llamados liberales *(New York Times, Huffington Post, MSNBC, NPR),* los llamados de centro *(CBS, CNN, Time, Newsweek, AP)* y los llamados conservadores *(Business Week, Forbes, Wall Street Journal, Fox News)*.[9] Asumiendo que los medios de comunicación liberales pueden ser más positivos en su cobertura de los programas de gobierno innovadores y efectivos que los medios conservadores y, a la inversa, que los medios de comunicación conservadores tienen mayor probabilidad de representar a la intervención gubernamental como algo inherentemente inefectivo, los reportajes sobre la innovación del sector público tienen mayor probabilidad de ser cubiertos por los medios liberales. Los datos son consistentes con esta hipótesis, con un tercio de los semifinalistas del 2010 reportando cobertura por medios de comunicación clasificados como liberales, 17 por ciento de ellos siendo cubiertos por medios clasificados como de centro y 14 por ciento por medios clasificados como conservadores.

Hallazgo cinco: las innovaciones están siendo evaluadas más frecuentemente

No sólo los medios, y por ende el público, están poniendo atención a la innovación del sector público con mayor interés, sino que los innovadores del sector público están atrayendo mayor escrutinio de asesores expertos. Los semifinalistas del Premio HKS del 2010 pasaron por una evaluación externa significativamente más formal que sus contrapartes de 1990 a 1994. Esto se muestra en la Tabla 2.6.[10] La proporción de semifinalistas que reportan análisis de política por parte de consultores, organizaciones no gubernamentales o fundaciones aumentó de 25 a 42 por ciento, la evaluación dentro del gobierno de 14 a 24 por ciento, y la investigación académica de 12 a 23 por ciento. La comprobación de acreditación (6 por ciento) fue una nueva categoría. El único tipo de evaluación que disminuyó fue la auditoría financiera, de 20 a

[9] Aunque parte del aumento en la atención a la innovación en el sector público puede ser resultado de que más medios operan ahora que hace dos décadas, especialmente en internet, la mayoría de los medios mencionados en esta lista estaban en operación entonces, lo cual sugiere que mayor atención a la innovación del sector público también sucedió en los medios convencionales.

[10] Aunque se pide a los solicitantes que resuman los resultados de la evaluación formal, esto es, que auto reporten, el cuestionario también pide información de contacto para permitir la verificación y reducir cualquier tentación de filtrar o interpretar demasiado libremente. Véase la Pregunta 6 de la solicitud de semifinalista en el Apéndice II.

12 por ciento. La auditoría financiera, sin embargo, es la forma menos valiosa de evaluación externa. Esta lidia solamente con verificar si el dinero fue utilizado para el propósito para el cual se asignó, no si el programa alcanzó sus objetivos.

Tabla 2.6
Evaluación formal

Evaluación Formal	Semifinalistas 2010	Semifinalistas 1990 a 1994
Análisis de política pública por consultores, organismos no gubernamentales o fundaciones	42%	25%
Evaluación en el gobierno (Agencia Central, Inspector General)	24	14
Investigación Académica	23	12
Auditoría Financiera	12	20
Comprobación de Acreditación	6	ND
Ninguna	28	38
Evaluaciones Completamente Aprobatorias	42	ND
Evaluaciones Parcialmente Aprobatorias	16	ND
Resultados de Evaluaciones ND	15	ND
Respuestas por semifinalista	**1.49**	**1.18**
N	127	217

Fuentes: Solicitudes del 2010. Para los semifinalistas de 1990 a 1994, véase Borins (1998), Tabla 6-3 (p. 112).

El porcentaje de programas que no recibieron evaluaciones externas formales disminuyó de 38 por ciento a 28 por ciento. Para el 72 por ciento de las iniciativas de semifinalistas que fueron evaluadas, el número promedio de tipos de evaluación formal, externa, también aumentó de 1.18 a 1.49. Los solicitantes también reportaron el resultado de las evaluaciones: 42 por ciento de los semifinalistas del 2010 obtuvieron evaluaciones completamente aprobatorias; 16 por ciento evaluaciones parcialmente aprobatorias, indicando tanto logros como áreas de mejora; y 15 por ciento no reportaron los resultados de sus evaluaciones.

Un cambio de esta magnitud genera especulación sobre las causas. Se puede argumentar que una herencia de los movimientos de Reinvención del Gobierno ("*Reinventing Government*") o Nueva Gestión Pública ("*New Public Management*") fue la institucionalización de la medición del desempeño, una práctica que se ha vuelto cada vez más fácil de ejecutar a través de mecanismos

de retroalimentación digital. (Dado que los movimientos prometieron un "gobierno que funcione mejor y cueste menos", la medición era necesaria para saber si estaban cumpliendo.) Es un fenómeno que Robert Behn describe como *PerformanceStat*, la medición continua y análisis del desempeño gubernamental tanto por directores departamentales como por el liderazgo central (el alcalde o gobernador) para lograr una mejora continua del desempeño (Behn, 2014). De manera similar, Kamensky (2013) se ha referido a la evolución de "reinventar el gobierno" al "gobierno *moneyball*" –es decir, un enfoque en los datos y en lo que los mismo revelan. Las mismas tecnologías que permiten la recolección de datos proporcionan foros para su exposición pública en portales web y medios sociales. Si la cultura general del sector público ha estado poniendo más énfasis en la medición del desempeño, entonces ese cambio cultural afectaría las innovaciones además de los programas en curso.

Además, conforme los innovadores del sector público voltearon hacia las fundaciones para obtener apoyo, están crecientemente obligados a proporcionar datos de su desempeño para su escrutinio (que es parte de la explicación del aumento en el análisis de política de las innovaciones). La *Gates Foundation*, un donante para varios semifinalistas en el área de educación y capacitación, es particularmente exigente en sus requerimientos. Más dinero de fundaciones está apoyando la innovación del sector público que en el pasado –el mensaje de la Tabla 2.3– pero llega con condiciones impuestas –el mensaje de la Tabla 2.6.

Hallazgo seis: las innovaciones están siendo transferidas más frecuentemente

Así como los innovadores están recibiendo más escrutinio externo de consultores, están obteniendo más atención de los funcionarios públicos en otras organizaciones gubernamentales, lo cual se manifiesta en mayor transferencia de sus innovaciones como se muestra en la Tabla 2.7. La codificación diferenció entre transferencias locales, nacionales e internacionales. La suposición implícita es que la transferencia más lejana de una innovación es más significativa que una transferencia cercana, dado que lo anterior refleja que la reputación de una innovación se está diseminando más ampliamente.

Tabla 2.7
Transferencia de innovaciones

Transferencia	Semifinalistas 2010	Semifinalistas 1990 a 1994
Evidencia de Transferencia Local	27%	27%
Evidencia de Transferencia Nacional	42	24
Evidencia de Transferencia Internacional	11	1
Evidencia de Cualquier Transferencia	58	42

Fuentes: Solicitudes del 2010. Para los semifinalistas de 1990 a 1994, véase Borins (1998), Tabla 6-5 (p. 114).

Aunque la transferencia local se mantuvo constante a 27 por ciento, los niveles de transferencia nacional para los semifinalistas del 2010 son 42 por ciento, en comparación con 24 por ciento a principios de los 1990. La transferencia internacional fue mínima (1 por ciento) en el grupo de 1990-1994, y aumentó a 11 por ciento en 2010.

Elementos de continuidad

Aunque ha habido cambios significativos en el panorama de la innovación del sector público estadounidense, muchas cosas permanecen relativamente constantes, particularmente el progreso. El siguiente grupo de hallazgos se enfoca en el proceso de introducción e instrumentación de una innovación, los factores que llevaron a la innovación y el proceso analítico para transitar de una inspiración al diseño de un programa. Los hallazgos sobre los obstáculos que los innovadores enfrentan, y las tácticas que utilizan para vencerlos, también se presentan.

Hallazgo siete: la innovación sigue originándose en todos los niveles organizacionales

El subtítulo de *Innovating with Integrity: How Local Heroes are Transforming American Government* [*Innovar con integridad. Cómo los héroes locales están transformando el gobierno norteamericano*] –el libro que analizó por primera vez los datos de los Premios HKS– tenía la intención de encapsular uno de sus hallazgos principales: los funcionarios públicos de primera línea y los gerentes medios son los que inician más frecuentemente las innovaciones (Borins, 1998). Esto fue sorprendente en ese momento, dada la imagen prevalente de una gestión pública arriba-abajo y adversa al riesgo político. Este hallazgo sigue siendo cierto para los semifinalistas del 2010.

La Tabla 2.8 muestra el patrón de respuestas a la pregunta en la solicitud de los semifinalistas de HKS sobre los que inician las innovaciones: "¿qué individuos o grupos son considerados los principales iniciadores de tu programa?". *Innovating with Integrity* no diferenció entre el personal de primera línea y los gerentes medios. Investigaciones subsecuentes (Borins, 2000, 2006) arrojaron un hallazgo que persistió con los semifinalistas del 2010, pues ambos grupos están bien representados.

Las aplicaciones cuentan historias sobre iniciadores con distintos antecedentes y personalidades. Son funcionarios electos con una visión que reciben apoyo público y después dirigen a la burocracia para hacer de su visión una realidad. En contraste, hay iniciadores de primera línea y gerentes medios que tienen una visión y después consiguen apoyo para la misma dentro del gobierno.

El candidato a gobernador en Kentucky, Steve Breshear, quien hizo del gobierno abierto un tema clave en su campaña del 2007, ordenó la construcción del portal de transparencia del estado *OpenDoor* inmediatamente al asumir su mandato. El Alcalde de Nueva York, Michael Bloomberg, influido por la promoción que el Presidente Obama hizo en torno a la vocación de servicio en su primer discurso de inauguración, ordenó a dos miembros de su *staff* diseñar un programa en unas cuantas semanas. El resultado fue el programa *NYC Service*, que da a miles de residentes de la Ciudad de Nueva York oportunidades significativas para realizar voluntariados; por ejemplo, ayudando en la iniciativa de vacunación contra el virus H1N1. *NYC Service* fue seleccionado como uno de los finalistas de los Premios HKS en 2010.

La innovación también ocurre en la primera línea. Por ejemplo, Allison Hamilton, una gerente de nivel medio en el Departamento de Transporte de Oregón, desarrolló un plan para colocar paneles solares en las entradas a carreteras y usar la energía para alimentar las luces de la carretera. Para volver realidad el plan, necesitaba y logró obtener con mucha efectividad el apoyo de sus superiores, otros departamentos en Oregón y la Administración Federal de Carreteras, para lo que se convirtió en el Programa de Carreteras Solares de Oregón (Borins, 2014, pp. 67-68).

En 2010, los semifinalistas incluyeron un mayor porcentaje de proyectos iniciados por funcionarios electos, directores de agencias, y clientes o socios del programa que a principios de los 1990. Esto puede ser resultado del

mucho mayor nivel de colaboración interorganizacional mostrado por los semifinalistas del 2010.

La identificación de los clientes o colaboradores de un programa como iniciadores de 27 por ciento de los semifinalistas del 2010, en comparación con dos por ciento para los semifinalistas de 1990 a 1994 (Tabla 2.8), ofrece evidencia adicional de esa tendencia. Dentro de las relaciones tradicionales de autoridad vertical que todavía prevalecen en las organizaciones y agencias del sector público, es difícil que el personal de primera línea o los gerentes de nivel medio inicien las innovaciones colaborativas. La colaboración usualmente requiere que directores de las agencias o funcionarios electos negocien los acuerdos interorganizacionales informales o los protocolos escritos formales que gobiernan este tipo de sociedad.

Tabla 2.8
Iniciadores de la innovación

Iniciador	Semifinalistas 2010	Semifinalistas 1990 a 1994
Funcionario Electo	34%	18%
Director de Agencia	44	23
Gerente de Nivel Medio	40	NA
Personal de Primera Línea	22	NA
Gerente de Nivel Medio o Personal de Primera Línea	46	48
Líder o Miembro de Grupo de Interés	11	13
Cliente o Socio	27	2
Ciudadano	4	6
Total Iniciadores	**180**	**114**
N	114	217

Fuentes: Solicitudes del 2010. Para los semifinalistas de 1990 a 1994, véase Borins (1998), Tabla 3-1 (p. 39).

Los hallazgos en cuanto a la importancia de los gerentes medios y el personal de primera línea, así como las diversas fuentes de innovación, están apoyados por la encuesta *Innobarometer* de la Comisión Europea (Director General Enterprise and Industry 2010, p. 34). *Innobarometer* midió la importancia relativa de una variedad de fuentes de información para el desarrollo de las innovaciones de una organización. Ser la fuente de información, o incluso de una idea, es menos arduo que convertir la idea en una realidad; no obstante, esta pregunta fue lo más cercano que la encuesta llegó a pedir a los encuestados que identificaran a los iniciadores de las innovaciones en sus organizaciones.

La encuesta de *Innobarometer* enlistó varias posibles fuentes de ideas y encontró que las ideas de la gerencia, del personal y de los ciudadanos que eran usuarios del servicio fueron las tres más importantes, y que las tres tuvieron la misma importancia.

Hallazgo ocho: la innovación continúa siendo resultado de la solución proactiva de problemas

¿Cuál es la razón detrás de una innovación? La Tabla 2.9 categoriza varias. Algunas tienen múltiples componentes: influencia del sistema político, nuevo liderazgo (para la organización innovadora), una crisis, un problema y una oportunidad. En 2010, así como a principios de los 1990, una crisis se definía como un fracaso en el desempeño gubernamental públicamente visible, ya sea presente o anticipado, con la inclusión de la anticipación ampliando la definición y por ende incrementando su frecuencia (Borins 1998, pp. 44-45).

El resultado más importante –uno consistente con investigaciones anteriores (Borins, 2000, 2006)– es el contraste entre las crisis y los problemas como factores que llevan a la innovación. En ambos casos, los problemas aparecen más frecuentemente que las crisis. Para los semifinalistas del 2010, la dominancia de la solución de problemas sobre la respuesta a crisis se volvió mucho más clara, ya que se mencionó cinco veces más frecuentemente (por 74 por ciento de los semifinalistas contra 14 por ciento).

Los problemas llevan a la innovación más frecuentemente que las crisis. Esto tiene implicaciones importantes para la forma en que pensamos sobre el sector público. Una visión cínica sostiene que las organizaciones del sector público, que a menudo son monopolios, son lentas para responder a las señales de descontento del público con el desempeño hasta que la organización se colapsa y experimenta una crisis públicamente visible.[11]

Una visión más compasiva argumenta que los funcionarios públicos están conscientes del desempeño de su organización a través de sus propios sistemas de monitoreo formal e informal, y que tienen el deseo y la energía de solucionar los problemas *antes* de que se vuelvan crisis.

[11] El famoso proverbio del economista Paul Romer: "Desperdiciar una crisis es algo terrible", se puede interpretar como que significa que las crisis pueden ser utilizadas por los defensores del cambio para proporcionar un ímpetu para los cambios que buscan llevar a cabo, pero eso no significa que el cambio no puede suceder sin una crisis.

Los datos presentados aquí son consistentes con la visión más compasiva. Es notorio que los canales para la respuesta pública han proliferado en la última década –cada agencia tiene un portal– y esto ofrece múltiples formas de "medir" el descontento con los servicios. De hecho, es cada vez más difícil evitar enterarse. El estudio de Farah y Spink de los solicitantes para el premio de innovación en Brasil apoya esta perspectiva (2008, p. 84). Ellos codificaron las respuestas a la pregunta abierta de por qué el programa del solicitante era innovador, y la respuesta reportada más frecuentemente (58 por ciento) fue que los solicitantes estaban "tomando la iniciativa en búsqueda de nuevas soluciones para problemas existentes".

La Tabla 2.9 divide la categoría del sistema político como el catalizador para la innovación en tres subcategorías:

- **Un mandato de la elección** para emprender una innovación –parte de la plataforma del candidato ganador;
- **Nueva legislación o reglamentación**, lo que significa ya sea que la innovación misma requirió nueva legislación o reglamentación, o que fue en respuesta a nueva legislación, y
- **Cabildeo** indica que los políticos o los grupos de interés estaban presionando a favor de la innovación.

Tabla 2.9
Condiciones que llevan a las innovaciones

Condición	Semifinalistas 2010	Semifinalistas 1990 a 1994
Mandato de Elección	6%	2%
Nueva Legislación o Reglamentación	28	11
Cabildeo	13	6
Influencia de Todo el Sistema Político	**41**	**19**
Nuevo Líder	6	9
Crisis	**14**	**30**
Soluciona un Problema (No-Crisis)	**74**	**49**
Nueva Oportunidad Tecnológica	7	18
Nueva Oportunidad de Recursos	7	NA
Otra Nueva Oportunidad	6	16
Toda Nueva Oportunidad	**20**	**33**
N	127	217

Fuentes: Solicitudes del 2010. Para los semifinalistas de 1990 a 1994, véase Borins (1998), Tabla 3-2 (p. 41).

Los semifinalistas del 2010 reportaron la influencia política considerablemente más frecuentemente (41 por ciento) que los semifinalistas de 1990 a 1994 (19 por ciento).[12] Esto coincide con la mayor frecuencia de funcionarios electos como iniciadores entre los semifinalistas del 2010. Esto puede deberse a la necesidad de apoyo político para facilitar la colaboración interorganizacional, o puede ser el caso de que los políticos crean cada vez más que apoyar las innovaciones es una buena estrategia electoral.

¿Qué más nos revelan los datos de la Tabla 2.9 acerca del ímpetu por innovar? El nuevo liderazgo, ya sea desde dentro o desde fuera de la organización, pocas veces aparece como un factor que lleva a la innovación (menos de 10 por ciento para los semifinalistas tanto del 2010 como de 1990 a 1994). El punto de vista cínico de las organizaciones del sector público estaría de acuerdo en que son resistentes al cambio, requiriendo nuevos líderes para que ocurra el cambio. La experiencia encarnada en estas innovaciones contradice esta visión, ya que la vasta mayoría de las innovaciones fueron iniciadas por líderes o personal actual.

Las nuevas oportunidades son el quinto factor causal y, para los semifinalistas del 2010, esto se subdividió en oportunidades creadas por la disponibilidad de una nueva tecnología, por la disponibilidad de nuevos recursos y otras nuevas oportunidades. Si los funcionarios públicos y los políticos sólo estuvieran innovando en respuesta a crisis, es poco probable que las nuevas oportunidades figuraran en absoluto como un factor detonador. La presencia de nuevas oportunidades para los semifinalistas tanto del 2010 como de los 1990 sugiere un compromiso profesional constante para reconocer y después aprovechar las nuevas oportunidades para innovar. Las oportunidades tecnológicas se citaron en 18 por ciento de los semifinalistas de 1990 a 1994, algo significativamente mayor que el 7 por ciento reportado por los semifinalistas del 2010. Las solicitudes de semifinalistas de 1990 a 1994 reflejan una etapa más temprana en la evolución y adopción de las tecnologías de información (TI) en el gobierno; es a la vez más ubicuo y más maduro hoy en un contexto del sector público, lo cual puede significar que menos oportunidades de tecnología nueva parecerían como fuentes de innovación.

[12] La influencia del sistema político total es poco menor que la suma de sus tres componentes porque algunos semifinalistas demostraron más de uno de los tres.

Hallazgo nueve: los innovadores todavía tienen mayor probabilidad de ser planeadores estratégicos que incrementalistas adaptativos

Después de considerar "quién" y "por qué" se inician las innovaciones, la siguiente pregunta es "cómo". Esta pregunta de técnica, en el sentido más amplio, tiene implicaciones importantes para los aspirantes a innovadores que buscan emular enfoques exitosos. Libros enteros han explorado esta pregunta; algunos investigadores de la gestión estratégica en el sector privado, notablemente Henry Mintzberg (2009), y de la gestión pública, notablemente Robert Behn (1988, 1991), han señalado la importancia del incrementalismo adaptivo en lugar de la planeación estratégica.

Tanto *Innovating with Integrity* como *The Persistence of Innovation in Government* examinaron las solicitudes de los semifinalistas del premio, buscando evidencia ya sea de incrementalismo o de planeación estratégica, para determinar el grado al cual cada uno se utilizó en realidad. El incrementalismo adaptativo significa que el iniciador de la innovación tuvo una idea aproximada de la forma que la innovación debería tomar al principio y que después refinó esa idea a lo largo de bastante tiempo con base en el aprendizaje y la experiencia. La planeación estratégica ocurrió cuando el innovador tuvo una visión comprehensiva de la innovación y procedió a implementarla relativamente rápido y sin muchas modificaciones.

En la encuesta de los autores de los solicitantes a los Premios de *Commonwealth Innovations* en 1998 y 2000, hubo una pregunta sobre planeación e incrementalismo que definió cada enfoque brevemente y preguntó al innovador si el proceso podía describirse mejor como planeación, incrementalismo o una mezcla de los dos (Borins, 2001, pregunta 6, p. 730). Para los Premios HKS, la pregunta no se hizo explícitamente pero la respuesta se infirió de la solicitud en tu totalidad.

En todos estos estudios, la planeación se observó más frecuentemente que el incrementalismo. Los semifinalistas del 2010 mostraron mucha más planeación (70 por ciento) que incrementalismo (17 por ciento), o que planeación e incrementalismo combinados (11 por ciento). De manera significativa, cuando explícitamente se preguntó a los innovadores en la encuesta de la *Commonwealth*, más de un tercio (36 por ciento) citaron ambos (véase Tabla 2.10).

Tabla 2.10
Modos de análisis para las innovaciones

Modo de Análisis	Semifinalistas 2010	Semifinalistas 1990 a 1994	Commonwealth 1998 y 2000
Plan Comprehensivo	70%	59%	43%
Incrementalismo	17	30	17
Planeación e Incrementalismo	11	ND	36
Estudio o Proyecto Piloto	41	35	20
Consulta Pública	35	11	16
Proceso Legislativo	27	8	2
Equipo de Trabajo	26	0	0
Consultor	17	7	0
Plan Estratégico Organizacional	13	7	7
Réplica de Sector Público	0	12	14
Réplica de Sector Privado	8	0	0
Réplica de Sector No-Gubernamental	0	4	0
Encuesta de Clientes	2	4	16
N	127	217	56

Fuentes: Solicitudes del 2010. Para los semifinalistas de 1990 a 1994, véase Borins (1998), Tabla 3-5, p. 50. Para *Commonwealth*, véase Borins (2001), p. 727.

La conclusión general es que tanto la planificación formal como la implementación adaptativa son importantes. Además de estos dos enfoques fundamentales, una serie de otros tipos de análisis preceden sus innovaciones, incluyendo estudios o proyectos piloto, consultas públicas, equipos de trabajo, reportes de consultores y planes estratégicos para la organización completa.

Hallazgo diez: los innovadores continúan enfrentando resistencia burocrática, oposición externa y falta de financiamiento

La implementación de una innovación necesariamente involucra obtener apoyo. Los tomadores de decisiones deben estar convencidos, los socios deben subirse a bordo y los usuarios potenciales de la innovación deben contactarse. Las dinámicas para obtener apoyo se exploraron en una pregunta de tres partes en el cuestionario para los semifinalistas que plantea un proceso de enfrentar y después vencer (o al menos vivir con) una serie de obstáculos: “Por favor describa el(los) obstáculo(s) encontrados hasta ahora por su programa. ¿Cómo se han solucionado? ¿Cuáles continúan?”

La Tabla 2.11 muestra 16 tipos de obstáculos reportados. La última línea de la tabla muestra que los semifinalistas reportaron un promedio de poco más de dos obstáculos "más importantes".

Tabla 2.11
Obstáculos para la innovación

Obstáculo	Semifinalistas 2010	Semifinalistas 1990 a 1994
Resistencia Burocrática	15%	18%
Coordinación	5	10
Logística	21	10
Agotamiento	4	6
Tecnología	6	6
Sindicatos	0	1
Gerentes de Nivel Medio	0	1
Opuestos a Emprendedores Públicos	0	1
Obstáculos Internos Totales	**51**	**55**
Leyes, Reglamentaciones	3	7
Oposición Política	2	2
Transición Política	3	ND
Duda Pública	8	10
Alcanzar un Grupo Objetivo	8	6
Intereses Afectados	4	3
Competidores	1	1
Obstáculos Externos Totales	**29**	**29**
Falta de Recursos	**18**	**17**
Número Total de Obstáculos	**284**	**512**
Obstáculos por Semifinalista	**2.2**	**2.4**

Fuentes: Solicitudes del 2010. Para los semifinalistas de 1990 a 1994, véase Borins (1998), Tabla 4-1 (p. 67).

Los obstáculos mismos pueden organizarse en tres grupos. Juntos, ofrecen un recordatorio convincente de qué tan complejo puede ser el emprendimiento de una innovación, cuántos intereses organizacionales y personales que compiten pueden equilibrarse, y cómo muchas dificultades logísticas deben evitarse para lograr un resultado exitoso.

El primer grupo de obstáculos consistió en barreras que surgieron principalmente dentro de la burocracia. Estos incluyeron formas de resistencia como actitudes hostiles o escépticas, o pleitos de territorio, dificultad coordinando organizaciones, problemas logísticos, dificultad conservando el entusiasmo del

personal del programa (agotamiento), dificultad implementando una nueva tecnología, oposición de los sindicatos, oposición de los gerentes medios, y oposición a la acción empresarial dentro del sector público.

El segundo grupo incluyó obstáculos que surgen del ambiente externo de la organización. Algunos de estos surgieron en el ambiente político: limitaciones legislativas o regulatorias, oposición política, preocupación de que una innovación no sobrevivirá la transición hacia un nuevo liderazgo político, y dudas públicas acerca de la efectividad del programa (las cuales se comunicarían a los políticos). Otros obstáculos surgieron del ambiente económico y social: dificultad para alcanzar el grupo objetivo del programa, oposición de los intereses del sector privado, y oposición de las entidades del sector privado que estarían obligados a competir con el programa innovador.

La falta de recursos se clasificó por separado porque puede deberse a limitaciones tanto en los niveles políticos como burocráticos.

Más de 50 por ciento de los obstáculos reportados por los semifinalistas tanto del 2010 como de 1990 a 1994 fueron internos. Ellos reflejan la tendencia de las innovaciones de desafiar los patrones ocupacionales, los procedimientos operativos estándar y las estructuras de poder. Es sorprendente que los semifinalistas del 2010, a pesar de su mucho mayor nivel de colaboración interorganizacional, reportaron problemas de coordinación menos frecuentemente (5 por ciento) que los semifinalistas de 1990 a 1994 (10 por ciento). Las buenas noticias implícitas en este hallazgo pueden ser que el sector público estadounidense se ha vuelto más cómodo en, y se ha vuelto más apto para, manejar la colaboración interorganizacional, aprendiendo de un cúmulo creciente de investigaciones y experiencia.

Las limitaciones legislativas o regulatorias ocurrieron cuando un innovador fue constreñido por la legislación o la reglamentación aprobadas con anterioridad para atender otros asuntos o problemas, o lo que Allison Hamilton, impulsora del programa de Carreteras Solares de Oregón, llamó “palabras en papel escritas hace mucho tiempo”. Su fraseo en particular revela una determinación optimista a no ser intimidada por este tipo de obstáculo. La poca frecuencia de los obstáculos políticos puede significar que los innovadores burocráticos a menudo estaban trabajando lo suficientemente lejos del nivel político que en gran medida escaparon ser vistos por los políticos. No obstante, si sus innovaciones sí se registraron en el nivel político, tenían la perspicacia política

para comprender lo que era políticamente factible y medir sus acciones respecto a eso, anticipándose a la intervención u obstrucción política.

Hallazgo once: los innovadores vencen obstáculos a través de la persuasión, la conciliación y la persistencia

Frente a los numerosos obstáculos, los semifinalistas utilizaron como respuesta un impresionante grupo de tácticas. La Tabla 2.12 muestra las tácticas usadas para lidiar con los obstáculos ante la innovación y registra el número de veces que cada una fue citada. El número promedio de tácticas por solicitante es bastante cercano al número promedio de obstáculos, lo cual indica que los solicitantes estaban intentando activamente vencer los obstáculos en lugar de aceptarlos pasivamente. Como con los obstáculos, las tácticas aparecen con frecuencias similares en los semifinalistas tanto del 2010 como de 1990 a 1994. Las primeras tres tácticas –mostrar los beneficios de una innovación, establecer proyectos demostrativos, y mercadotecnia social– pueden ser vistas como variedades de la persuasión. Representan aproximadamente 20 por ciento del número total de tácticas para ambos grupos.

Tabla 2.12
Tácticas utilizadas para responder a los obstáculos

Táctica	Semifinalistas 2010	Semifinalistas 1990 a 1994
Muestra Beneficios	10%	11%
Mercadotecnia Social	6	5
Proyecto de Muestra	4	5
Total de Tácticas de Persuasión	**20**	**21**
Consulta	11	9
Cooptación	7	8
Proporcionó Capacitación	6	10
Programa hecho Sensible a la Cultura	0	3
Compensación	1	1
Total de Tácticas de Conciliación	**25**	**31**
Hallar Recursos	12	10
Persistencia	8	9
Resolver Problemas Logísticos	14	8
Encontrar Apoyo en la Burocracia	3	ND
Construir Apoyo Político	6	5
Enfoque, Visión Clara	6	4

Táctica	Semifinalistas 2010	Semifinalistas 1990 a 1994
Modificar Tecnología	4	4
Cambiar Leyes	2	2
Dar Reconocimiento	0	1
Cambiar Gerentes	0	1
Otras Tácticas	**55**	**44**
Número Total de Tácticas	**302**	**533**
Tácticas Promedio por Semifinalista	**2.4**	**2.5**
Obstáculos Vencidos (%)	**77%**	**58%**

Fuentes: Solicitudes del 2010. Para los semifinalistas de 1990 a 1994, véase Borins (1998), Tabla 4-2 (p. 72).

Las cinco tácticas siguientes –consulta con actores afectados, cooptación de actores afectados al involucrarlos en la gobernanza de la innovación, proporcionar capacitación para aquellos cuyo trabajo podría ser afectado por la innovación, compensar a aquellos cuyos intereses serían afectados adversamente por una innovación (como los trabajadores relegados por tecnologías de información o gerentes de nivel medio despedidos por reestructuración organizacional), e incrementar la sensibilidad cultural o lingüística de un programa– todas fueron formas de conciliar con las personas que se percibieron como afectadas adversamente por la innovación. Estos cinco tipos de conciliación representaron 25 a 30 por ciento del número total de tácticas.

La prominencia de las tácticas de persuasión y conciliación –casi la mitad de todas las instancias de tácticas utilizadas para vencer la oposición– demuestran que los innovadores estaban tomando las objeciones en serio, e intentando ya sea cambiar la opinión de los oponentes o escépticos, o modificar la innovación para que los oponentes o escépticos estuvieran más cómodos con ellas. La frecuente incidencia tanto de persuasión –convencer a tus interlocutores de que estás en lo correcto– como de conciliación –aceptar que tus interlocutores tienen un punto a su favor e intentar responder al mismo– muestra el difícil equilibrio que un innovador debe lograr, entre firmeza en su propósito y adaptabilidad al proceso.

Otras tácticas empleadas por los semifinalistas en ambos periodos fueron objeto de problemas en particular. Estos incluyen encontrar recursos, resolver problemas logísticos, construir apoyo político, modificar una tecnología para volverla más fácil de usar para el personal y/u otros, y cambiar leyes o reglamentos promulgados anteriormente que constriñen una innovación.

Dos tácticas se aplican a virtualmente cualquier obstáculo: persistencia y tener una visión clara y enfocada. Es interesante que la táctica menos frecuentemente utilizada fuera un enfoque de "política de poder" –cambiar a los gerentes responsables de la implementación del programa. Los innovadores usualmente intentaban persuadir o conciliar con sus oponentes, en lugar de recurrir a la autoridad de sus superiores para eliminarlos. Estos exitosos agentes del cambio utilizaron casi unánimemente la construcción de consensos en lugar de tácticas intimidatorias.

Lo que sugieren cada vez más los datos presentados es que la trayectoria de una innovación se puede describir mejor como un proceso cuidadoso a través de pasos recursivos de refinar, responder y replantear, con los innovadores utilizando tanto adaptabilidad como persuasión, de tal manera que, de hecho, la innovación en el sector público casi siempre es colaborativa por naturaleza, incluso dentro de una sola agencia.

¿Funcionaron estas tácticas? El porcentaje de obstáculos con el que se lidió con éxito fue sustancial para ambos grupos de semifinalistas, y aumentó de 58 por ciento para los semifinalistas de 1990 a 1994 a 77 por ciento para los semifinalistas del 2010. El cambio más dramático fue el aumento en la frecuencia con la cual se enfrentó la falta de recursos, de sólo 19 por ciento para los semifinalistas de 1990 a 1994, a 58 por ciento para 2010.[13] La mayor incidencia de fuentes de financiamiento múltiples para la innovación seguramente proporciona al menos parte de la explicación sobre esta mejoría. Esto, a su vez, demuestra un mayor realismo entre los innovadores en términos de la escasez de recursos del gobierno y la necesidad de buscar en otras partes. Se puede vincular esta mayor tasa de éxito, también, con una mayor comodidad entre las fuentes de financiamiento con una administración compartida y el papel del socio colaborador. En consistencia con la observación de la "dificultad para coordinar organizaciones" como un obstáculo que disminuyó entre los 1990 y 2010, quizá estemos viendo señales de que la mayor incidencia de, y experiencia con, colaboración interorganizacional está creando una nueva cultura dentro del sector público.

Recomendaciones para crear un clima para la innovación

Tomando en consideración el panorama de la innovación del sector público en las últimas dos décadas, tanto sus puntos de referencia emergentes como

[13] Borins (2014a, pp. 94-99) discute el grado al cual cada obstáculo fue vencido, y también muestra qué tácticas fueron utilizadas más frecuentemente para responder a algún obstáculo en particular.

sus contornos invariables, se presentan grupos separados de recomendaciones para los profesionales innovadores y para los ejecutivos gubernamentales que pueden influir en el clima de una organización para la innovación. La sección concluye con una discusión sobre cómo los programas de premios para la innovación, los académicos y los practicantes pueden construir una asociación tripartita eficaz para fortalecer la innovación.

Recomendaciones para los innovadores

Recomendación uno: prepárate para colaborar

La colaboración interorganizacional probablemente sea parte de cualquier innovación en los años que vienen. Los semifinalistas de los Premios HKS en 2010 y los innovadores en otras partes han demostrado que la resolución de problemas creativa en el sector público requiere de la colaboración interorganizacional la mayoría de las veces, tanto dentro del sector público como fuera del mismo.[14] El Cuadro 2.1. *Preguntas que hacer sobre las colaboraciones* presenta una lista de los puntos que todos los innovadores deberían considerar antes de llevar a cabo un proyecto colaborativo.

Recomendación dos: usa los componentes básicos

Además de la colaboración interorganizacional, considera los otros componentes básicos para la innovación en el sector público:

- Tecnologías de la información;
- Mejora del proceso;
- Empoderamiento de los ciudadanos;
- Uso de voluntarios, y
- Aplicación de incentivos de mercado.

Aunque ninguno es una tendencia tan importante como la colaboración interorganizacional, cada uno se usa con bastante frecuencia como para ser parte de la caja de herramientas de alguien que resuelve problemas. Son características estructurales del diseño para la innovación que han

[14] Los lectores interesados en aprender más sobre la colaboración interorganizacional efectiva deben consultar el meta-análisis de Ansell y Gash (2008) sobre la literatura de casos en colaboración entre el gobierno y la sociedad civil, que también sugiere factores de éxito.

producido resultados significativos reiteradamente. Un desafío es reconocer cómo pueden adaptarse para un problema específico. Un segundo desafío es encontrar cuál de entre varios cientos de combinaciones posibles de estos componentes básicos es la más apropiada para las necesidades del innovador. La creatividad es necesaria para generar combinaciones novedosas de los componentes básicos, construir conocimiento para determinar cuál sería la más efectiva.

Cuadro 2.1
Preguntas para preguntar sobre las colaboraciones

Hay numerosas preguntas a considerar cuando se establecen este tipo de sociedades.

- ¿Cuál será el "pegamento" que mantendrá la colaboración unida?
- ¿La colaboración tiene una visión clara que todas las agencias u organizaciones pueden suscribir?
- ¿Hay ejecutivos senior (alcaldes, gobernadores, directores de agencias, legisladores, ejecutivos de fundaciones) que apoyen fuertemente la colaboración y estén comprometidos con su sobrevivencia? En el nivel político, ¿puede obtener apoyo bipartidista?
- ¿Es suficiente un acuerdo informal, o es necesario un acuerdo formal por escrito?
- ¿Qué tipo de reuniones, comités o estructuras organizacionales continuas son necesarias para apoyar la colaboración?
- ¿La colaboración tendrá mediadores neutrales para la resolución de disputas?
- ¿Las culturas ocupacionales involucradas (por ejemplo, las de las policías y los trabajadores sociales) apoyan la colaboración del personal de primera línea?
- ¿Se pueden crear incentivos, tanto individuales como organizacionales, que apoyen la colaboración?
- ¿Puede la colaboración desarrollar sus propias medidas de desempeño?
- ¿Cómo se financiará la colaboración? ¿Existen posibilidades de participación financiera para varios niveles de gobierno, así como fundaciones y el sector privado? Aunque hay varias fundaciones de alto perfil profundamente involucradas en las políticas públicas (Gates, Johnson, Bloomberg), la competencia por sus fondos es intensa, por lo que los posibles innovadores pueden tener mayor éxito con fundaciones de perfil más bajo, cuyo alcance es regional o local.[15]

Recomendación tres: lo proactivo vence a lo reactivo

Las innovaciones del sector público con frecuencia son respuestas proactivas a los problemas internos, o nuevas oportunidades, que reacciones a crisis

[15] Por ejemplo, el Programa Boston's Teacher Residency Program (uno de los seis finalistas de HKS en 2010), que permitió a las escuelas públicas en Boston establecer su propio programa de capacitación, rec*ibió su financiamiento inicial de Strategic Grant Partners, una fundación de Boston establecida por 12 fundaciones familiares que colaboraron.*

visibles externamente. Esto no es una invitación a desconocer las crisis, algo que no es fácil hacer de cualquier forma. En lugar de ello, es un recordatorio de la importancia demostrada de ser proactivo. Los datos de desempeño en tiempo real que están disponibles dentro de las agencias de gobierno facilitan la solución proactiva de problemas; si los datos también están disponibles públicamente, la agencia puede también beneficiarse de la inteligencia colectiva de la comunidad.

No sólo es esencial que los funcionarios públicos busquen soluciones para los problemas antes de que se conviertan en crisis, sino que deben buscar las oportunidades activamente. Estas últimas pueden presentarse con nuevas tecnologías, nuevas fuentes de financiamiento, una alineación inesperada o superposición con otras agencias del sector público, o un cambio en prioridades o valores públicos. Cualquiera de estas situaciones puede incitar y/o apoyar innovaciones. El punto es seguir buscando y preguntando.

Recomendación cuatro: comienza con un plan completo, pero sigue dispuesto a cambiarlo

Dos enfoques contrastantes para establecer estrategias para una innovación son la planeación completa y el incrementalismo adaptativo. El análisis aquí ha encontrado que planear se usa mucho más frecuentemente que el incrementalismo. En particular, la planeación tiende a estar asociada con innovaciones más grandes y con aquellas que involucran una colaboración interorganizacional considerable, mientras que el incrementalismo adaptativo tiende a estar asociado con las impulsadas por personal de primera línea y las que involucran tecnologías de la información.[16]

Los posibles innovadores harían bien en mostrar un cierto sesgo por la planeación. Esto puede ser particularmente importante para asegurar el financiamiento externo, y también puede ser útil cuando la evaluación de la iniciativa se convierte en un problema. Pero deberían reconocer, también, que las circunstancias pueden dictar el incrementalismo adaptativo, o alguna combinación de las dos. En otras palabras, al establecer estrategias, así como en muchas otras cosas del proceso de innovación, la flexibilidad es clave.

[16] Esta conclusión se basa en un análisis estadístico de los determinantes para las elecciones de planeación, incrementalismo o una mezcla de los dos, de los semifinalistas de los Premios HKS en 2010. Véase Borins, (2014a, pp. 79-83).

Recomendación cinco: los modelos importan

Los innovadores deben considerar los modelos teóricos relevantes en su área de política pública conforme desarrollan su innovación y determinan si son los apropiados para su uso. El análisis estadístico de los semifinalistas de los Premios HKS 2010 indica que los programas que utilizan un modelo teórico tienen mayor probabilidad de ser transferidos, ganar premios y recibir atención de los medios.[17] El análisis de los determinantes de la selección para entrar a los primeros 25 semifinalistas y seis finalistas en los Premios HKS confirmó su importancia (Borins, 2014, pp. 133-137).

Los modelos importan porque aumentan la claridad y la comprensibilidad del perfil de una innovación, lo cual atrae a las agencias interesadas en la transferencia, a los jueces que deciden en paneles y a los medios. (Si el modelo teórico es disputado, eso puede hacer que la innovación sea controvertida, lo cual también la vuelve mejor noticia.)[18] Y tienen otros beneficios estratégicos. Los modelos teóricos dotan a una iniciativa con credibilidad intelectual, una seriedad que puede ayudarle a obtener tanto entusiastas como patrocinadores. Es esencial estar consciente de los últimos desarrollos en el área de política pública relevante, para comprender los modelos teóricos que sobreviven y para estar familiarizados con los debates continuos sobre sus méritos. La mejor opción para la iniciativa de un innovador puede no encontrarse entre ellos, pero la elección se debe hacer (y justificar) desde el punto de vista del conocimiento.

Recomendación seis: anticipa, anticipa, anticipa

La investigación que informa este capítulo ha develado un grupo consistente de obstáculos para la innovación en el sector público. Estos incluyen, en el orden de frecuencia con la que ocurren:

- Resistencia interna burocrática;

[17] Este análisis desarrolló índices del grado de transferencia, premios recibidos y atención de los medios para los semifinalistas del 2010 y después realizó una regresión de la calificación de los tres índices por separado en una serie de variables de resultado y proceso. La variable independiente "operalizó un modelo teórico" fue positiva y estadísticamente significativa para los tres índices (Borins, 2014a, pp. 120-124).

[18] Educación y capacitación es un área de política caracterizada por modelos en disputa, como el aprendizaje basado en proyectos *versus* un currículo núcleo riguroso reforzado por exámenes estandarizados.

- Duda y escepticismo externos, y
- Dificultad para encontrar recursos.

Estar prevenido es estar preparado. Ningún diseño puede ser perfecto, y ningún concepto puede estar inmune a los obstáculos o las objeciones, por lo que es esencial asumir que un innovador se encontrará con al menos algunas de estas dificultades básicas y debe anticiparse como corresponde. Por mucho que los innovadores deberían estar planeando la base teórica, estructura, vigilancia y entrega de su innovación, también deberían estar concibiendo una estrategia defensiva de implementación para reunir apoyo y neutralizar la oposición.

Recomendación siete: sé persistentemente flexible y flexiblemente persistente

Así como este proyecto de investigación ha revelado un grupo consistente de obstáculos para la innovación, también ha demostrado un grupo consistente de respuestas efectivas ante ellos. Esto incluye persuasión, tanto en el nivel burocrático como político, y conciliación, a través de consultas, cooptación, capacitación, o alguna otra modificación de las características de la innovación para que las preocupaciones de los escépticos sean atendidas de manera suficiente a fin de obtener su participación. También involucra la persistencia, ya sea en la búsqueda de financiamiento o en mantener un diálogo con los escépticos. A menudo, las mejores respuestas a obstáculos específicos incluyen una mezcla de los tres enfoques. Una visión, incluso una teoría, no es suficiente; la aceptación de parte de terceros también es necesaria.

Recomendación ocho: define indicadores mide el progreso

Los innovadores deben conocer las metas de su innovación. Deben también saber cómo medirían el progreso hacia sus metas. Ser capaz de hacerlo con precisión y consistencia ofrece importantes estándares de comparación (*benchmarks*) para los involucrados en la entrega de la iniciativa, para que las fuentes de financiamiento puedan seguir su progreso, para revisores externos que examinarán su diseño y resultados, y para los observadores externos que busquen adoptar, publicitar o juzgarlas.

Dada la diversidad de las innovaciones en las seis áreas de políticas públicas definidas por los Premios HKS, hay muchos resultados que podrían medirse:

el bienestar de los clientes según lo reflejan las encuestas de satisfacción, el grado al cual la población objetivo está utilizando la innovación, las mejoras en los servicios existentes, las reducciones en costos y los aumentos en la productividad. Cada área tiende a tener su propio patrón de resultados medidos.

Los semifinalistas de los Premios HKS tanto a principios de los 1990 como del 2010 mostraron una amplia variedad de medidas de resultados, la mayoría de las cuales, debe notarse, fueron formales y cuantitativas. Más allá de estos beneficios, hay un valor intrínseco al medir resultados, específicamente al asegurar que los recursos públicos están siendo usados eficaz y eficientemente. La tendencia hacia la transparencia para las organizaciones del sector público, evidenciada a través de la publicación en línea de los indicadores de desempeño, se aplica a las innovaciones también.

El público espera saber si las innovaciones, particularmente las de alto perfil, están mejorando el desempeño del sector público. La evaluación de desempeño está en el centro del *Center for Economic Opportunity* de Nueva York, el ganador del Premio HKS en 2010, que solicita la evaluación de los programas que apoya, a menudo utilizando pruebas aleatorias, para determinar si son efectivas, ampliando los que pasan la prueba y suspendiendo las que no.

Recomendación nueve: encuentra ojos externos para revisar el programa de innovación

Una vez que una innovación está operando, y que tiene medidas de desempeño establecidas, los innovadores deben asegurarse de que su iniciativa de innovación tenga una revisión externa formal. Una creciente proporción de semifinalistas de los Premios HKS han sido revisados por consultores, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, oficinas de presupuesto gubernamental o inspectores generales, investigadores académicos, consejos de acreditación o auditores financieros.

Las iniciativas que son revisadas tienen mayor probabilidad de ser transferidas a otras organizaciones, ganar premios y recibir atención de los medios que las que no han sido revisadas.[19] Debe considerarse, también, la mayor credibilidad

[19] El análisis de regresión de los determinantes de los índices de transferencia, premios recibidos y atención de los medios para los semifinalistas del 2010 encontró que la variable independiente "sin evaluación formal" fue negativa y estadísticamente significativa para los tres índices, indicando que la ausencia de una evaluación formal disminuyó los logros de una innovación en términos de los tres indicadores de éxito (Borins, 2014a, pp. 120-124).

que una revisión así confiere, y la oportunidad que proporciona de elevar el perfil de una innovación, e incluso de garantizar para la misma defensores externos efectivos.

Recomendación diez: sé consciente de que los medios están observando

Hay que reconocer que los medios de comunicación, ya sea locales, regionales, profesionales, comerciales o hasta nacionales, están poniendo cada día más atención a la innovación del sector público. Al nivel nacional, existe evidencia de que las fuentes de los medios comúnmente consideradas liberales tienden a reportar sobre una innovación más que las comúnmente consideradas conservadoras.

La atención a los medios puede generar apoyo para la innovación, así como incrementar la probabilidad de su transferencia. Los innovadores deben buscar las historias humanas dramáticas e inspiradoras que son parte de la historia de sus programas, ya sea entre sus clientes o los que las instrumentan, como una forma de atraer el interés de los medios. Estas historias también pueden presentarse en las páginas web de las agencias y en las solicitudes a premios futuras. Los medios de comunicación pueden investigar estas historias para verificar su validez, así como revisan las medidas cuantitativas de desempeño. No se debe asumir, por lo tanto, que los medios apoyarán sin sentido crítico.

Recomendación once: responde a los críticos

Incluso después de que una innovación ha sido implementada con éxito, es posible que tenga críticos regulares. Los más frecuentes son los que se oponen a su filosofía, así como los que se oponen a ella porque daña sus intereses (Borins, 2014a, pp. 99-103). Las mejores respuestas a la crítica van en paralelo con las mejores respuestas a los obstáculos en el curso de la implementación. Los innovadores deben responder a la oposición filosófica con las herramientas de persuasión, específicamente los argumentos a favor de las virtudes de una iniciativa y las demostraciones de que está dando beneficios generalizados.

Las medidas cuantitativas de resultados y las revisiones externas pueden ser municiones útiles en este caso. Por lo tanto, también pueden serlo los casos individuales de clientes. Cuando sea posible, los innovadores deben responder a los argumentos de que una innovación daña los intereses de ciertos grupos

con conciliación. Si eso fracasa, los innovadores deben ofrecer el contra argumento de que los intereses de aquellos a quienes la innovación beneficia son más extensos o más urgentes que los intereses de los que daña, apoyados con evidencia cuantitativa.

Recomendaciones para funcionarios gubernamentales

Recomendación uno: apoya a los héroes locales

Aproximadamente la mitad de los programas semifinalistas en los Premios HKS, tanto a principios de los 1990 y en 2010, fueron iniciados por gerentes de nivel medio o servidores públicos de primera línea. Esto debería alentar a los gerentes de nivel medio o servidores públicos de primera línea a proponer sus ideas. También debería de convencer a los directivos de agencias designados políticamente y a los ejecutivos senior en organizaciones de gobierno a empoderar a estos héroes locales y crear una cultura organizacional de apoyo. Los ejecutivos senior podrían hacer esto liberando parte del tiempo del innovador, proporcionando un mínimo de recursos financieros y escuchando con mente abierta sus propuestas. Si la innovación se pone en marcha y tiene éxito, es necesario el reconocimiento.[20]

Recomendación dos: protege a los funcionarios públicos asociados con innovaciones no exitosas

La voluntad de innovar implica una conciencia de que algunas innovaciones fracasarán. Los funcionarios públicos individuales habrán manejado las innovaciones que fracasen. Una cultura de innovación aceptará el fracaso con ecuanimidad, suspenderá los programas que no funcionan y aprenderá de ellos. Una cultura de innovación no tolerará el reproche y la deshonra internos, donde los funcionarios públicos que hayan estado asociados con los fracasos son estigmatizados o despedidos. Nunca debe haber duda de que seguirán con sus carreras, avanzando hacia otros proyectos, puestos y responsabilidades.

[20] Veinticinco por ciento de los semifinalistas de los Premios HKS 2010 recibieron algún tipo de premio de su propio gobierno (Borins 2014a, Tabla 6-5, p. 117).

Recomendación tres: apoya las comunidades de práctica y otras iniciativas para promover el diálogo interorganizacional en las primeras líneas de la organización gubernamental

Dado que mucho de la innovación en el sector público involucra colaboración interorganizacional, los gerentes de nivel medio y los servidores públicos de primera línea deben de ver más allá de las fronteras de su organización. Las conversaciones con sus contrapartes en otras organizaciones del sector público pueden desencadenar una innovación. Encontrar oportunidades para este tipo de diálogo aumenta la probabilidad de que se encienda una chispa que desencadene la innovación. El establecimiento dentro de los gobiernos de comunidades de práctica, frecuentemente apoyadas por *wikis*, es una forma de facilitar el contacto que cruce las fronteras de las agencias.

Recomendación cuatro: apoya los sistemas de gestión del desempeño porque los mismos fomentan la resolución innovadora de problemas

Dos décadas de investigación sobre la innovación en el sector público han demostrado la prevalencia de la resolución de problemas, en lugar de la respuesta a una crisis, como motivador. Los sistemas de gestión del desempeño, especialmente si producen resultados en tiempo real, proporcionan información esencial sobre los problemas que se están presentando. La atención a estos problemas estimula la innovación. Además, tener un sistema de gestión del desempeño que abarque toda la organización fomenta, si no es que obliga, a que los innovadores establezcan medidas para monitorear qué tan bien está funcionando su innovación. Esta investigación también muestra que las innovaciones cuyo desempeño es medido, tanto internamente como por evaluadores externos, tienen mayor probabilidad de producir logros que reciban reconocimiento externo.

Conclusión: los premios de innovación y las asociaciones tripartitas

Además de su objetivo de premiar y estimular la innovación en el sector público, los diseñadores de los premios de innovación han concebido una asociación de tres partes con académicos y practicantes, usando las solicitudes para sus premios para estimular la investigación. Existe potencial para un círculo virtuoso aquí: entre más aprendan los académicos de los practicantes sobre sus experiencias de innovación, más valiosos serán sus hallazgos para

los practicantes, más preparados estarán los practicantes cuando comiencen con las innovaciones, y mayor probabilidad de éxito tendrán sus innovaciones.

Esta asociación comenzó con los investigadores produciendo estudios de caso basados en una o posiblemente algunas solicitudes que ganaron los premios. Los estudios de caso ofrecen especificidad y detalles puntuales. La especificidad, no obstante, no garantiza una aplicabilidad generalizada. Los académicos consideran estos estudios de caso de manera instrumental para proporcionar hipótesis que se pondrán a prueba en muestras más grandes. Los practicantes pueden considerar las correspondencias en estos casos como algo relevante para los desafíos presentados por su propio contexto; por otra parte, pueden concluir que los casos son demasiado específicos de otros contextos como para ser relevantes en el propio.

En años recientes, las investigaciones basadas en los premios de innovación han tomado una dirección cuantitativa, involucrando la creación y el análisis de grandes bases de datos que usan sus aplicaciones. La intención de este flujo de investigación (del cual este capítulo es un ejemplo) ha sido derivar generalizaciones sobre la innovación en el sector público. Al mismo tiempo, otros flujos de investigación sobre la innovación en el sector público, como los estudios de funcionarios públicos emprendedores u organizaciones innovadoras del sector público, han tomado un camino cuantitativo similar de los estudios de caso a la creación y análisis de bases de datos.

¿Cómo puede esta asociación tripartita volverse todavía más productiva? Hay una serie de posibilidades. En lugar de esperar a que los académicos se acerquen para hacer sus solicitudes disponibles para su codificación y análisis, como sucede ahora, los programas de premios de innovación podrían codificar la información básica en sus solicitudes de manera continua, construyendo así bases de datos longitudinales para su análisis académico. Como mínimo, esto facilitaría el análisis de las tendencias de innovación del tipo presentado en el tercer hallazgo de este capítulo, que discutió la evolución de la agenda de innovación en las diversas áreas de política pública. Un segundo enfoque sería usar las aplicaciones para identificar a los individuos que, con el tiempo, han estado involucrados en varias iniciativas (“innovadores seriales”). Un tercer enfoque sería utilizar las solicitudes para identificar a las jurisdicciones que han sido fuente de numerosas innovaciones a lo largo del tiempo (“incubadoras de innovación”) y, en contraste, identificar jurisdicciones comparables que han estado notoriamente ausentes como fuentes de innovación.

Realizar esta asociación requerirá de lo siguiente:

- Un compromiso adicional de recursos por parte de los programas de premios para apoyar la creación interna de datos y la investigación académica.
- Un compromiso de interés de parte de los académicos, particularmente aquellos que usarían las solicitudes de los premios de innovación como una base de datos para estudiar los determinantes y la naturaleza del espíritu emprendedor en el sector público y las organizaciones del sector público innovadoras.
- Un compromiso de acceso y cooperación de parte de estos profesionales, identificados en las solicitudes a los premios de innovación, a quienes los académicos quieren estudiar con mayor profundidad.

Es mi esperanza que este capítulo se posicione como un argumento convincente para el tipo de compromiso de tres partes que parece brindar la mejor esperanza para el futuro de la innovación del sector público. La investigación ha sido facilitada por el Programa de los Premios HKS, tanto en términos de datos como del generoso apoyo financiero. A su vez, los hallazgos aplicables de esa investigación pueden apoyar a los practicantes en sus esfuerzos innovadores futuros, impulsando las solicitudes a los premios en el futuro y a más datos esenciales para los investigadores.

Los innovadores en el sector público persisten. Los programas de premios de innovación persisten. Y los académicos que estudian la innovación en el sector público persisten. Al reconocer el potencial para una colaboración más cercana, las tres partes pueden trabajar en conjunto para mejorar tanto la práctica de la innovación en el gobierno como las investigaciones sobre la misma. En última instancia, el beneficio es mejores políticas públicas y servicios para todos los ciudadanos. Y todos somos ciudadanos, al final del día.

Apéndice 2.I: Metodología

Este capítulo es un acompañamiento a un estudio más largo, *The Persistence of Innovation in Government*, publicado por la *Brookings Institution*. Por el simple hecho de su extensión, el formato de libro ofreció una solución más sencilla al "dilema de los datos".

Mi investigación sobre innovación durante las últimas dos décadas ha estado informada por un deseo de llevar la metodología cuantitativa rigurosa a un campo que frecuentemente todavía favorece el análisis a pequeña escala, cualitativo, del estudio de caso. Mis hallazgos y mi análisis de sus implicaciones están arraigados en un análisis estadístico prolongado. Adquieren un significado importante, tanto para los practicantes como para los académicos, cuando no están divorciados de los datos que les dan sustento. El dilema es cómo presentar esos datos sin abrumar al lector no especialista con terminología técnica, asuntos metodológicos y simplemente demasiados números. Mi solución aquí es equilibrar el detalle numérico con un análisis sumario y he intentado siempre proporcionar traducciones del lenguaje técnico cuando las considero necesarias. Invito a los lectores interesados en involucrarse más con los asuntos subyacentes de metodología y análisis de datos comparados a buscarlos en *The Persistence of Innovation in Government*.

La codificación para este estudio se realizó dos veces: una vez de manera independiente por un asistente de investigación y una vez por el autor, con un alto nivel (90 por ciento) de acuerdo entre los codificadores. Primero codificamos una muestra de 234 solicitantes iniciales, aproximadamente un tercio de los que no fueron seleccionados como finalistas, y dos tercios de los seleccionados. Mientras codificábamos, deliberadamente no establecimos cuáles de las solicitudes habían sido seleccionadas como semifinalistas. Después, codificamos los cuestionarios detallados de segundo nivel completados por todos los 127 semifinalistas. Las preguntas en ambos cuestionarios discutidos en este reporte se incluyen en el Apéndice 2.II.

El capítulo incluye 12 cuadros que comparan las respuestas a las preguntas para los semifinalistas de los Premios HKS en 2010 y los de 1990 a 1994, que había estudiado en mi libro anterior *Innovating with Integrity* (Borins, 1998). Aunque es posible ver a grandes rasgos dos distribuciones para las similitudes y diferencias, utilicé un procedimiento estadístico más preciso. En *The Persistence of Innovation in Government*, realicé una regresión simple de la distribución de respuestas con base en una pregunta específica para los semifinalistas del 2010 en la distribución correspondiente para los semifinalistas de 1990 a 1994. Una relación estadísticamente significativa indica que son similares y una relación no significativa que son distintas (Borins, 2014a, pp. 43-44). En este capítulo, las distribuciones son estadísticamente diferentes en las Tablas 2.1 y 2.6 y similares en las Tablas 2.8 a 2.12. Los

resultados estadísticos se presentan dentro de las tablas en Borins (2014a) y en el reporte para el *IBM Center for the Business of Government* (Borins, 2014b), en el cual se basa este capítulo. Una preocupación que en ocasiones es expresada respecto los estudios que usan a innovaciones que han sido reconocidas como entre las mejores por un panel de jueces, es que pueden no ser representativas de toda la actividad innovadora que está sucediendo en el gobierno en un momento dado. Yo atendí esta preocupación de dos formas. Utilicé las solicitudes *iniciales* a los Premios HKS del 2010 para comparar las características de las que fueron seleccionadas como semifinalistas con las que no. Eran casi idénticas, lo cual significa que los jueces seleccionaron a los semifinalistas con base en el grado al cual cumplían con sus criterios, en lugar de con base en la presencia o ausencia de características particulares.

También hice comparaciones con la abarcadora encuesta de actividad innovadora de *Innobarometer* en 2010, en unas 4,000 agencias de gobierno en 27 países de la Unión Europea (Director General Enterprise and Industry, European Commission, 2010).[21] Fortuitamente, la encuesta planteó muchas preguntas similares a las de las solicitudes de los Premios HKS, permitiendo así las comparaciones entre los semifinalistas HKS del 2010 y un mucho mayor rango de innovadores del sector público. El hecho de que están basadas en agencias fuera de Estados Unidos realza el alcance de las comparaciones que pueden hacerse.

Apéndice 2.II: Preguntas de la Solicitud de los Premios HKS

El(los) cuadro(s) en el reporte basados en cada pregunta se indican en corchetes.

Pregunta inicial de la solicitud

Por favor, proporciona un resumen de dos frases sobre la innovación. Esta descripción debe expresar la esencia de la innovación con exactitud y sucintamente. *[Tabla 2.1]*

[21] La Comisión Europea ha estado encuestando a las innovaciones del sector privado de sus países miembro desde 2005, pero su primera encuesta que abordó el sector público fue en 2010. Todos los reportes de estas encuestas se pueden encontrar completos bajo la categoría "Innobarometer" en: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/innobarometer/.

Preguntas de la solicitud de semifinalistas

1. Describe tu innovación. ¿Qué problema atiende? ¿Cuándo y cómo se concibió originalmente el programa o la iniciativa de política pública en tu jurisdicción? ¿Cómo exactamente resulta innovador tu programa o política pública? ¿Cómo cambió tu innovación una práctica anterior? *[Tablas 2.2, 2.8]*
2. ¿Cómo se diseñó y presentó el programa o la iniciativa que ejemplifica tu idea innovadora? ¿Qué individuos o grupos son considerados los principales iniciadores de tu programa? *[Tabla 2.8]*
3. ¿Cómo ha evolucionado la estrategia de implementación de tu programa o iniciativa de política a lo largo del tiempo? Por favor, delinea la cronología de tu innovación e identifica los hitos clave en el desarrollo y la implementación del programa o política pública y cuándo ocurrieron. *[Tablas 2.8, 2.9, 2.10]*
4. Por favor, describe el(los) obstáculo(s) más importantes enfrentados hasta ahora por tu programa. ¿Cómo se han abordado? ¿Cuáles permanecen? *[Tablas 2.11, 2.12]*
5. Por favor, describe la población objetiva a la que tu programa o iniciativa de política pública atiende. ¿A cuántos clientes sirve tu programa o iniciativa de política pública actualmente? ¿Qué porcentaje de la clientela potencial representa? *[Tabla 2.4]*
6. Si tú programa o iniciativa de política pública ha sido evaluada o auditada formalmente por una organización o grupo independiente, por favor proporciona el nombre, la dirección y el número telefónico de una persona de contacto que tenga disponibles los materiales. Por favor, resume los hallazgos principales de los evaluadores independientes y/o auditores. *[Tabla 2.6]*
7. ¿En qué medida crees que tu programa o iniciativa de política pública sea potencialmente replicable dentro de otras jurisdicciones y por qué? Según tu conocimiento, ¿alguna otra jurisdicción u organización ha establecido programas o instrumentado políticas públicas modeladas específicamente en las tuyas? *[Tabla 2.7]*
8. ¿Cuál es el presupuesto operativo actual del programa? ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento del programa (por ejemplo, local, estatal, federal, privada)? ¿Qué porcentaje de ingresos anuales se derivan de cada una? *[Tablas 2.3, 2.4]*

9. ¿El programa ha recibido cobertura en prensa o algún otro medio de comunicación hasta el momento? Si es así, por favor proporciona una lista de las fuentes y describe brevemente la cobertura relevante. *[Tabla 2.5]*

Bibliografía

Ansell, Chris y Allison Gash (2008), "Collaborative Governance in Theory and Practice", *Journal of Public Administration Theory and Practice*, 18 (4), 543-571.

Behn, Robert (1988), "Management by Groping Along", *Journal of Policy Analysis and Management*, 7 (4), 643-663.

——— (1991), *Leadership Counts: Lessons for Public Leaders from the Massachusetts Welfare, Training and Employment Program*, Harvard University Press.

——— (2014), *The Performance Potential: A Leadership Strategy for Producing Results*, Brookings Institution Press.

Borins, Sandford (1998), *Innovating with Integrity: How Local Heroes are Transforming American Government*, Georgetown University Press.

——— (2000), "Loose Cannons and Rule Breakers, or Enterprising Leaders? Some Evidence about Innovative Public Managers", *Public Administration Review*, 60 (6), 498-507.

——— (2001), "Public Management Innovation in Economically Advanced and Developing Countries", *International Review of Administrative Sciences*, 67 (4), 715-731.

———(2006), *The Challenge of Innovating in Government.* 2a ed., Washington: IBM Center for The Business of Government, disponible en: http://businessofgovernment.org/sites/default/files/BorinsInnovatingInGov.pdf.

——— (2014a), *The Persistence of Innovation in Government*, Brookings Institution Press.

——— (2014b), *The Persistence of Innovation in Government: A Guide for Innovative Public Servants*, IBM Center for the Business of Government, disponible en: http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/The Persistence of Innovation in Government.pdf

Director General Enterprise and Industry, European Commission (2010), *Innobarometer Analytical Report: Innovation in Public Administration*, disonible en: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_305_en.pdf.

Farah, Marta y Peter Spink (2008), "Subnational Government Innovation in a Comparative Perspective: Brazil", en Sandford Borins (ed.), *Innovations in Government: Research, Recognition, and Replication*, Brookings Institution Press.

Kamensky, John (2013), "From 'Reinventing Government' to 'Moneyball Government'", *Public Administration Times*, 36 (3), 8-10.

Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand y Joseph Lampel (2009), *Strategy Safari*, 2a ed., Pearson.

Rogers, Everett (2003), *Diffusion of Innovations*, 5a ed., Free Press.

Capítulo 3

Diseño en la hechura e implementación de políticas públicas

Sabine Junginger

Capítulo 3

Diseño en la hechura e implementación de políticas públicas

Sabine Junginger

El diseño está actualmente dando una nueva forma a la comprensión del trabajo en políticas públicas; los principios y métodos del diseño centrado en los humanos ("*human-centred design*") ya están cambiando algunas de las prácticas de política pública. Existen, ahora, una serie de laboratorios de innovación pública. Se trata de unidades organizacionales especiales en el nivel local, regional o nacional que experimentan activamente con nuevas metodologías y nuevos enfoques para aproximarse a los problemas de política pública. Muchos de ellos emplean explícitamente a diseñadores y buscan introducir el pensamiento de diseño y las prácticas del diseño al trabajo gubernamental. La Imagen 3.1 muestra una porción de un mapa de laboratorios de innovación pública que se generó en un taller en junio del 2015, coorganizado por el Ministerio Francés de Descentralización y Servicios Públicos, La27Region Mindlab y la OCDE en París.[22] Tan sólo un mes después, el *National Endowment for the Sciences and Arts* (NESTA) del Reino Unido, contaba casi 200 laboratorios internacionales de innovación pública durante su evento de tres días en Labworks.[23] Pero, ¿por qué se está moviendo el diseño al escenario central de las políticas públicas? ¿Cómo se alinea el diseño con los esfuerzos gubernamentales por volverse más centrado en el ciudadano, desarrollar más servicios públicos innovadores y lograr resultados social y económicamente sustentables?

En este capítulo discuto el concepto del pensamiento de diseño en el trabajo y la práctica de las políticas públicas. Explico por qué la política pública y el diseño tienen tanto en común y por qué diseñar no es algo nuevo en la hechura de políticas públicas o en la implementación de políticas. También señalo que ni la investigación en diseño ni los estudios de políticas públicas

[22] El tema de este evento fue "Inmersión en el diseño público". El evento utilizó el pensamiento de diseño y los métodos de diseño, como "caminos de proyecto", visualizaciones de proyectos específicos de innovación en el sector público para reflexionar sobre el aprendizaje, los desafíos y los éxitos.

[23] Véase Labworks, NESTA.

han logrado, hasta el momento, defender el diseño en la hechura de políticas públicas o en la implementación de políticas. Identifico la falta de estudios sobre los servicios como parte del ciclo de las políticas y como uno de los problemas. Los servicios son centrales para el propósito de la política pública, la hechura de la política y la implementación de la política, pero también para la experiencia humana y la interacción humana. Gracias a esto, representan un punto de partida ideal para innovar, transformar e integrar el gobierno y el sector público alrededor de las personas. También muestro cómo los métodos y los principios del diseño centrado en el usuario y el diseño centrado en los humanos complementan a las prácticas existentes de política pública y proporciono ejemplos que demuestran su impacto. El capítulo cierra con un breve resumen y una conclusión.

Imagen 3.1.
Mapeo de laboratorios de innovación

Un fragmento de un ejercicio de mapeo durante un taller reciente sobre laboratorios de innovación pública realizado por la OCDE en París. La lista de laboratorios de innovación pública en el nivel municipal, regional y nacional que están explorando el diseño está creciendo día con día.

Pensamiento de diseño en política pública

Se puede argumentar que el pensamiento de diseño ("*design thinking*") no es nuevo ni ajeno a la política pública o al sector público. Los formuladores de

políticas públicas y los directivos públicos no pueden evitar aplicar una u otra forma de pensamiento de diseño cuando desarrollan nuevas políticas, nuevos procedimientos, nuevos procesos y nuevos servicios. Tienen que diseñar y rediseñar instituciones para las cuales tienen que trazar procedimientos y estructuras. Tienen que ser creativos con el uso de sus recursos de maneras que cumplan con sus mandatos organizacionales, tanto como deben tener cuidado de lograr los resultados y cumplir con el propósito de la política pública. La existencia misma de incontables productos y servicios es evidencia del pensamiento de diseño en el sector público.

Sin embargo, aunque el pensamiento de diseño *per se* puede no ser una práctica nueva en el sector público, por mucho tiempo se ha subestimado y se ha tratado como una actividad implícita y tácita. La introducción del pensamiento de diseño como concepto nos permite hablar del mismo y reflexionar sobre las prácticas de diseño, los métodos de diseño o los principios de diseño existentes que se usan en el desarrollo de políticas públicas y servicios públicos. Además, abre la puerta a nuevos y diferentes métodos que son relevantes y útiles en nuestra búsqueda por lograr políticas efectivas y servicios significativos. El pensamiento de diseño como concepto nos permite perfeccionar nuevas habilidades y nuevas prácticas que potencian nuestras habilidades para llegar a resultados mejores y más efectivos, venciendo las debilidades de nuestras prácticas y métodos de diseño actuales, que no pasan por la reflexión. En este sentido, el pensamiento de diseño se trata de una postura, de desarrollar una nueva actitud (Michlewski, 2015) hacia los asuntos de política pública para generar nuevas posibilidades para la innovación en el sector público.

También nos referimos al pensamiento de diseño como un proceso. Por ejemplo, los procesos del pensamiento de diseño promovidos por la *d-school* en la Universidad de Stanford comienzan con desarrollar empatía con las personas antes de definir un problema, el cual después se trata creativamente generando ideas para su solución ("ideación"). Después se seleccionan una o más ideas y se "vuelven prototipo", lo cual significa que las ideas se están desarrollando en productos y servicios reales que continuamente se ponen "a prueba".[24] Todos los procesos del pensamiento de diseño comparten el ser iterativos y emergentes. Estas características distinguen al pensamiento de diseño de muchos procesos de diseño que se usan en el sector público, los cuales siguen enfoques lineales y determinísticos. La característica de emergente

[24] Véase http://dschool.stanford.edu/dgift/.

significa que el problema de diseño no se comprende o no se enuncia cuando el proceso de diseño comienza. En lugar de ello, se nos presenta una situación problemática. Según John Dewey (1938), en una situación problemática encontramos que el propósito y el resultado no se combinan; los elementos constitutivos no se alinean para formar un todo consistente y coherente. En cambio, un proceso de diseño determinístico asume que el problema está suficientemente identificado y enunciado. Subsecuentemente, el proceso de diseño comienza con la búsqueda de una solución para este problema.[25]

Según el teórico del diseño, Richard Buchanan (1995), concebir, planear, desarrollar y dar forma son las marcas del diseño. Aplicar el concepto de pensamiento de diseño en política pública significa pensar sobre la hechura de la política y la implementación de la política como actividades de diseño. Los formuladores de política pública y los directivos públicos se involucran en el diseño en cuanto conciben un producto futuro (por ejemplo, una política pública o un servicio); cuando planean y desarrollan su idea (por ejemplo, la visión, el propósito o la intención de la política pública) y, finalmente, dan forma a esta idea a través de sus pensamientos y sus acciones. Así, el pensamiento de diseño expande la noción más tradicional que considera la hechura de políticas públicas como una actividad para tomar decisiones y resolver problemas. Además, el pensamiento de diseño puede ayudarnos a vencer las tendencias fragmentadas, lineales, reactivas y regresivas implícitas en los modelos actuales de política pública. Lo hace al aceptar que en cada etapa de un proceso de diseño se están tomando decisiones y haciendo juicios, seleccionando criterios y comparando entre ellos, informados por la ética dominante y los valores en competencia. Al hacerlo, el pensamiento de diseño resalta que cualquier política es el resultado de prácticas de diseño aplicadas que emplean ciertos conceptos de diseño y métodos específicos de diseño (Junginger ,2012 [2014]). Con esto en mente, podemos discutir cómo las representaciones de un ciclo de política pública son una expresión de procesos de diseño, e indagar acerca del tipo de principios de diseño y métodos de diseño que las influyen.

Durante la mayor parte de su historia, las investigaciones realizadas por científicos sociales sobre la relación entre la administración pública y la

[25] Para algunos investigadores del diseño, el diseño siempre trata de resolver problemas (véase, por ejemplo: Ulrich, 2007). Sin embargo, más recientemente, otros colegas y yo hemos explicado que esta postura es algo problemática (véase Junginger, 2014).

sociedad se han concentrado en "las posibilidades de los políticos de conducir a la burocracia de acuerdo con sus intenciones" (Peters y Pierre, 2012: 403). En contraste, la investigación empírica realizada desde una perspectiva centrada en la sociedad, observan los mismos autores, todavía es joven y está emergiendo. El concepto de pensamiento de diseño complementa esto y otros trabajos previos, por ejemplo los de Linder y Peters (1987, 1995), quienes examinaron el diálogo *versus* la decisión y llamaron a desarrollar una perspectiva de diseño en la hechura de políticas públicas. Incluso antes, el trabajo de Rein y Schön (1977, 1993, 1994) resaltó la importancia de enmarcar y redefinir las políticas como algo esencial al establecer el problema. Lo que añade el pensamiento de diseño es una indagación sobre el propósito de una política pública que comienza con la experiencia humana y que se centra en la interacción humana.

La indagación de los principios y métodos sobre cómo se están llevando a cabo las cosas, sea para fines privados o en servicio del bien común, es un prerrequisito para descubrir e inventar nuevas prácticas. Y se requieren nuevas prácticas para llegar a soluciones nuevas e innovadoras para los ciudadanos y la sociedad. Si estamos de acuerdo en que el propósito de todo trabajo de política pública es mejorar la vida humana, entonces lo que sigue es que necesitamos integrar la hechura de políticas públicas y la implementación de las políticas alrededor de este propósito y llegar a servicios útiles, utilizables y significativos para los ciudadanos y sus comunidades. No obstante, la experiencia humana y la interacción humana todavía no encuentran su entrada a las etapas tempranas de la hechura de políticas públicas y continúan siendo subestimadas en su implementación. En lugar de ello, los formuladores de políticas públicas tienden a favorecer aquellos aspectos de una política que ayudan a sus propias causas:

> Las soluciones que emergen de estas primeras etapas del proceso de política pública, por ende, están diseñadas para ser aceptadas fácilmente por los legisladores y administradores que deben autorizar y legitimar las políticas seleccionadas. Un enfoque más comprehensivo del diseño bien podría producir mejores soluciones a los problemas, pero se enfrentaría con la barrera de la viabilidad política. Entonces, la tarea del analista y del defensor se convierte en agrandar los límites de la viabilidad para producir mejores políticas públicas (Peters, 2007).

Otro grupo de investigadores observa que un enfoque racionalista ha enfatizado la toma de decisiones y la resolución de problemas (Colebatch y Arid, 2006), de nuevo eliminando a las personas para favorecer la abstracción teórica.

Parece ser un verdadero desafío para el diseño apoyar al analista y defensor racional para agrandar estos límites políticos de la viabilidad. ¿Cómo puede el diseño facilitar los cambios en la manera en que las personas realizan su trabajo dentro de las complejidades del gobierno –cambios que producen mejores políticas públicas? El pensamiento de diseño sugiere que enfrentemos esta tarea al empatizar con las personas y repensar la naturaleza de los problemas con los que lidiamos.

La siguiente anécdota acerca del fundador de *Apple*, Steve Jobs, puede servir como ejemplo. Jobs acababa de supervisar el desarrollo del primer *i-phone* y con orgullo cargaba uno de los primeros productos finales –en el bolsillo de su pantalón, junto con sus llaves. Cuando sacó su teléfono, se dio cuenta que sus llaves habían rayado completamente la pantalla táctil de su teléfono. Se sintió muy molesto. Además, también pensó inmediatamente que todos los otros usuarios de su teléfono tendrían el mismo problema. Jobs pudo haber respondido al problema diciendo a los usuarios que llevaran el teléfono en un lugar donde nada lo pudiera rayar. Esto hubiera puesto la responsabilidad en las personas. Si el teléfono se rayaba, sería por su error. Hubiera sido una solución que asumiría que las personas son el problema. En lugar de ello, Jobs localizó el problema en el producto. Sabía que seguiría colocando el teléfono en su bolsillo. ¿Dónde más podría llevarlo? ¿Dónde más lo pondría cualquier hombre? Si el producto debía trabajar para la gente, el producto tenía que adaptarse al comportamiento "normal" de la vida diaria. Entonces, Jobs impulsó una innovación en la tecnología del vidrio –y lo consiguió. Si se hubiera concentrado en las personas como problema, no habría llegado al nuevo producto innovador. Pero Jobs comenzó con la experiencia humana y comprendió cómo interactuaban las personas con su producto. Desde este entendimiento pudo identificar las fallas en su teléfono que lo llevaron de regreso a la mesa de diseño, a supervisar el ajuste completo de la producción de vidrio y a fabricar y generar una producción superior. Una anécdota como ésta nos invita a reflexionar sobre las implicaciones de su historia cuando el propósito de nuestro diseño no es un producto de consumidor útil, utilizable y deseable, sino un servicio y una política pública significativa.

Las personas, los estudios de política pública y las prácticas de política pública

Una serie de investigadores recientemente han lamentado la indiferencia que se muestra ante la experiencia humana y la interacción humana en los estudios de política pública y las prácticas de política pública. Estos estudiosos han comenzado a indagar quién y qué dan forma a las políticas públicas y han encontrado que el "trabajo de política pública es realizado por cualquier actor (individual o colectivo) que busca dar forma a procesos y resultados de política pública" (Tenbensel, 2006: 199). Si el trabajador de ventanilla está llevando a cabo trabajo de política pública, los formuladores de la misma deben encontrar pronto maneras de vincularse con los trabajadores de ventanilla (Adobewal *et al*., 2009) y acoger nuevos métodos para co-desarrollar y co-diseñar las políticas públicas con quienes las implementan (Andrews, 2012). Y si los ciudadanos están realizando trabajo de política pública porque participan activamente y contribuyen al desarrollo de políticas específicas, los directivos y funcionarios públicos no serán capaces de guiar la innovación del sector público a menos que encuentren maneras de involucrarlos (Bason, 2010).

Entre los proponentes más francos de la experiencia humana y la interacción humana tienden a estar los investigadores y practicantes "en el terreno" –aquellos que trabajan directamente con la gente. Muchos, como Andrews (2012), cuya investigación se basa en investigación de desarrollo, o Eppel *et al.* (2011), quienes retoman conocimientos del gobierno de Nueva Zelanda, han atestiguado cómo las políticas bien intencionadas no logran los resultados buscados. Con regularidad, la queja es sobre la falta de integración: en el proceso de desarrollo de la política pública, la mano izquierda a menudo no sabe lo que hace la mano derecha. Las prácticas empleadas simplemente ya no son adecuadas para lograr los resultados buscados.

Tan sólo recientemente, un miembro del parlamento del estado de Bavaria en Alemania compartió su frustración acerca de una nueva política pública decretada por la Comisión Europea. La política surgió con la intención de proteger del abuso a los trabajadores por turnos y garantizar suficiente recuperación entre turnos. La política asigna horas de descanso obligatorias entre turnos, por ejemplo en los departamentos de policía locales. Con la intención de ayudar y proteger a estos proveedores de servicios, la policía local ha bombardeado a los parlamentarios con quejas. La nueva política,

argumenta la policía local, interfiere con su calidad de vida. Antes de la nueva política, podían acumular horas extra y tiempo extraordinario según lo prefirieran. Después podían organizar varios días de descanso, para recuperarse y seguir con sus vidas. Con la nueva política, ya no tienen esta opción. Uno de los resultados no intencionados es que muchos trabajadores de la policía ahora experimentan más estrés en el trabajo porque la nueva política interfiere con sus vidas privadas. Han perdido la flexibilidad que tanto apreciaban y con ello sienten una pérdida de control. Las comisarías también enfrentan problemas, dado que ya no pueden pedir a los empleados que sean voluntarios para compatibilizar y satisfacer las distintas demandas de la contratación de personal. Se impuso una nueva rigidez que hace la vida más difícil con una política pública que tenía el propósito de mejorar su situación. Es un ejemplo de una política desarrollada por expertos con buenas intenciones pero concebida e implementada en ausencia de conocimiento sobre cómo esta política afecta las vidas de las personas. Es un recordatorio de que la hechura de políticas públicas y la implementación de la política dan forma a las experiencias humanas y las interacciones humanas.

Pero, ¿cómo nos podemos relacionar con la policía y otros trabajadores por turnos, con las personas afectadas por políticas específicas? Steve Jobs se podía relacionar con las otras personas que usan el *i-phone* porque él era uno de los usuarios. En contraste, los formuladores de políticas públicas frecuentemente están muy alejados de las experiencias que los ciudadanos tienen y en las que se involucran. Pocos directivos públicos pueden pasar un día con uno de los ciudadanos con los que y para los que trabajan. Cuando *Mindlab*, un laboratorio de innovación que abarca varias secretarías, actualmente financiado por la Secretaría de Negocios y Crecimiento, la Secretaría de Educación y la Secretaría de Empleos en Dinamarca y la ciudad de Odense, trabajó con funcionarios tributarios daneses, lo primero que hicieron fue sacar de sus oficinas a los funcionarios superiores de la oficina tributaria y llevarlos al campo. Equipados con cámaras de video, pidieron a cada funcionario tributario que pasara un día con un agricultor, para aprender sobre su vida, su trabajo y sus preocupaciones. Escuchar lo que preocupaba a los agricultores, documentar cómo realizaban sus tareas y cómo vivían sus vidas permitió a estos funcionarios tributarios daneses obtener conocimiento sobre las situaciones y el contexto del que sus productos y servicios tributarios son parte. Permitió a los funcionarios tributarios involucrarse en un nivel personal con los ciudadanos de tal manera que no debían tener miedo de hacer algo

equivocado. En lugar de ello, podían ver por sí mismos cómo y por qué ciertas políticas funcionaban o no. Sin embargo, como menciona Christian Bason, el anterior director de *Mindlab* y ahora director del *Danish Design Center*, hizo mucho más: "Permitió a los funcionarios tributarios desarrollar empatía con los agricultores". De regreso en la oficina, después de pasar más de un día con una persona real aprendiendo sobre los problemas y las luchas reales, la idea de que el agricultor era el problema cambió. En lugar de ello, ayudó a los funcionarios tributarios a comprender dónde necesitaban mejorar sus productos y servicios. Trabajar directamente con los contribuyentes constituye una nueva práctica para los funcionarios tributarios daneses. La documentación en video, las entrevistas y la recolección informal de información presentan nuevos métodos para obtener conocimiento y para analizar una situación. Además, marcan un movimiento hacia papeles activos, en lugar de pasivos, para los funcionarios tributarios en el desarrollo de servicios apropiados para las personas con las que quieren, necesitan o tienen que involucrarse.

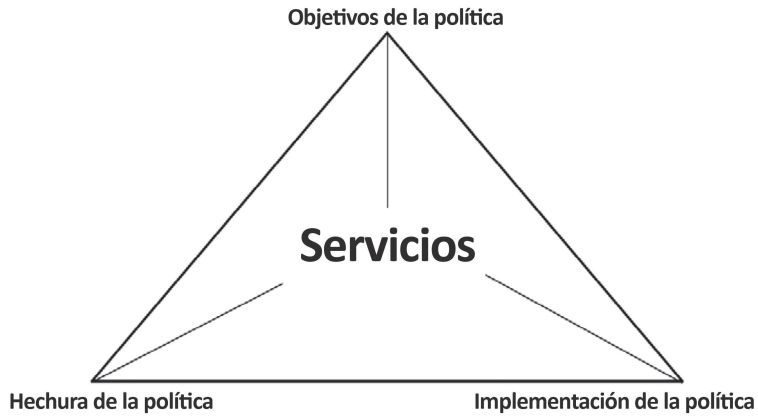
El objetivo de las nuevas prácticas y los nuevos métodos, no obstante, debe permanecer en el desarrollo de políticas y servicios públicos innovadores y significativos. El pensamiento de diseño sugiere que las diversas demandas de los investigadores antes mencionados se pueden cumplir al asignar un mayor papel a los servicios en el trabajo de política pública y en los estudios de política pública.

El papel de los servicios en las políticas públicas

En el momento en que la política comienza a enfocarse en la experiencia humana y la interacción humana, tenemos que poner atención a los servicios. Los servicios son clave para una hechura de políticas públicas exitosa porque los ciudadanos nunca experimentan las políticas *per se*. Las personas experimentan los servicios. Son los servicios los que dan vida a las políticas públicas. Yo incluso argumentaría que ninguna política se puede implementar sin un servicio. Viéndolo de otra manera, podemos decir que cualquier servicio que fracasa ante los ciudadanos también representa un fracaso respecto de la política de la cual se origina. Todo esto hace que los servicios sean centrales para lograr y culminar con el propósito de una política pública. Los servicios vinculan el propósito de la política con la hechura de la política y la implementación de la política. Como lo ilustra la Figura 3.1, unos servicios apropiados mantienen la integralidad de una política pública. Unos servicios

inapropiados pueden invertir el propósito original de la política. Además, un cambio a una política puede resultar en cambios para cualquier servicio asociado a la política, mientras que un cambio dentro de la organización que desarrolla y entrega los servicios probablemente tendrá un efecto en la provisión del servicio por parte de esa organización.

Figura 3.1
Integralidad de los servicios y las políticas públicas



Los servicios son centrales para la hechura de las políticas públicas y para la implementación de las políticas. A través de los servicios, las políticas se vuelven reales. Los servicios adecuados mantienen la integridad de una política. Los servicios inadecuados pueden invertir la intención original de una política.

La explicación para esto es que los servicios están profundamente incrustados dentro de los sistemas organizativos de los que derivan (Junginger y Sangiorgi, 2009). Si pensamos en una organización como personas que usan los recursos disponibles de acuerdo a procedimientos acordados, siguiendo estructuras acordadas, para lograr una meta o un propósito común, los servicios emergen como algo central para la vida organizacional también. Un servicio toma de todos los elementos de un sistema organizativo: requiere personas que sepan cómo proporcionar el servicio de una manera que cumpla con el propósito de la organización; requiere estructuras organizacionales y procedimientos que permitan y apoyen la provisión del servicio; y requiere de recursos apropiados y suficientes para que el servicio se pueda entregar y mantener. Un aspecto que se pierde de vista fácilmente cuando hablamos de la experiencia humana

y la interacción humana es que las organizaciones también están constituidas por personas. Cuando las personas en la organización no comprenden la intención de una política pública, y cuando carecen del apoyo para hacer los cambios necesarios a la estructura, los procedimientos y los procesos de la organización, el servicio resultante puede no ser el requerido para lograr el resultado deseado de la política pública.

Dado que los servicios son centrales para el propósito, la hechura y la implementación de las políticas públicas, pero también para la experiencia humana y la interacción humana, son un lugar desde el cual podemos comenzar a innovar y transformar el sector público. Es un lugar que presenta muchas oportunidades para integrar la hechura de políticas y la implementación de la política alrededor de las personas. Y, no obstante, es raro que los servicios y el diseño de servicios reciban alguna mención en la investigación de políticas públicas y en el trabajo de política pública. Sin embargo, los formuladores de políticas y los implementadores de políticas que quieran responder al llamado a favor de más políticas centradas en los ciudadanos y productos, y de servicios más significativos y relevantes inevitablemente se preocuparán por los nuevos procesos de diseño, las prácticas de diseño y los métodos de diseño. Comenzarán a prestar atención a los servicios en las etapas más tempranas de la hechura de políticas públicas para garantizar que las nuevas políticas generen las posibilidades para que se implementen servicios innovadores. Ya no pensarán en un servicio como el final de la hechura de políticas públicas, sino como un medio para informar la intención de la política.[26]

¿Qué pasaría si siguiéramos el enfoque de Steve Jobs y comenzáramos nuestro trabajo de política pública con vislumbres sobre la vida diaria de los ciudadanos? Podríamos mandar a funcionarios tributarios y otros funcionarios públicos para realizar investigaciones sobre las situaciones que enfrentan las personas sobre

[26] Las consultorías de gestión, muchas de las cuales han adquirido recientemente importantes consultorías de diseño, ya han reconocido a los servicios como la nueva frontera en el gobierno. Los siguientes reportes, todos, hacen del servicio un tema central: *Gov2020–A Journey into the Future of Government*, The Government Thought Leadership Series, Deloitte, febrero del 2015, preparado para la Cumbre Gubernamental 2015; *Service Delivery Trend Outlook–The Potential Future of Government Customer Service Delivery*, The Government Thought Leadership Series, Deloitte, febrero del 2015; *Innovation in Government Services– a Benchmark Report*, The Government Thought Leadership Series, Thomson Reuters, febrero del 2015; *Networked Government–The Transition to Citizen Centricity*, Oxford Analytica en colaboración con la Cumbre Gubernamental, febrero del 2015; *The Government Summit Special Collection*, patrocinado por la Cumbre Gubernamental, febrero del 2015 y Harvard Business Review, febrero del 2015.

las que estamos interesados. Así como Steve Jobs comenzó con el *i-phone* como un producto fallido que en última instancia revolucionó y revivió una industria, podemos basar la innovación del sector público en el diseño de los servicios que importan a las personas. Algo implícito en la anécdota sobre Jobs es otro concepto importante del diseño: moverse de idea a impacto. Para un diseñador profesional, la imaginación es necesaria para llegar a una buena idea. Pero tener una idea no es suficiente. Lo que importa es encontrar una manera de verificar de manera confiable lo que esta idea hará para las personas y cómo esta idea puede convertirse en un producto real, ya sea un objeto, un servicio –o una política. Para mantener la concentración en las personas, en la experiencia humana y en la interacción humana, el pensamiento de diseño abraza los principios y métodos del diseño centrado en el usuario y el diseño centrado en el humano.

Diseño centrado en el usuario y diseño centrado en el humano

El pensamiento de diseño que se aplica al diseño de productos y servicios toma de los principios y los métodos del diseño centrado en el usuario y el diseño centrado en el humano. A primera vista estas distinciones parecen ser nimiedades. Pero, resulta que la diferencia no carece de consecuencias: el principio del diseño centrado en el usuario se aplica a interacciones y experiencias que un individuo tiene en su papel de "usuario". Como "usuario", experimentamos una página web, un automóvil, un proceso, o un servicio que "usamos". El diseño centrado en el usuario se concentra en hacer que una comunicación, cosa o situación específica sea fácil de navegar, fácil de comprender, fácil de acceder, para volverlo fácil de usar. Pone atención en todos los asuntos que se relacionan con la facilidad en el uso: accesibilidad, usabilidad, utilidad y atractivo. El enfoque en el diseño centrado en el usuario permanece en desarrollar un objeto, producto o servicio que proporcione una experiencia positiva desde el momento en que una persona se convierte en usuario. Steve Jobs estaba muy preocupado de lo que las personas que comprarían su teléfono iban a experimentar y cómo interactuarían con el mismo. Ellos eran usuarios. Pero como supimos sólo con el tiempo, no estaba tan interesado en las experiencias e interacciones de las otras personas que entraban en contacto con su producto: entre ellos, los trabajadores chinos que fabricaban su producto altamente vendido, frecuentemente bajo condiciones inhumanas.

El diseño centrado en el humano hace suyo y aplica el diseño centrado en el usuario. Pero el diseño centrado en el humano va más allá de la experiencia individual que ofrece interacciones positivas uno-a-uno y considera los temas sociales, económicos y ambientales más amplios. Aquí hay otro ejemplo de las diferencias: es posible crear una gran experiencia para que los pacientes usen un servicio médico que no deberían usar –porque no lo necesitan y podrían ahorrarse los procedimientos y el costo. Prestar atención solamente a la experiencia del usuario en este caso funciona en sentido contrario a la idea del diseño centrado en el humano, el cual, como veremos, también está al tanto de los derechos humanos, la dignidad humana y la justicia social. Dado que es tentador concentrarse en la experiencia del usuario sin indagar sobre el contexto más amplio, es prudente mantener en mente que el diseño centrado en el humano siempre aplica principios y métodos del diseño centrado en el usuario mientras que el diseño centrado en el usuario puede ignorar el diseño centrado en el humano. Para asuntos de políticas públicas, tanto el diseño centrado en el usuario como el diseño centrado en el humano son relevantes.

Principios y métodos del diseño centrado en el humano

Ya hemos discutido cómo el concepto del pensamiento de diseño contribuye a la hechura de políticas públicas y a la implementación de las políticas. Además, hemos identificado que muchos enfoques de política no tienen los medios para incluir las experiencias humanas y las interacciones humanas en el desarrollo de las políticas y los servicios. Hemos identificado el diseño de servicios como una oportunidad para alinear la experiencia humana y las interacciones humanas con el propósito de la política, la hechura de la política y la implementación de las políticas públicas. Ahora estamos volteando hacia los principios y los métodos del diseño centrado en el usuario que son necesarios para lograr esta alineación. Un método no sólo sirve un propósito inmediato y directo. Un método también tiene que apoyar la indagación más grande sobre una situación problemática para la cual genera conocimiento e información, contribuye al desarrollar ideas y conceptos, o ayuda a analizar, sintetizar, evaluar o poner a prueba. Una indagación global proporciona dirección y guía para los distintos métodos. El diseño centrado en el humano sigue la definición de John Dewey sobre la indagación:

> la transformación controlada o directa de una situación indeterminada en una que esté tan determinada en sus distinciones constitutivas y en

> sus relaciones como para convertir los elementos de la situación original en una totalidad unificada (Dewey, 1938: 104).

Para lidiar con la pluralidad de métodos, debemos agruparlos de acuerdo al propósito inmediato que sirven dentro de una indagación en curso. Esto nos deja con métodos para observar a las personas; métodos para involucrar a las personas; métodos para generar ideas y conceptos; métodos para hacer un prototipo y construir; y un grupo de métodos adecuados para evaluar y estudiar.[27]

Los métodos para observar a las personas proporcionan oportunidades para aprender de, acerca de y con las personas cuyas vidas intentamos mejorar. Las preguntas de investigación incluyen: ¿Quiénes son estas personas? ¿A quién necesitamos incluir? ¿Qué están haciendo ahora? ¿Dónde encuentran dificultades? ¿Qué funciona para ellos y qué no? Estos tipos de métodos tienden a ser no intrusivos e involucran conversaciones y charlas informales. La documentación en video de los funcionarios tributarios daneses es un ejemplo de la aplicación de un método de observación.

Los métodos para involucrar a las personas se enfocan en la inclusión y la participación de las personas que serán afectadas por un diseño. Pueden ser ciudadanos, pero también el personal dentro de una organización o los formuladores de políticas públicas. Las preguntas de investigación incluyen: ¿Qué constituye una experiencia positiva? ¿Qué historias comparten las personas? ¿Qué problemas describen las personas? ¿Cómo y qué pueden contribuir para mejorar la situación?

Los métodos de involucramiento frecuentemente incluyen talleres. Pero, como muestra el ejemplo de los funcionarios tributarios daneses, el involucramiento puede también significar la aplicación de métodos de involucramiento para

[27] Agrupar los métodos de acuerdo al propósito es una manera de entender las distintas variedades de métodos que están disponibles ahora y la literatura creciente sobre métodos de pensamiento de diseño. La mayoría de los métodos en realidad son técnicas que sólo se vuelven un método cuando se ponen en contexto y se usan para uno de los propósitos mencionados. Para ver algunos ejemplos: Kumar (2013), *101 Design Methods: A Structured Approach to Innovation in Your Organization*, New York: John Wiley; Curedale (2012), *Design Methods 1: 200 Ways to Apply Design Thinking*, Topanga, CA: *Design Community College, Inc*. Para un estudio más profundo de los métodos de investigación de diseño, véanse Hannington (2010), "Relevant and Rigorous: Human-Centered Research and Design Education", *Design Issues*, 26 (3); o Sanders y Stappers (2008), "Co-creation and the new landscapes of design", *CoDesign*, 4 (1).

que las personas (en este caso funcionarios) logren ver problemas que de otra manera no verían. Uno de los objetivos clave de los métodos de involucramiento temprano es establecer una relación con las personas que pueden y contribuirán a un proceso continuo de diseño.

Los métodos para generar ideas y para imaginar situaciones preferibles y deseables construyen sobre los conocimientos alcanzados a través de la observación y la participación. Las preguntas de investigación con el propósito de generar ideas hacen uso de escenarios del tipo "¿y si…?": ¿Qué haría una diferencia para estas personas en esta situación? ¿Cómo podría mejorar su experiencia actual? ¿Qué limitaciones existen –tanto percibidas como reales? Las visualizaciones son de mucha utilidad en este esfuerzo: mapear, dibujar y hacer guiones gráficos son técnicas comunes.

El desafío para generar ideas es abrir camino y vencer el pensamiento convencional y abstenerse del juicio inmediato de cualquier idea (ya sea como algo que vale la pena o como algo inútil). Todas las ideas, sin importar qué tan extravagantes, merecen ser consideradas. Los diseñadores experimentados evitan quedar atrapados por las soluciones inmediatas y obvias. Buscan los asuntos clave que una situación problemática presenta a las personas conforme se involucran con los sistemas. Utilizan herramientas como el mapeo de asuntos problemáticos (Tooming, 2014) y los caminos de usuarios (también conocidos como mapa del camino del cliente o mapa del camino del servicio), para indagar sobre la experiencia humana a fin de comprender cómo las organizaciones y sus servicios apoyan a las personas en el logro de las tareas y la toma de decisiones informada. Después, analizan los asuntos y redefinen el problema a partir de los hallazgos.

Los métodos para construir y hacer prototipos se enfocan en la realización de un concepto o idea. Los prototipos iniciales pueden ser muy básicos y asumen formas primitivas. Por ejemplo, el primer prototipo de un aparato digital puede estar hecho de papel, su interfaz puede haber sido dibujada con plumones. Los dibujos también pueden utilizarse para mostrar cómo los distintos ajustes de la pantalla funcionarían. Lo que importa en la construcción es hacerlo temprano y probarlo con personas con frecuencia y continuamente.

El desafío que llega con hacerlo no es enamorarse del prototipo. Esto es algo que Frank Gehry, entre otros, ha señalado. Gehry, en principio, destruye su primer modelo de un edificio y lo hace en presencia del cliente para enfatizar

el punto de que mientras está construyendo y haciendo, sigue explorando, a pesar de que la exploración al hacer permite obtener distintos conocimientos (Gehry, 2004).

Los métodos para poner a prueba y evaluar se usan para evaluar continuamente y repetidamente las exploraciones del diseño en curso. Como el ejemplo de Frank Gehry demuestra, poner a prueba y evaluar requiere algo que puede ser probado y evaluado.

El desafío aquí es estar claro acerca de lo que uno quiere poner a prueba y evaluar durante cada etapa y con cada prototipo. Al trabajar con la Escuela de Diseño en Carnegie Mellon University para el Servicio Postal de Estados Unidos en el Proyecto de Transformación del Manual de Correo Doméstico, un día estaba dirigiendo una sesión de examinación y evaluación con personal del servicio de correos en las oficinas centrales en Washington, D.C. Para ese taller en particular, nuestro equipo tenía esperanza de averiguar si habíamos comprendido correctamente la estructura básica y los procesos del procedimiento para enviar correos. En lugar de seguirme en el concepto abstracto, el personal inmediatamente se distrajo con el contenido escrito de las páginas que revisamos –que no estaban listas para evaluación todavía porque necesitábamos tener primero la estructura correcta.

Principios del diseño centrado en el humano

La descripción anterior de los cinco métodos básicos usados por el diseño centrado en el humano revela varios principios subyacentes. Estos principios incluyen un enfoque inquebrantable sobre la innovación centrada en las personas; una insistencia en los métodos participativos e incluyentes; procesos proactivos, iterativos e integrativos; pero también un sentido fuerte de propósito y visión. En el contexto de política pública, estos principios presentan alternativas claras para los enfoques dominantes fragmentados, lineales y responsivos. Además, el fuerte sentido de visión y propósito es capaz de sobrellevar las limitaciones impuestas por la dependencia de acciones previas ("*path dependencies*") (Sydow y Schreyögg, 2009) y teorías como la ventana de oportunidad de la política pública de Kingdon (Kingdon, 1984, 1988, 1993). Lo primero niega la posibilidad de cambio mientras que la segunda todavía piensa en las políticas públicas tan sólo como mecanismos de respuesta, sin la capacidad de dar forma proactivamente a la manera que

queremos vivir como sociedad. Kingdon señala que la elección del momento oportuno es algo clave para las políticas públicas y que cuando los problemas se vuelven prominentes se pueden procesar. Pero investigadores como Andrews *et al.* (2012) señalan que este enfoque no carece de problemas y puede llevar a los formuladores de políticas por el camino equivocado –por ejemplo, cuando las soluciones preparadas con anterioridad ya no son relevantes o cuando las ventanas no se reconocen. El objetivo del diseño centrado en el humano y el pensamiento de diseño es crear ventanas de oportunidad para la acción al mirar los lugares que los formuladores de políticas públicas tienden a ignorar. Una historia de un distrito escolar en Atlanta, Estados Unidos, sirve como ejemplo de cómo el fracaso para comprender los principios de diseño puede llevar a una ciudad a perderse de oportunidades para moldear el futuro. Peor aún, el ejemplo muestra cómo los principios de diseño que no logran poner a las personas en el centro, no pueden hacer suyos los enfoques participativos y no pueden orientarse al futuro se pueden volver profecías que se refuerzan y se auto realizan. Es un escenario que prohíbe la innovación y que está lleno de consecuencias no intencionadas. Lo comparo con una historia de éxito de la Oficina Tributaria de Australia.

Hechura de políticas públicas responsiva impulsada por el análisis. Planear necesidades de la escuela en Atlanta, EU (2005-2007)

Atlanta, Georgia, en los Estados Unidos, tiene una triste reputación por ser una de las ciudades que más han crecido desordenadamente en esa nación. Durante décadas, la ciudad misma era considerada poco segura y no apropiada para que las familias la habitaran. Uno de los resultados fue que la ciudad se volvió famosa porque la gente viaja hacia y desde los suburbios de los condados vecinos. El tráfico a la hora pico es horrendo y cobra factura en las finanzas y el bienestar emocional. A principios de los 2000, Atlanta experimentó un renacimiento de varios barrios de la ciudad. Uno de ellos fue Midtown. En lo que frecuentemente se conoce como gentrificación, ciudadanos reconstruyeron y revivieron las casas y calles deterioradas, formando nuevos barrios activos. En Midtown, estos esfuerzos al principio fueron impulsados por activistas homosexuales. Las familias jóvenes siguieron pronto, atraídos por el cercano *Parque Piedmont* y la posibilidad de caminar a los restaurantes y tiendas cercanas. Para 2004, las escuelas locales habían mejorado significativamente sus logros y reputación gracias a la participación activa de los padres. Esto atrajo a nuevas familias a los barrios y ejerció presión a la larga sobre las escuelas existentes que estaban en el límite para aceptar nuevos estudiantes.

Para ese punto ya se tenían que utilizar contenedores para alojar a los nuevos estudiantes en varias de las escuelas y los padres comenzaron a solicitar a la administración de escuelas de Atlanta que construyera nuevas escuelas.

La secuencia que se desarrolló coincide perfectamente con el ciclo de política pública descrito por Howlett y Ramesh (2003): la administración escolar primero decidió si el problema era uno al cual tuviera que dar respuesta. Después de que estudios iniciales demostraron que sí, la administración buscó clarificar el problema que estaba enfrentando. Ordenó una revisión de los datos de matriculación de los últimos años para hacer predicciones informadas sobre la matriculación futura. También examinó la matriculación en las escuelas en ese momento. De estos datos, concluyeron que el número de inscripciones llegaría a su máximo en 2011 y que por lo tanto no había necesidad de más escuelas.

Sin embargo, esta respuesta no fue satisfactoria para los padres o para aquellos que planeaban convertirse en padres en el futuro cercano en esos barrios. Argumentaron que los datos de la Administración Escolar de Atlanta no había incluido a todas las mujeres embarazadas en el barrio, a todos los niños en los parques que necesitarían un lugar en una escuela en dos o tres años, ni a todas las parejas que se habían mudado al barrio específicamente con planes de familia en mente. Ninguno de éstos contó en los datos que la administración escolar tenía y sobre los cuales basaba sus evaluaciones. Al perder de vista lo que querían lograr como resultado, lo que su política tenía la intención de lograr, estaban confundidos al contemplar el problema equivocado.

Sin la acción de ciudadanos comprometidos, las consecuencias para este barrio hubieran sido severas: las familias jóvenes preocupadas por la capacidad de sus hijos de tener un lugar en la escuela buena del barrio probablemente habrían escogido mudarse a un barrio que sí ofreciera una situación escolar segura. De igual forma, aquellos que planeaban tener familia también se hubieran mudado si estaba en sus posibilidades. El distrito escolar quedaría mermado de familias capaces y padres comprometidos, lo cual a su vez probablemente hubiera afectado a las escuelas y su capacidad de desempeñarse. Un barrio completo podría haber sido perjudicado por la falta de acción de la administración del distrito escolar; se hubiera vaciado un barrio para las personas que habían trabajado duro para renovarlo y revivirlo.

En cuanto a los formuladores de políticas públicas, como tan frecuentemente es el caso en situaciones que siguen sin reflexionarse, el resultado hubiera afirmado su propia evaluación y datos. Para 2011, la mayoría de los padres o padres potenciales que hubieran podido costear una mudanza se habrían ido del barrio en desesperación y de este modo hubieran reducido la presión sobre el sistema escolar. Para entonces, pocos residentes hubieran podido contar la historia de la política equivocada de un distrito escolar que se hubiera vuelto una profecía que se auto realiza. Los formuladores e implementadores de las políticas públicas en este ejemplo no podían entender la experiencia diaria de las personas –padres, maestros, niños, padres potenciales– respecto de la cual eran responsables. La mayoría de los funcionarios públicos vivían en barrios muy distintos. Un enfoque de diseño centrado en el humano habría llevado a algunos de los funcionarios públicos y a algunos de los investigadores involucrados fuera de sus oficinas, lejos de sus estadísticas y hacia dentro del barrio. Hubiera aprovechado la participación y disponibilidad de los padres para participar en mejorar las escuelas locales para beneficio de todos. Pero el distrito sólo estaba dispuesto a trabajar con un problema, no con una oportunidad. Al aplicar los métodos tradicionales, el problema que se identificó no valía emprender acción alguna.

Enfoques de diseño orientados al futuro en la Oficina Tributaria Australiana

Podemos contrastar esta historia con cómo la Oficina Tributaria Australiana (*Australian Tax Office*, ATO) introdujo conscientemente el diseño centrado en el humano en su práctica laboral.[28] Comenzando en 1989, se alentó a los burócratas, funcionarios públicos y directores públicos a que pusieran atención a sus propios enfoques de diseño y a sus propios esfuerzos de diseño. Este esfuerzo fue apoyado y guiado por mentores de diseño externos en un esfuerzo consciente y comprometido por desarrollar las capacidades internas de diseño. El personal se familiarizó con métodos de observación, métodos de involucramiento, métodos de ideación, métodos de producción y métodos de evaluación y prueba. El personal de la ATO desarrolló su propia guía de

[28] Sólo puedo ofrecer un vistazo de este altamente relevante proyecto en este capítulo. Para leer más sobre el diseño en la Oficina Tributaria Australiana, véanse Terrey (2009), "A complex organization embedding human-centered design: A case study", presentado en el Global Forum 2009 "Business as an Agent of World Benefit: Manage by Designing in an Era of Massive Innovation", Junio 2-5, 2009, Cleveland, Ohio, EU, BAWB Global Forum Virtual Paper; Body (2008), "Design in the Australian Taxation Office", *Design Issues*, 24 (1); Preston (2004), "Designing the Australian Tax System", en Boland y Collopy (2004), *Managing as Designing*, Standford: Stanford University Press.

diseño basada en principios del diseño centrado en el humano. Estos incluyeron la insistencia en los procesos participativos para incluir la voz del propósito (la voz de los formuladores de políticas públicas), la voz de la experiencia (la voz de los directivos públicos, abogados tributarios y otros involucrados en la implementación de la política), y la voz de la experiencia (contribuyentes y ciudadanos en general) cada vez que la ATO desarrollaba un nuevo servicio o producto.[29] En un cambio excepcional, la ATO ahora comienza cualquier tarea de implementación de una política formulando el propósito de la política en términos sociales y económicos. En otras palabras, a diferencia del distrito escolar de Atlanta, que había sido retenido por el pasado, la ATO está buscando resueltamente crear oportunidades para la innovación futura. Además, la ATO ha invertido en la preparación de su personal y en el verdadero desarrollo de nuevos principios de diseño y prácticas de diseño. Y lo hizo mucho antes que muchas otras agencias gubernamentales descubrieran el diseño. Sin embargo, la lógica para recurrir al diseño es la misma que impulsa a muchas exploraciones actuales de diseño en los laboratorios de innovación pública: reducir el tiempo para entregar los cambios decretados por una nueva política; mejorar la calidad del producto; lograr la innovación del producto; y mejorar la satisfacción en el trabajo del personal.[30]

Los argumentos presentados por la ATO para la aplicación de métodos de diseño y principios de diseño son repetidos por iniciativas actuales impulsadas por el diseño, por ejemplo, el proyecto "design-driven Helsinki".[31] Similar a la ATO, aunque mucho más reciente, el personal en el municipio de Helsinki ha recibido capacitación y educación en los métodos y principios del diseño centrado en el humano durante los últimos dos años. La ciudad también ha desarrollado un mensaje claro sobre cómo las ciudades sirven a las personas y cómo las ciudades se relacionan con el diseño. Los diez puntos señalan que:

1. Las ciudades deberían ser amigables para los usuarios;
2. Las ciudades necesitan el diseño para prosperar;
3. El diseño crea mejores servicios para los ciudadanos;
4. El co-diseño significa hacer partícipe a los ciudadanos;
5. Las ciudades son entidades;

[29] El diseño estratégico fue introducido por *Second Road*, una consultoría de gestión australiana que persiguió el diseño desde el principio. Tony Golsby-Smith, fundador de *Second Road*, también introdujo la idea de "las tres voces" que participan en el diseño relacionado con la política.

[30] *The Guide*, Version 2002, Australian Tax Office.

[31] http://www.toimivakaupunki.fi/en [consultado julio del 2015].

6. Las ciudades necesitan colaboración multidisciplinaria y saber hacer ("*know-how*");
7. El diseño ahorra dinero y crea menos necesidades de servicios;
8. Las ciudades también se pueden desarrollar a través de experimentos;
9. Los servicios futuros son para los ciudadanos, no para las ciudades, y
10. Una ciudad impulsada por el diseño es una buena ciudad.

Implícito en estas afirmaciones, encontramos los principios de diseño centrado en el humano y los métodos de observación, involucramiento, ideación, producción y evaluación.

Pensamientos sobre el diseño en Agentes de Innovación

Un académico americano del diseño, Craig M. Vogel, de la Universidad de Cincinnati, recientemente bromeó que va a desarrollar un curso sobre "cómo volverse neurocirujano en tres días". Su punto: nadie confiaría en que una persona trabajara con la complejidad del cerebro después de un curso acelerado de tres días. Sin embargo, de algún modo, cuando se trata de asuntos de diseño, nos gusta olvidar que necesitamos habilidades, técnicas, métodos y estrategias además de conocimiento y experiencia. En consecuencia, nos encontramos con proyectos en los que diversas técnicas de diseño se inyectan en proyectos en curso, algunas veces en aislamiento del trabajo que se ha realizado antes y en ocasiones desconociendo el estado real del proyecto. Cuando nos ocupamos del pensamiento de diseño y el diseño centrado en el humano en el sector público, en la hechura de las políticas públicas y en la implementación de las políticas, la apuesta es alta. Se requiere rendición de cuentas y un buen arraigo en los contextos organizacionales, políticos y sociales en los que "operamos". Inyectar pequeñas aunque pesadas dosis de pensamiento de diseño puede algunas veces hacer mayor daño que bien. Como observa Vogel, cuando se trata de diseño y pensamiento de diseño, los laberintos al trabajar con sistemas complejos, desarrollo de producto, comportamiento humano y experiencia humana requieren que un diseñador muestre características similares a un neurocirujano: la humildad y la valentía, así como la paciencia para procedimientos complicados y en ocasiones tediosos –en todo ese tiempo sin perder un sentido de imaginación y posibilidad.

La configuración inicial para los proyectos de Agentes de Innovación es notable por su cuidadoso y considerado marco para el trabajo como indagación abierta

(véase el capítulo de Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Cynthia L. Michel en este mismo libro). Sin embargo, una dosis breve de pensamiento de diseño bien intencionado fuera del contexto del trabajo ya realizado dejó a las personas sin experiencia y nuevas para el diseño pensando en lo descarrilado de esta indagación. Lo que siguió no fue un entendimiento matizado de cómo producir y hacer prototipos puede informar el desarrollo en curso que contribuye con conocimiento a un desarrollo emergente. Lo que siguió fue un compromiso de cada equipo por desarrollar un producto específico para una fecha límite dada, en efecto convirtiendo un proceso de diseño emergente en un proceso de diseño determinístico. Parece ser que después de la sesión de pensamiento de diseño, la mayoría de los grupos del proyecto abandonaron sus indagaciones en curso y se comprometieron a entregar una solución de producto específica. Al parecer, la sesión de pensamiento de diseño no ayudó a los miembros del equipo a comprender la producción como una herramienta para explorar sino, en lugar de ello, para enamorarse de una solución obvia y producirla. Regresando a la observación de Vogel, no tenemos que volver el pensamiento de diseño más complicado de lo que es. Pero existen desventajas al tratar de reducir el diseño a métodos y técnicas específicas. Una de las desventajas es que fracasamos en aprovechar el diseño desde el principio. En este caso, el enfoque en desarrollar tecnologías digitales y productos digitales puede fácilmente empujar la experiencia humana y la interacción humana al fondo. Esto no tiene que ser así, pero para evitarlo es necesaria una dirección cuidadosa.[32]

Otra trampa potencial para Agentes de Innovación es el hecho de que cada proyecto está relegado a una "burbuja de innovación". La idea aquí es garantizar que los esfuerzos de innovación no estén sometidos o incluso sean sofocados por las restricciones mundanas que impone la cultura dominante de una organización. Pero el aislamiento y la separación pueden evitar la innovación por otras razones. Para empezar, existe el desafío de devolver los conocimientos y las innovaciones a la organización "sede" –la cual típicamente no está preparada para absorberlos.

No es imposible llegar a productos o servicios innovadores dentro de una burbuja de innovación que sea relevante, útil, utilizable y deseable, y reconocida como tal por la organización. No obstante, de la misma manera en

[32] Para más sobre la dirección en el diseño, véase por ejemplo Boyer, Cook y Steinberg (2013), *Helsinki Design Lab, Six Stories about the Craft of Stewardship*, SITRA, The Finnish Innovation Fund.

que los laboratorios científicos bien equipados están separados y protegidos de distractores del mundo real, los laboratorios de innovación que se establecen como burbujas aisladas y protegidas permanecen desconectados del campo. Uno podría argumentar que el uso de burbujas de innovación es contraproducente en el sector público porque aísla a las personas; genera celos fácilmente; separa los procesos de innovación de las organizaciones que se supone los deben adaptar; reduce la posesión de los esfuerzos de innovación y así crea fronteras alrededor de los aprendizajes y conocimientos. Por lo que, mínimamente, una configuración así requiere una consideración cuidadosa sobre cómo evitar estos asuntos. Al final, la innovación depende de la aceptación cultural. Esto tiende a ser más fácil cuando las personas están involucradas en el proceso de diseño y es una de las razones por las que el diseño centrado en el ser humano enfatiza los enfoques de diseño participativos e integradores.

Estos son los mismos asuntos, por supuesto, que enfrentan los grupos de innovación avanzada en los negocios privados. Sin embargo, mientras que una empresa privada puede darse el lujo de permitir que una entidad separada desarrolle formas organizacionales e ideas alternativas, mientras que una compañía privada incluso puede permitir que su compañía original desaparezca o se reduzca mientras que se prepara la burbuja de innovación para la siguiente compañía, esto es prácticamente impensable para una organización pública. La oficina de empleos difícilmente puede costear la inversión y el cultivo de una burbuja de innovación en paralelo sólo para cerrar la organización vieja conforme cambia hacia el nuevo modelo. Y sin embargo, nuevos esfuerzos están en curso en Dinamarca actualmente para experimentar precisamente con lo que está comenzando a ser entendido como empresas pioneras ("*start-ups*") del sector público. Yo sospecho que sin importar la forma que éstas tomen, tendrán que atender los asuntos mencionados aquí.

Conclusión

Capano y Howlett (2014) reportan que algunos investigadores, entre ellos Dryzek y Ripley (1988) y de Leon (1988), siguen convencidos de que el "alto nivel de contingencia en algunos contextos de toma de decisiones" sugiere que las políticas no se pueden "diseñar" en el mismo sentido en que se hace con una casa o un mueble. Aunque esta visión simplifica demasiado las complejidades, especialmente en el diseño de construcciones modernas, los

laberintos y los muchos sistemas que se reúnen en la hechura de las políticas públicas y la instrumentación de las políticas ciertamente van más allá de ellas. El mundo de las políticas públicas es más parecido a una gran ciudad moderna. Y como una gran ciudad moderna, constituye un sistema que nunca podremos comprender en su complejidad y como un todo (Perrow), la hechura de políticas públicas en sí misma puede escapar nuestros intentos. John Dewey (1927) observó en su libro, *The Public and its Problems*, que un estado no es el resultado de un propósito directo y consciente como lo sería inventar una máquina. Sin embargo, y esto nos lleva de regreso al diseño, así como experimentamos una ciudad, experimentamos las políticas públicas. La experiencia que tenemos es lo que podemos mejorar y desde donde se debe iniciar. En una ciudad, queremos sentirnos seguros, ser capaces de relajarnos y también ganarnos la vida. Podemos tomar pasos, por diseño, para llegar a eso. De manera similar, sabemos lo que queremos de las políticas públicas. Queremos que atiendan los problemas que experimentamos, queremos que sean justas y queremos que refuercen nuestra confianza en el gobierno. La manera en que experimentamos las políticas públicas es a través de los servicios y los productos que las implementan.

Aplicar el pensamiento de diseño y los enfoques del diseño centrado en el humano al trabajo de política y a la práctica de política nos proporciona una oportunidad para concentrarnos nuevamente en las políticas y servicios que son significativos para las personas. Este capítulo presentó cómo y por qué el diseño tiene un papel en la hechura de políticas públicas y en la implementación de las políticas, pero es un papel que no se comprende completamente todavía. Entre los conocimientos que tenemos hasta ahora están que los estudios de política se destacan por la ausencia de la experiencia humana y la interacción humana. Hacer nuestras la hechura de políticas públicas y la implementación de políticas como actividades de diseño sugiere que consideremos a las políticas como productos de diseño, concebidas, planeadas, desarrolladas y entregadas por las personas para mejorar la vida humana. Nos recuerda que las políticas siempre comienzan y terminan con las personas. Las personas se ponen de acuerdo sobre la intención de una política; las personas traducen esa intención en políticas públicas; las personas dan vida a las políticas a través de productos y servicios; y las personas viven con las consecuencias, buenas y malas, de estas políticas y los servicios relacionados a ellas.

No hay duda alguna de que los estudios de política pública han contribuido enormemente a nuestra comprensión de los procesos de política, las políticas

públicas y los ciclos de elección. El campo ha desarrollado un rango de herramientas y métodos, desde teorías de juego hasta logaritmos de probabilidad, que en su conjunto nos ayudan a evaluar el impacto económico de las políticas existentes y pasadas. Con lo útil e importante que son estos conocimientos, comparten dos debilidades importantes: excluyen la experiencia humana y la interacción humana; y no pueden equiparnos para movernos de una idea hacia el impacto –el prerrequisito para dar forma a un futuro que imaginamos y para el cual queremos luchar. Esto, entonces, es el papel del pensamiento de diseño y el diseño centrado en el humano para las políticas públicas.

Bibliografía

Adebowale, O. y Starkey, K. (2009), *Engagement and Aspiration– Reconnecting Policymaking with Frontline Professionals*, Sunningdale Institute Report for the UK Cabinet.

Andrews, M., Pritchett, L. y Woolcock, M. (2012), "Escaping Capability Traps through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA)", Working Paper, Center for Global Development.

Bason, C. (2010), *Leading Public Sector Innovation*, Policy Press.

——— (ed.) (2014), *Design for Policy*, Gower.

Boyer, B., Cook, J.W., y Steinberg, M. (2013), *Helsinki Design Lab, Six Stories about the Craft of Stewardship*, SITRA, The Finnish Innovation Fund.

Buchanan, R. (1995), "Rhetoric, Humanism and Design", en R. Margolin y R. Buchanan *Discovering Design: Exploration in Design Studies*, University of Chicago Press, 23-66.

Capano G. y Howlett, M. (2014). "Design and Non-Design in Policy-Making: When and How Policy Design Matters", Positional Paper for the EPRC Joint Sessions of Workshop, 2015, Warsaw, Poland.

Christiansen, J. (2013), *The Irrealities of Public Innovation*, tesis doctoral, Arhus University, Denmark.

Colebatch, H. K. (ed.) (2006), *The Work of Policy: An International Survey*, Lexington Books.

——— y Radin, B.A. (2006), "Mapping the Work of Policy", en Colebatch, H. K. (ed.), *The Work of Policy: An International Survey*, Lexington Books.

Curedale, R. (2012), *Design Methods 1: 200 Ways to Apply Design Thinking*, Design Community College, Inc.

Dewey, J. (1927), *The Public and its Problems*, Swallow Press.

——— (1938), "The Pattern of Inquiry," en su *Logic: The Theory of Inquiry*, Henry Holt & Co.

Eppel, E., Turner, D. y Wolf, A. (2011), "Experimentation and Learning in Policy Implementation: Implications for Public Management", Future State 2-Working Paper 11/04. Institute of Policy Studies, School of Government Victoria University of Wellington, New Zealand, June.

Forester, J. (1993), *Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice: Toward a Critical Pragmatism*, State University of New York Press.

Gehry, F. (2004), "Reflections on Designing and Architectural Practice", en Boland, R. y Collopy, F. (eds.) *Managing as Designing*, Stanford University Press.

Howlett, M. (2014), "From the 'old' to the 'new' policy design: Design thinking beyond markets and collaborative governance", *Policy Sciences,* 47 (3), 187-207.

Kingdon, John W. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little Brown.

——— (1988), "Ideas, Politics and Public Policy", documento presentado en la Annual Meeting of the American Political Science Association.

——— (1993), "How do issues get on public policy agendas?", en Julius Wilson Williams (ed.), *Sociology and the Public Agenda*, Sage Publications, 40-50.

Kumar, V. (2013), *101 Design Methods: A Structured Approach to Innovation in Your Organization*, John Wiley.

Linder, S. H. y Peters, B. G. (1987), "A Design Perspective on Policy Implementation, The Misplaced Fallacies of Prescription", *Policy Study Review*, 6 (3), 459-475.

——— (1995), "The Two Traditions of Institutional Designing: Dialogue Versus Decision", en D. Weimer (ed.), *Institutional Design*, Kluwer Academic Publishers, 133-160.

Michlewski, K. (2015), *Design Attitude*, Gower.

Peters, G. (2007), "Agenda Setting and Public Policy", en su *American Public Policy: Promise & Performance*, 7ª ed., CQ Press-Sage Publications.

——— y Pierre, J. (eds.) (2012), *The Sage Handbook of Public Administration*, Sage.

Rein, M. y Schön, D. (1977), "Problem Setting in Policy Research", en C. H. Weiss (ed.), *Using Social Research in Public Policy Making*, Lexington Books, 235-251.

——— (1993), "Reframing Policy Discourse", en Fischer, F. y J. Forrester (eds), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, 145-166.

——— (1994), *Reframing: Controversy and Design in Policy Practice*, Basic Books.

Simonsen, J., Svabo, C., y Strandvad, S. M. (2014), *Situated Design Methods (Design Thinking, Design Theory)*, MIT Press.

Sydow, J. y Schreyögg, G. (2009), "Organizational Path Dependence–Opening the Black Box", *Academy of Management Review*, 34 (4), 689-709.

Tenbensel, T. (2006), "Policy Knowledge for Policy Workers", en Colebatch, H.K. (ed.) *The work of policy: An International Survey*, Lexington Books.

Reportes recientes sobre el futuro del gobierno que se vinculan con los servicios

Gov2020–A Journey into the Future of Government, The Government Thought Leadership Series, Deloitte, preparado para la Government Summit, febrero, 2015.

Service Delivery Trend Outlook–The Potential Future of Government Customer Service Delivery, The Government Thought Leadership Series, Deloitte, febrero, 2015.

Innovation in Government Services– a Benchmark Report, The Government Thought Leadership Series, Thomson Reuters, febrero, 2015.

Networked Government–The Transition to Citizen Centricity, Oxford Analytica en colaboración con la Government Summit, febrero, 2015.

The Government Summit Special Collection, patrocinado por la Government Summit, febrero, 2015.

Harvard Business Review, febrero, 2015.

Capítulo 4

Laboratorios de gobierno como plataformas para la innovación pública

Álvaro V. Ramírez-Alujas

Capítulo 4

Laboratorios de gobierno como plataformas para la innovación pública

Álvaro V. Ramírez-Alujas

Los laboratorios o equipos de innovación pública constituyen un fenómeno emergente y novedoso en el territorio de las políticas públicas en la región. En este contexto, la innovación ya no es un tema ajeno a los gobiernos y servicios públicos sino que se ha transformado en un imperativo para responder a los complejos desafíos que enfrentan nuestras sociedades en el siglo XXI. Gran parte de las capacidades necesarias para innovar dicen relación con cultivar y aprovechar el enorme potencial existente fuera de las fronteras y paredes del sector público, y aunque parezca contradictorio, la innovación pública requiere, como nunca antes, del talento e inteligencia colectiva que, justamente habita fuera de ella.

Los laboratorios son una excusa institucional que siembra las semillas de un nuevo tipo de vínculo entre los gobiernos, los servicios de interés público (bienes públicos/bienes comunes) y la sociedad, desde una co-inspiración que redunda en ampliar los espacios de posibilidades y de acción desde el entender que la confianza, la complicidad, la participación activa y la co-responsabilidad son elementos fundamentales para promover y desarrollar espacios de colaboración para resolver problemas públicos complejos.

4.1. La peculiaridad de la innovación pública en el nuevo contexto

"Burocracia es el arte de convertir lo fácil en difícil por medio de lo inútil".
(Atribuido a Carlos Castillo Peraza)

En los últimos años, se ha instalado un emergente punto de inflexión sobre cómo incorporar la noción de innovación y las prácticas que la sustentan en la esfera pública. Desde distintas perspectivas y aproximaciones, y más allá del creciente debate académico sobre las peculiaridades que ésta reviste y la búsqueda de un marco de referencia propio (en contraste a los modelos y enfoques provenientes del sector privado e inclusive, desde el ámbito de la innovación social), los hechos indican que el contexto actual está favoreciendo de manera excepcional la emergencia de un escenario propicio para promover,

estimular, facilitar y desarrollar la innovación pública como nunca antes. Ello ha ido acompañado de un giro en la manera de entender el rol del Estado en los procesos de innovación desde la perspectiva del pensamiento económico, cuya principal expositora ha sido Mazzucato (2014) al intentar desmitificar el rol pasivo, inercial e indolente que se le atribuye históricamente, demostrando que el Estado ha sido un actor fundamental como catalizador de la inversión privada, pasando de ser un "corrector" de mercados a creador de mercados, de ser un mero mecanismo para "reducir riesgos" del sector privado a aceptarlos y asumirlos como propios debido a las proyecciones y posibilidades de crecimiento futuro (Mazzucato, 2014: 39). En última instancia, gran parte de las actuales innovaciones en el plano científico y tecnológico, de cuyos beneficios gozamos en el día a día y que han permitido la generación de nuevos mercados (Internet es un claro y conocido ejemplo de ello), son el resultado (directa o indirectamente) de esfuerzos financiados con fondos públicos, ello es que han sido promovidos y apalancados desde un Estado emprendedor.

En esta perspectiva, se plantea que los sistemas de innovación se definen como una "red de instituciones del sector público y privado cuyas actividades e interacciones inician, importan, modifican y difunden nuevas tecnologías" (Mazzucato, 2014: 81, en referencia a Freeman, 1995). De allí que "las competencias que generan innovación son parte de una actividad colectiva que tiene lugar a través de una red de actores y de sus conexiones o relaciones" (Mazzucato, 2014: 82). A continuación y sobre la base de considerar el activo rol que el Estado y sus organizaciones debe desplegar para promover, estimular y desarrollar la innovación –tanto dentro como más allá de sus fronteras– es que se presenta una breve síntesis sobre cómo se está asumiendo este desafío desde los esfuerzos por ampliar los enfoques y herramientas que sirvan de plataforma para hacer florecer un nuevo ecosistema que permita catalizar nuevos procesos y productos desde un espacio emergente en materia de gestión y políticas públicas: los llamados *laboratorios de innovación pública*.

4.2. La innovación en el sector público: Más allá del oxímoron

"La innovación pública se trata de nuevas ideas que crean valor público. Las ideas tienen que ser en parte nuevas (más que mejoras); tienen que ser útiles; tienen que implementarse y suceder (más que ser sólo buenas ideas)".

Geoff Mulgan, NESTA, 2007.

Lejos del debate en el que se argumentaba que la innovación pública podría ser considerada un oxímoron (Ramírez-Alujas, 2010; 2011) o un traslape de enfoques provenientes de la esfera privada, hoy en día resulta evidente que los gobiernos y sus administraciones públicas requieren apalancar procesos de mejora y calidad en el diseño, entrega y provisión efectiva de servicios públicos frente a un cada vez más complejo contexto, donde se entrecruzan las expectativas y (crecientes) demandas ciudadanas con las restringidas capacidades y recursos con que el Estado cuenta para resolver adecuada y oportunamente dichos desafíos. En los primeros años del siglo XXI y frente al agotamiento de un modelo de gestión pública autorreferente, cerrado y excesivamente procedimental, se comienzan a promover distintas miradas alternativas sobre el fenómeno de la innovación pública, ligadas específicamente a la capacidad de desarrollar nuevas formas de trabajar colaborativamente con el objetivo de construir una visión-acción común para resolver problemas públicos complejos con una lógica transformadora, que demandan nuevos abordajes transdisciplinarios, multiactorales y multisectoriales y, por lo tanto, integrales, dejando de lado los enfoques dicotómicos (Estado *versus* mercado *versus* Sociedad, competitividad *versus* equidad *versus* medio ambiente), y desde allí fundamentar la necesidad de innovar en los modelos de gobernanza colaborativa incorporando procesos de co-creación deliberativos que generen valor público a la sociedad (Zurbriggen y González Lago, 2014).

Los fundamentos conceptuales de este nuevo enfoque (si es posible llamarle de ese modo) suponen una mirada híbrida que combina diversas vertientes, a saber (Ramírez-Alujas, 2012):

a) ***Innovación abierta, inteligencia colectiva y el crowdsourcing/wisdom of crowds***[33]: El sector público y sus organizaciones (como prestadoras

[33] El concepto original se lo debemos a James Surowiecki y su libro *"The Wisdom of Crowds"* (2004). Por otro lado, conviene señalar que el concepto de *crowdsourcing* es una contracción y neologismo de "masa" o "multitud" (*crowd*) y "externalización" (*outsourcing*), acuñado por Jeff Howe en junio del 2006 en un artículo para la revista *Wired* (*"The Rise of Crowdsourcing"*). En principio, supone el acto de externalizar las tareas vinculadas a resolver un problema complejo o generar ideas frescas, tradicionalmente realizado por empleados "dentro" de una organización, a un grupo indefinido de personas "fuera" o a la comunidad ("multitud"), a través de una convocatoria abierta. Por otro lado, el paradigma de la innovación abierta (Chesbrough, 2009), originalmente propone la colaboración, la co-creación con diferentes grupos de interés y la implicación en un esfuerzo interorganizativo y sinérgico, de otras organizaciones con misiones similares, comprometidas con el territorio o incluso con finalidades mixtas lucrativas y no lucrativas en el proceso que permita integrar el conocimiento interno y el externo (Ramírez-Alujas, 2012).

de servicios) pueden ser vistas como una plataforma para la innovación abierta o un espacio (más que un medio o una gran estructura) generador de posibilidades de construir y articular un proyecto común de sociedad.

b) ***La co-creación y co-producción de servicios***: que opera como una nueva modalidad que, basada en el principio de la participación y principalmente en el de la colaboración, posibilita la entrega de prestaciones y bienes públicos sobre la base de un trabajo compartido, distribuido y coordinado entre entidades públicas y otros actores del sector privado, sociedad civil, entre otros. Bason (2010) define la co-creación como un proceso sistemático de creación de nuevas soluciones *"con las personas, no sólo para ellas"*, con un alcance más amplio que permita sumar a más ciudadanos, aplicando un nuevo modelo de gestión del conocimiento (cualitativo, de primera mano) que se sustenta en un tipo diferente de proceso (impulsado por el pensamiento de diseño). Adicionalmente, afirma que sólo mediante la participación de los interesados en el diseño de servicios (co-creación) se puede hacer que los ciudadanos participen de manera más activa y habitual en la prestación de servicios (co-producción).

c) ***El Pensamiento de Diseño (Design Thinking) como medio para favorecer la co-creación/co-producción de Servicios Públicos***: El diseño como una práctica implica la aplicación de herramientas tales como la resolución de problemas críticos, la participación de los usuarios y el pensamiento sistémico[34]. Visto de este modo, la aplicación del pensamiento en diseño como modelo emergente supone una nueva forma de ver el mundo, de aproximarse a las restricciones (tan frecuentes en el sector público) de una manera holística, multidisciplinaria e inspiradora. En definitiva, de pasar de "diseñar para el usuario/ciudadano" a "diseñar con él".

Sobre esta base, la innovación pública asume la necesidad de fortalecer lo público como nodo catalizador o viabilizador del capital social de una

[34] También se puede describir como una metodología de resolución de problemas aplicable a cualquier ámbito de innovación que requiera un enfoque creativo, y que se basa en estos principios: a) Empatía: una observación profunda de las necesidades de los usuarios, incluyendo las emociones; b) Imaginación: la búsqueda "optimista" de soluciones, de lo deseable vs. lo posible; c) Experimentación: la visualización de posibles alternativas de solución mediante el prototipado colaborativo o la construcción de sentido visual (hacer fácil lo difícil a través de imágenes), y d) Aprendizaje iterativo: la iteración del proceso de observar-crear-prototipar-validar cuantas veces sea necesario, para aprender en cada paso, hasta encontrar la mejor solución. Adaptado de: http://www.amaliorey.com/2012/02/26/mi-faq-sobre-design-thinking-post-286/

sociedad (Ramírez-Alujas *et al.*, 2003) a través de espacios de mediación entre los gobiernos y las personas por la vía de la participación y colaboración cívica, el despliegue de procesos de trabajo conjunto y deliberación pública de carácter más horizontal, y como vía para descentralizar las instancias de decisión acercándola más a la experiencia cotidiana de quienes experimentan (o sufren) la prestación de servicios. Como ha venido quedando de manifiesto, el gobierno ya no tiene el monopolio exclusivo (y excluyente) para resolver los cada vez más complejos problemas que la sociedad enfrenta (muchas veces se muestra incapaz de poder responder a un nuevo conjunto de demandas sociales), y es por ello que requiere incorporar capacidades y talentos disponibles fuera de él (innovación abierta/social) desde un proceso de carácter sistémico (co-creación) que se apoya en generar complicidad y respuestas con y a través de las personas (pensamiento de diseño e inteligencia colectiva).

Tal como lo plantean Zurbriggen y González Lago (2014: 340), lo distintivo de la co-creación es que se trata de un proceso que genera valor público, no es una forma de producir bienes y servicios basada en comunidades de auto-organización donde las personas se unen para producir un resultado compartido. La co-creación implica la generación de contenidos por parte del público en general, centrándose en las personas, es, por lo tanto un proceso en el que los organismos públicos involucran a los ciudadanos en la investigación, creación de prototipos, pruebas y puesta en práctica de los mismos (Bason, 2010).

Inclusive, estas aproximaciones han nutrido el desarrollo de nuevos modelos de formulación e implementación de políticas y programas públicos (en el contexto de las llamadas estrategias de gobierno abierto), que han favorecido la aparición de un proceso de apertura en el ciclo tradicional (Figura 4.1) que podemos distinguir como *"políticas públicas abiertas"* (Cruz-Rubio y Ramírez-Alujas, 2012; Cruz-Rubio, 2014)[35].

[35] En un trabajo reciente, Cruz-Rubio (2014) plantea que los diseños de acciones y de políticas públicas bajo el enfoque del gobierno abierto serán la consecuencia de la agregación coherente de estrategias, mecanismos y herramientas de transparencia, participación y colaboración en las fases de agenda, formulación, diseño, implementación y evaluación, y específicamente a las actividades relacionadas a cada fase del ciclo.

Figura 4.1
El emergente ecosistema abierto en el ciclo de políticas públicas (bajo los principios del gobierno abierto)

Fuente: Cruz-Rubio & Ramírez-Alujas - Adaptado de Osimo (2012).

4.3 Los laboratorios de innovación pública: Nuevas plataformas para catalizar la innovación en clave colaborativa y abierta

"Reformar el Gobierno es un trabajo duro y a veces aburrido. Los laboratorios de innovación están haciendo que sea un poco más rápido y mucho más interesante".

The Economist[36] (6 de diciembre del 2014)

De acuerdo a Brugué, Blanco y Boada (2014) en el polisémico y variado terreno que debate la pluralidad de enfoques y definiciones sobre el tema de la innovación en las políticas públicas, se pueden distinguir dos enfoques: los instrumentales y los sustantivos. Los primeros se refieren a la innovación como un conjunto de ideas que permiten mejorar la eficiencia de determinadas actuaciones. La innovación, desde esta óptica, no modifica lo que se hace

[36] *The Economist* (2014), "Test-tube government. Governments are borrowing ideas about innovation from the private sector", disponible en: http://www.economist.com/news/business/21635620-governments-are-borrowing-ideas-about-innovation-private-sector-test-tube-government?fsrc=scn/tw_ec/test_tube_government

sino la manera de hacerlo. Los segundos, en cambio, consideran que la innovación implica una forma sustancialmente diferente de entender, abordar y transformar la realidad. No se trata únicamente de incidir en los procesos sino de replantear la propia naturaleza de los problemas. Mientras que la innovación instrumental se asimila a conceptos de gestión como la mejora continua, la innovación sustantiva nos remite a saltos cognitivos que afectan a la propia naturaleza de las políticas públicas (Brugué, Blanco y Boada, 2014: 10). Es en este marco en el que podríamos afirmar que los laboratorios o equipos de innovación si bien se relacionan con un medio para promover la innovación y mejorar los servicios públicos (como herramienta), apuntan más bien al cambio sustantivo y profundo en el propio paradigma que sustenta la idea de lo público y de la innovación en sí misma, hacia un espacio de transformación que incide directamente en el *ethos* y en las prácticas que configuran la gestión pública en el siglo XXI.

Es así, que los esfuerzos por promover el concepto y los procesos ligados a la innovación en el sector público tienen, hoy en día, una nueva y relativamente reciente aproximación empírica que, desde un enfoque multidisciplinario, trata de responder al propósito de mejorar la prestación y calidad de los servicios públicos, desde la experiencia de quienes son sus principales protagonistas (funcionarios y ciudadanos): los llamados *laboratorios de innovación pública*, espacios de carácter híbrido (en lo relativo a que no sólo involucran o dependen de organismos del sector público) que, en general, se fundan en la idea de la innovación abierta y que consideran una matriz que articula capacidades diversas en clave colaborativa, utilizando novedosas y sofisticadas metodologías que permiten aprovechar las ideas y potencialidades de múltiples actores para encuadrar, responder y resolver problemas y desafíos de carácter público.

Al respecto, no existe una única conceptualización sobre lo que se debe entender como *"Laboratorio"* en el contexto del sector público[37]. Mientras algunas aproximaciones apuntan a la generación de un espacio abierto de desintermediación entre actores que se agrupan y/o articulan para poder resolver determinados problemas de carácter público –que va de la mano con la idea de generar un cierto "ecosistema" que permita catalizar esfuerzos y

[37] De acuerdo al *Diccionario de la Real Academia Española*, un laboratorio (Del *laborar* y *-torio*) es: 1. m. Lugar dotado de los medios necesarios para realizar investigaciones, experimentos y trabajos de carácter científico o técnico. 2. m. Realidad en la cual se experimenta o se elabora algo.

aprovechar la inteligencia colectiva de los involucrados– otros promueven la configuración de nodos más institucionales que sirvan para apalancar procesos y rutinas de innovación hacia el interior de los servicios públicos. En otros casos y más ligados al profundo cambio que ha significado el uso intensivo de la tecnología, plataformas digitales y redes sociales, existen otras experiencias que se sustentan en estrategias de uso y reutilización de datos abiertos, sensorización y modelos que entienden al gobierno y servicios públicos como "plataformas" para desarrollar y promover nuevas prestaciones.

No obstante y a pesar de que los equipos/laboratorios de innovación pueden usar diferentes nombres o nomenclaturas y basarse en diferentes métodos y aproximaciones –que van desde la economía del comportamiento al pensamiento de diseño; de la etnografía de redes de política pública a modelos descentralizados basados en el uso de datos, entre otras– todas las iniciativas existentes comparten un compromiso común con un nuevo enfoque experimental, probando y testeando nuevos enfoques en la búsqueda de soluciones escalables con un denominador común: trabajar desde la perspectiva del ciudadano o usuario.

Dicho de otro modo y para mayor precisión sobre el término, utilizaremos la idea de laboratorio para describir instituciones que utilizan métodos experimentales para diseñar o descubrir nuevas formas de trabajo que se ocupan de las necesidades sociales y problemas públicos (Mulgan, 2014). Y en su acepción al territorio de la innovación pública, como espacios experimentales que promueven y aceleran cambios desde dentro del gobierno para el beneficio de la ciudadanía[38], potenciando y recurriendo al mismo talento creativo e inteligencia colectiva distribuida en la sociedad y otros sectores.

4.4. El Laboratorio: La necesidad por disponer de un espacio para innovar en el sector público

"Todos los gobiernos necesitan instituciones para catalizar la innovación".

Geoff Mulgan, i-Teams Report (2014).

En diversos estudios y aproximaciones conceptuales se esbozan las razones que fundamentarían la implementación de equipos o laboratorios de innovación

[38] Adaptado a partir de http://labcd.mx/govlabs/.

pública (Puttick *et al.*, 2014; Parsons Desis Lab, 2013; Mulgan, 2014; Bason, 2013) entre ellas podemos destacar:

a) Para resolver problemas reales donde soluciones conocidas ya no sirvan (o bien, superar la paradoja de que el gobierno y los servicios públicos sean excelentes implementadores de soluciones que nadie necesita, con todo el despilfarro de recursos que ello supone);
b) Para mejorar la calidad de vida de las personas orientando los esfuerzos y focalizando la atención a necesidades específicas de los ciudadanos (no sólo para ellos sino "con" ellos);
c) Buscar/encontrar soluciones creativas para desafíos públicos;
d) Co-crear valor público;
e) Poner al ciudadano al centro de la solución;
f) Considerar la innovación como herramienta de desarrollo y cambio, y no sólo de mejora;
g) Crear alianzas con otros actores (públicos, privados y sociales);
h) Se requiere de un espacio catalizador que permita potenciar nuevas ideas e innovación en entornos institucionales que inhiben su aparición y desarrollo…;
i) Y donde pueden convivir distintas disciplinas y enfoques para resolver problemas públicos;
j) Para asumir la necesidad de probar/testear posibles soluciones y lidiar con la aversión al riesgo y *statu quo;*
k) Como medio para resolver problemas públicos de alta complejidad y de manera transversal (red de actores), y
l) Para superar el dilema del déficit de implementación efectiva de políticas y programas públicos (demasiados y sin impacto).

En un primer esfuerzo por disponer de una visión de conjunto sobre el tema, el programa *Public and Collaborative NYC*, *Parsons Desis Lab* (2013), propuso una primera aproximación al emergente fenómeno de los equipos/laboratorios de innovación en el sector público en perspectiva mundial[39]. Al respecto, se hace referencia a que frente a la necesidad de promover innovaciones radicales en el ámbito público se han venido generando diferentes tipos de "ambientes" o "espacios" que autorizan el fomento y desarrollo de la experimentación, algo así como sitios experimentales, organismos o laboratorios creados para desarrollar soluciones innovadoras a problemas sociales urgentes, y dedicados

[39] Para mayor detalle: http://nyc.pubcollab.org/public-innovation-places/#govlabs.

a la creación de redes y alianzas con el lanzamiento de nuevos proyectos, eventos y plataformas.

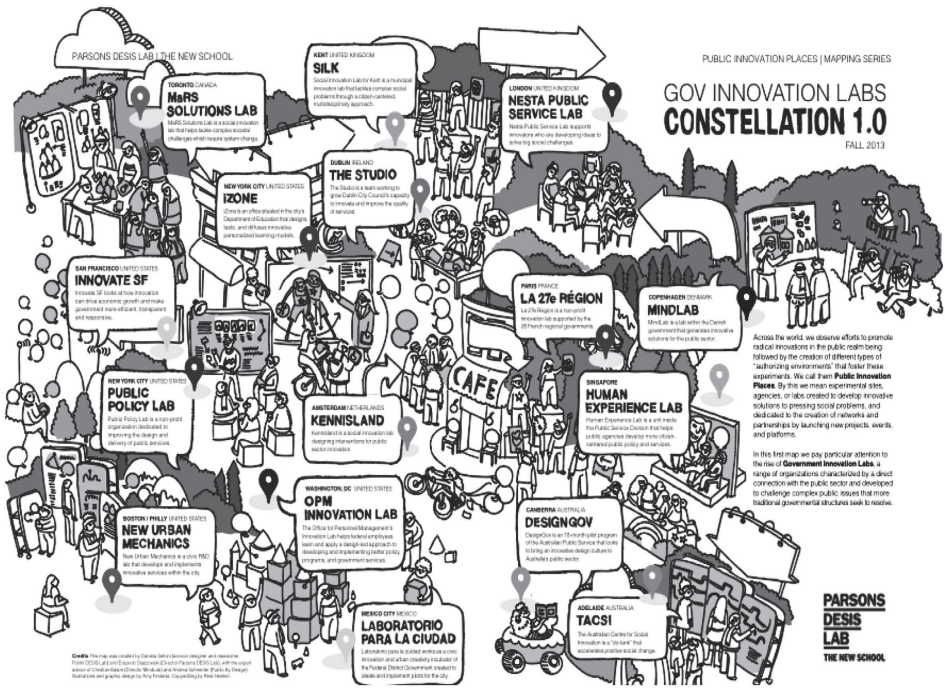
Un *Laboratorio de Innovación Gubernamental* (LIG) es un tipo específico de *Lugar para la Innovación Pública* (LIP), que supone una serie de organizaciones que se caracterizan por una conexión directa con el sector público y que han sido creadas para enfrentar las cuestiones y/o problemas públicos complejos que las estructuras gubernamentales más tradicionales tratan de resolver. En los LIG, diseñadores, funcionarios públicos y miembros de la comunidad experimentan y proponen soluciones y políticas innovadoras a desafíos y problemas públicos, mientras que al mismo tiempo, tratan de reformar y cambiar la forma a través de la cual los gobiernos operan (Parsons Desis Lab, 2013). Algunos LIG se insertan dentro del gobierno, mientras que otros funcionan como colaboradores externos. A partir de esta definición, lograron configurar un mapa (versión preliminar de la *"constelación de los laboratorios de innovación pública"*) donde se presenta una taxonomía que permite examinar las estructuras existentes y las capacidades de los LIG teniendo en cuenta sus diferentes modelos de organización, sus actividades principales[40], y el grado de participación y nivel de involucramiento del gobierno (si éste lidera el proceso o lo facilita/promueve)[41]. Inicialmente, se identificaron 16 laboratorios en todo el mundo cuyos enfoques, estrategias e impacto difiere de acuerdo a la nomenclatura presentada (Figura 4.2)[42].

[40] El tipo de actividades –que va desde si la iniciativa es "liderada" por el gobierno a si es solo "facilitada"–, se clasifica en: investigación (desarrolla estudios, análisis y reportes); comunicación (produce eventos y publicaciones); trabajo en red (crea conexiones y enlaces entre diferentes actores); asistencia técnica (otorga asesoría experta a agencias de gobierno, ciudadanos y organizaciones comunitarias); construcción de capacidades (desarrolla habilidades y competencias, mejora las capacidades al interior de las agencias, ciudadanos y otras organizaciones); retos/desafíos (lanza concursos y retos para motivar la construcción colaborativa de ideas y proyectos); diseño (utiliza el diseño para definir/enmarcar los problemas y desarrollar soluciones, programas y servicios.); pilotaje (desarrolla pruebas y prototipos antes de escalar e implementar de manera más amplia); e implementación (es responsable de la implementación y la evaluación de nuevos programas y servicios).

[41] Sobre el rol del Gobierno, la nomenclatura distingue: Como propietario (aparece el laboratorio en el organigrama del gobierno, de manera permanente o temporal); Como Financiador (el laboratorio recibe fondos públicos); Como Co-financiador (recibe fondos tanto públicos como privados); Como Socio (el laboratorio y el gobierno están asociados por alguna acción o proyecto); Como Cliente (el Gobierno paga y/o contrata servicios profesionales del laboratorio); Como Patrocinador (da su aprobación al laboratorio o lo apoya públicamente).

[42] Para descargar el mapa: http://nyc.pubcollab.org/files/Gov_Innovation_Labs-Constellation_1.0.pdf.

Figura 4.2
Constelación de Laboratorios de Innovación Pública



Fuente: Escuela de Diseño Parsons de la New School de Nueva York (2013).

Visto así, los laboratorios o equipos de innovación ejercen sus funciones bajo distintas metodologías y enfoques, y variados modelos de organización, lo que se ha venido expresando en diversos tipos de clasificación. Por ejemplo Mulgan (2014), al hacer una revisión de la evolución de las unidades/organismos de innovación social/pública en la actualidad, plantea que la palabra Laboratorio más allá de concebirse como un espacio para probar nuevas ideas, podría tener incluso un sentido metafórico: no existe una definición compartida de lo que constituye un laboratorio social o público, a pesar de que se podría esperar que éstos incluyan la experimentación en un espacio seguro, alejado de la realidad cotidiana, con el objetivo de generar ideas útiles que respondan a las necesidades sociales y demuestren su efectividad. Partiendo de ello, sugiere que los laboratorios se pueden distinguir considerando varios ejes fundamentales (Mulgan, 2014):

- Por el **método** principal que utilizan (diseño, datos, la economía del comportamiento, etc.);
- Por el **campo** en el que trabajan (la educación y la salud para el desarrollo, entre otros);
- Por donde ellos **concentran (focalizan) su itinerario y/o recorrido de trabajo** (es decir, desde la comprensión de los problemas, a través de la generación de ideas para la implementación y el poder escalar);
- Por la **forma en que funcionan**: si innovan por sí mismos (llevando a cabo experimentos), aconsejan o asesoran; utilizan métodos de innovación abierta; o trabajan principalmente a través de la financiación de iniciativas, y
- Por la medida en que **están involucrados directamente (o no) con el gobierno** –de los laboratorios dentro de los gobiernos, pasando por unidades intermedias de longitud más amplia a otros totalmente separados.

Sobre dicha base, Mulgan sostiene que la forma más sencilla para diferenciar/clasificar los laboratorios es a través de las metodologías que utilizan, la síntesis que resulta de esta propuesta de taxonomía se presenta a continuación (Cuadro 4.1):

Cuadro 4.1
Tipos de Laboratorios de Innovación según sus Métodos

Método	Descripción	Ejemplos
Diseño	Introducen el pensamiento de diseño (*design thinking*) dentro del gobierno o la sociedad civil.	– *Mindlab* (Dinamarca) – *Human Experience Lab* (Singapur) – *Tacsi* (Australia) – *Helsinski Design Lab* (Australia) – *DesignGov* (Australia) – *FutureGov* (Reino Unido) – *Región 27* (Francia)

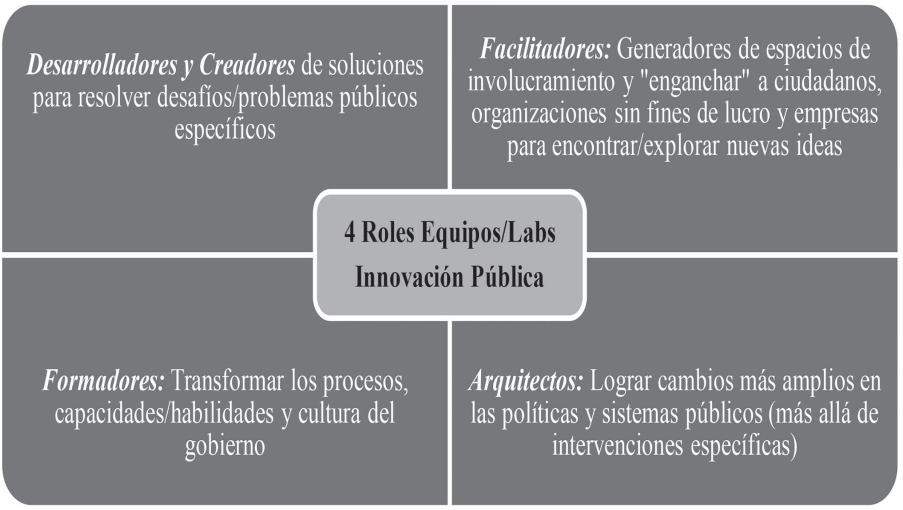
Método	Descripción	Ejemplos
Incubación de ideas desde el ciudadano	Este grupo de laboratorios comparten muchos métodos similares, y se ven a sí mismos como incubadoras de ideas derivadas de los ciudadanos en lugar de expertos. Suelen utilizar una combinación de herramientas –desde métodos de compromiso/ participación para una rápida implementación, hasta el uso de algunos sobre la base de tecnologías intermedia. Muchos de los llamados *"Laboratorios de Innovación Social"* corresponde a este grupo.	– *OASIS* (India) – *BRAC's Social Innovation Lab* (Bangladesh) – *Mars Solution Lab* (Canadá) – *Socialab* (Chile) – *Goodlab* (China)
Datos y tecnología digital	Orientados a diseñar nuevas formas de combinar datos públicos o desarrollar servicios web (en el contexto de estrategias de gobierno abierto). Innovan en las herramientas digitales o en el desarrollo de nuevas tecnologías con participación de usuarios.	– *Code for America* y *Urban Mechanics* (EEUU) – *ODI* y *MySociety* (Reino Unido)
Basado en la experimentación	Enfatizan el uso de experimentos formales. Ejecutan pruebas experimentales prestando atención a los datos.	– *J-PAL* (EEUU) – *Behavioural Insights Team* (Reino Unido)
Basado en la organización	Trabajan dentro de una sola organización para generar nuevas ideas y opciones.	– *UNICEF* (Kosovo, Uganda, Zimbabwe, Copenhague)
Orientados a procesos	Laboratorios orientados a procesos utilizando a múltiples actores y eventos de cambio sistémico para generar ideas y construir coaliciones para el cambio.	– *Forum for the Future* – *Reos Partners*
Financiadores / Híbridos	Utilizan métodos de financiación abierta para apoyar una amplia gama de proyectos, y que por lo general utilizan una serie de métodos diferentes.	– *Innovation Lab de Nesta* (Reino Unido) – *Change Fusion* (Tailandia) – *Kennisland* (Holanda) – *Hope Institute* (Corea)
Incubadoras / Aceleradoras	Se superponen a muchas iniciativas similares y su objetivo es crear nuevas empresas o ramas en las ya existentes que respondan a necesidades sociales (salud o educación por ejemplo).	– *Nesta* (Reino Unido)

Fuente: Elaboración propia con base en Mulgan (2014).

Más recientemente, Puttick, Baeck y Colligan (2014), han publicado un excelente reporte sobre los equipos de innovación pública[43] donde, bajo una mirada comparada que recoge diversas experiencias, dan cuenta de los tipos de iniciativas existentes en todo el mundo, extraen aprendizajes y entregan algunas recomendaciones sobre cómo crear, promover y desarrollar equipos/laboratorios. El estudio que abarca la presentación y análisis de 20 casos concretos (7 en América; 9 en Europa y África; y 4 en Asia y Australasia –de los cuales 6 corresponden a ciudades, 2 a iniciativas subnacionales/regionales y 12 a equipos de carácter nacional), muestra interesantes hallazgos sobre el estado del arte en la materia y las principales consideraciones a tener en cuenta para promover una estrategia de innovación pública adecuada al contexto institucional y a los propósitos que se pretenden alcanzar en cada caso.

En el mismo reporte se plantea una catalogación de base para los equipos de innovación pública (*i-teams*) a partir de las características, principales actividades y peculiaridades de los casos estudiados (Puttick, Baeck y Colligan, 2014: 6). Dichas cuatro categorías o roles, según el contexto y realidad institucional, son (Figura 4.3):

Figura 4.3
Tipos de Equipos/Laboratorios de Innovación Pública (*i-teams*)



Fuente: Elaborado sobre la base de Puttick, Baeck y Colligan (2014).

[43] Para mayor información y detalle: http://www.theiteams.org/

1. **La creación de soluciones para resolver problemas específicos (*Desarrolladores y Creadores*).** Estos equipos se centran en la solución de problemas de alta prioridad, y el desarrollo de soluciones útiles y escalables, a menudo en colaboración con los equipos de otras agencias gubernamentales. Ejemplo: MONUM (*Mayor's Office of New Urban Mechanics*, en Boston, USA y su aplicación digital móvil "*Citizen's Connect*"); *Centro de Innovación Social* (Colombia); *México Abierto*; *Centre of Public Service Innovation* (Sudáfrica) y (Dinamarca).
2. **Involucrar a los ciudadanos, sin fines de lucro y las empresas para encontrar nuevas ideas (*Facilitadores*)**. Estos equipos se focalizan en la apertura del gobierno a las voces e ideas desde fuera del sistema público, a menudo a través de la adaptación del enfoque de innovación abierta y de la aproximación por la vía de "desafíos" en los que se pueda convocar a actores del sector privado y de la propia sociedad, haciendo uso de las TI por ejemplo, y de estrategias de participación. Crean las condiciones favorables para generar innovaciones desde fuera del gobierno y que éstas prosperen. Ejemplo: *Seoul Innovation Bureau* que "utiliza la innovación social para mejorar la vida de los ciudadanos".
3. **La transformación de los procesos, habilidades y cultura de gobierno (*Educadores/Formadores*)**. Estos equipos se centran en la transformación de la forma en que el gobierno se aproxima a la innovación, a menudo a través de servicios de consultoría y formación, así como a través de comisiones de servicio e intervenciones focalizadas, para desarrollar las habilidades y modos de pensar de los principales departamentos gubernamentales, proporcionando las habilidades y conocimientos necesarios para capacitar a otros dentro del gobierno para innovar. Ejemplo: *PS21 Office* en Singapur.
4. **El logro de la política general y el cambio de sistemas (*Arquitectos*)**. Estos equipos se centran en lograr la transformación, más allá de las intervenciones específicas en el contexto más amplio de políticas y sistemas complejos que tienen que cambiar, por ejemplo, en la salud, la energía o la educación. Ejemplo: *SITRA* en Helsinki, Finlandia.

Si bien la mayoría de los casos analizados en el informe corresponden a tipos *híbridos* de las categorías mencionadas –dado los diferentes modelos de implementación, métodos utilizados y capacidades operativas desplegadas–, la taxonomía ayuda a comprender la variedad de focos y aproximaciones utilizadas para promover los equipos/laboratorios de innovación pública. Por

otro lado, y reconociendo la heterogeneidad de origen (contexto, tamaño, estructura y estrategia de cada experiencia), se identifican *seis elementos clave* que son comunes a todos los equipos/laboratorios de innovación pública (Cuadro 4.2):

Cuadro 4.2
Elementos comunes Equipos/Laboratorios de Innovación Pública (*i-teams*)

Liderazgo	**Equipo**	**Métodos**
Cómo el equipo es liderado y gestionado, incluyendo al propio equipo directivo, y logra la aprobación y patrocinio político.	El tamaño, el conjunto de habilidades, dinámico y la cultura del personal, así como las estrategias específicas de contratación y desarrollo personal.	Las herramientas, técnicas y enfoques que el equipo utiliza, así como las salidas producidas.
Recursos	**Alianzas**	**Medición de impacto**
Cómo se financia el equipo, incluyendo la obtención de fondos de fuentes externas, así como cómo se asignan y gastan los recursos.	Las relaciones clave con el gobierno y las agencias externas, grupos y ciudadanos.	El uso de los datos para informar el desarrollo de estrategias, así como los marcos de evaluación para medir el impacto.

Fuente: Elaborado sobre la base de Puttick, Baeck y Colligan (2014).

Finalmente, en el reporte se esbozan *10 lecciones fundamentales* para generar, promover y desarrollar equipos/laboratorios de innovación pública (Puttick, Baeck y Colligan, 2014: 112-116):

1. El tipo de equipo/laboratorio debe ser impulsado en relación al logro de su propósito final –ya sea que el objetivo es generar soluciones específicas, involucrar a los ciudadanos, aumentar la capacidad de innovación en el sector público, o promover el cambio a nivel de sistema (tipologías);
2. Forjar fuertes vínculos con el Poder Ejecutivo dentro del gobierno, aprovechando las alianzas internas y externas, recursos y conocimientos, para lograr los objetivos;
3. Construir un equipo/laboratorio con una mezcla diversa de habilidades y una combinación de miembros de fuera (*outsiders*) y dentro (*insiders*) del gobierno;

4. Desarrollar un modelo de financiación de apoyo para el propio equipo/laboratorio, y atraer fondos más estables de los socios para su implementación;
5. Continuamente demostrar y comunicar valor único del equipo/laboratorio;
6. Emplear métodos explícitos, sobre la base de las habilidades y herramientas de innovación de vanguardia, junto con una sólida gestión de proyectos para realizar el trabajo;
7. Tener un sesgo hacia la acción y apuntar a la experimentación rápida, combinando primeros triunfos con impactos a mediano y largo plazo;
8. Tener claridad sobre los compromisos desde el principio, multitarea en la implementación y los entregables al gobierno;
9. Medir sin descanso los impactos, cuantificar éxitos, y asegurar de detener aquello que no funciona desde un inicio, y
10. Celebrar el éxito y compartir el crédito por lo logros alcanzados.

En la misma línea, al contrastar la experiencia de diversos modelos de equipos/laboratorios de innovación pública en el mundo, aparecen ciertos elementos que les son comunes (López Egaña, 2015):

1. Tienen una agenda política y estratégica;
2. Definen un objetivo de acuerdo a los tipología presentada o a una mezcla de ellos;
3. Resuelven problemas reales para los cuales las soluciones (y políticas) conocidas o implementadas previamente no funcionan;
4. Son lugares donde se experimentan, promueven e implementan soluciones a problemas priorizados políticamente (en general con el propósito de mejorar servicios públicos);
5. En estos espacios se trabaja con directivos y funcionarios públicos, ciudadanos y empresas;
6. Dado lo anterior, el perfil de profesionales es diverso y heterogéneo: hay diseñadores (para entender problemas); etnógrafos (para entender usuarios); ingenieros (para desarrollar procesos y configurar sistemas); etc. Se requiere un equipo *"in house"* que disponga de todas esas capacidades; y
7. Finalmente, es un lugar donde se hacen cosas, no donde se habla de lo que se va a hacer…

4.5. Laboratorios de innovación: El caso de UNICEF

En primer término y para ilustrar de manera concreta el significado, alcance y potencial que tiene la idea de montar un laboratorio en el ámbito de la gestión y las políticas públicas, tomaremos la experiencia de UNICEF. Reconocido como un caso de referencia en el territorio de los laboratorios de innovación, UNICEF no sólo ha venido promoviendo la creación de este tipo de espacios para diversificar el emprendimiento de investigación impulsado por la innovación, así como para encontrar nuevas formas de aliviar problemas difíciles de resolver (ampliando las propias capacidades de acción de sus sedes en el mundo y facilitando un intercambio abierto con la comunidad), sino que ha generado guías y un completo marco conceptual para adoptar este enfoque en sus programas, productos, procesos y asociaciones. En un documento del 2012, se plantea que "un laboratorio es un espacio y una serie de protocolos para que jóvenes, técnicos, empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil participen en la resolución de problemas" (UNICEF, 2012). Asimismo, han planteado que:

> *"[…] Para tener un laboratorio de innovación exitoso, hace falta una cultura que apoye la innovación. Para ello, puede ser necesario abrirse al cambio en los procedimientos y métodos de resolución de problemas. Una cultura de innovación adopta la experimentación y constantemente evalúa los fracasos y los reconoce como oportunidades de aprendizaje. De hecho, el fracaso visto bajo la luz adecuada suele conducir a soluciones novedosas. Los riesgos se eliminan si se realizan investigaciones y trabajos preparatorios antes de una implementación que insuma muchos recursos, y si se siguen probando y evaluando como un proceso integral en todo el ciclo de vida del proyecto (UNICEF, 2012:17) […]"*

Dado lo anterior, para UNICEF un laboratorio de innovación tiene valor porque:

a) **Representa un nuevo método para crear soluciones**. El rápido crecimiento de la tecnología genera nuevas oportunidades para reducir las barreras a la creación de soluciones entre los co-creadores. Los proyectos generados por un laboratorio se hacen de manera menos costosa, más acertada y más sostenible que si se importaran con un

enfoque verticalista. A medida que más laboratorios se ponen en marcha, se hace más fácil reconocer y adaptar modelos de éxito en determinado contexto y aplicarlos en otro. Las implicaciones para la innovación son enormes. Aparte, los laboratorios constituyen un modelo de colaboración que tiene profundas repercusiones en la Tecnología para el Desarrollo en todo el mundo;

b) **Una mayor diversidad de habilidades significa mayores posibilidades**. Los emprendimientos de laboratorios invitan a trabajar a asociados tales como ministerios de gobierno para alcanzar objetivos programáticos de gran escala. El laboratorio también presenta desafíos que pueden beneficiarse de la perspectiva nueva y el entusiasmo de estudiantes universitarios locales y de grupos de estudiantes extranjeros. Asimismo, brinda un espacio que respeta la creatividad y empodera a los jóvenes al proporcionarles tutoría y conectarlos con asociados para ayudarlos a desarrollar sus propias ideas y opiniones. Aparte, el laboratorio muestra al sector privado el valor de las asociaciones y la fuerza de la red de UNICEF;
c) **Estimula un ambiente físico de colaboración**. Un laboratorio ofrece un espacio para que diversos asociados y recursos se reúnan y trabajen juntos bajo un solo techo. Esto permite colaboraciones interpersonales, como las lluvias de ideas, los talleres y la enseñanza de habilidades. El ambiente participativo anima a los asociados a unirse al reconocimiento y a la resolución colectivas de problemas, aumentando así la pertinencia de las soluciones para la comunidad local, y
d) **Progresivamente, fortalece el desarrollo local**. La interacción directa entre una comunidad de usuarios finales hace más sostenible y escalable el esfuerzo de reconocer necesidades y poner a prueba el impacto de los proyectos, productos y servicios en tiempo real. Los proyectos pueden aprender y desarrollarse a partir de éxitos y fracasos anteriores. Por consiguiente, la experiencia genera metas de proyectos más ambiciosas, y el impacto en la comunidad se extiende también a otros ámbitos. Este tipo de red autóctona se optimiza para reconocer problemas, adaptar soluciones y ampliar la implementación.

Finalmente, los principios orientadores que deben considerarse en este tipo de iniciativas dice relación con un enfoque (UNICEF, 2012: 22):

Cuadro 4.3
Principios orientadores de los laboratorios de innovación

Centrado en el usuario y orientado a la equidad	• Responder a las necesidades del usuario, ser apropiado al contexto y diseñar en colaboración con los usuarios finales. • Desarrollar en forma gradual, utilizando pruebas de usuario iterativas y haciendo modificaciones cuando corresponda. • Diseñar primero para aquellas personas a las que es más difícil llegar, y construir soluciones que puedan ampliarse a escala mundial.
Basado en la experiencia	• Construir sobre la base de la experiencia previa e incorporar prácticas óptimas al diseño de productos, servicios y procesos. • Poner al acceso del público los conocimientos y experiencias adquiridos en torno a la innovación y priorizar la apertura como enfoque para resolver problemas.
Sostenible	• Ser viable a largo plazo, teniendo en cuenta la infraestructura de apoyo, el mantenimiento y los costos operativos. • Involucrar a los gobiernos en la creación de soluciones. • Alentar la participación y la capacitación de expertos locales (técnicos y de otro tipo).
Abierto e inclusivo	• Construir tecnología de uso libre y de código abierto, para que pueda compartirse con las partes interesadas y para que otros puedan adaptarla. • Facilitar el acceso a la información. Se puede compartir la documentación, el contenido y el aprendizaje, y cualquiera puede acceder a ellos.
Escalable	• Ser reproducible y adaptable en otros países y contextos. • Tener en cuenta las asociaciones desde el principio y comenzar las negociaciones temprano. • Contemplar tecnologías disponibles localmente y usar lo que ya exista en el ecosistema.

Fuente: Elaborado sobre la base de UNICEF (2012.

4.6. Casos y experiencias en Latinoamérica: Argentina, México y Chile

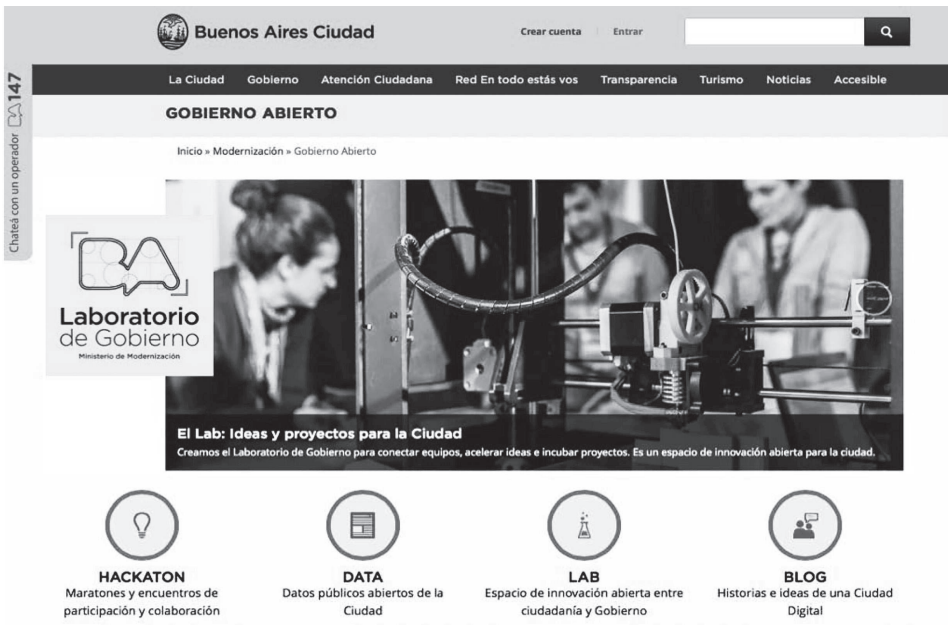
En el contexto latinoamericano, el origen, promoción y desarrollo de equipos o espacios para promover y desarrollar la innovación pública da cuenta de iniciativas muy variadas, heterogéneas y que obedecen a lógicas institucionales muy diversas. Para efectos de ilustrar el avance en la región, se presentarán tres casos concretos que pueden ser considerados como modelos de referencia en materia de laboratorios de innovación pública: el de Buenos Aires y México, D.F. (en el nivel subnacional) y el de Chile (a nivel nacional).

4.6.1. El Laboratorio de Innovación y Gobierno Abierto: Ideas y proyectos para la Ciudad de Buenos Aires (LABgcba)

"Tu comunidad es tu capacidad".
Rudi Borrmann
Director Laboratorio de Innovación y Gobierno Abierto
Ciudad de Buenos Aires

El Laboratorio como espacio de innovación abierta entre ciudadanía y gobierno/sector público es una iniciativa que, para el caso de la ciudad de Buenos Aires, es parte de su estrategia de gobierno abierto. Uno de los principales pilares de la política de gobierno abierto es potenciar un ecosistema de innovación en Buenos Aires, para lo cual se crea un espacio diseñado especialmente para plantear nuevas formas de acercarse a aquellos desafíos más relevantes para la Ciudad y el Gobierno, conectando equipos, acelerando ideas a incubando proyectos en estrecha vinculación con los actores que son parte de la iniciativa (Figura 4.4).

Figura 4.4
Portal del Laboratorio de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires



Fuente: http://www.buenosaires.gob.ar/modernizacion/gobiernoabierto

La estrategia de gobierno abierto consta de diversos componentes dentro de los cuales se destacan:

- *Hackaton*: Maratones y encuentros de participación y colaboración;
- *Data*: Datos públicos abiertos de la Ciudad, y
- *Lab*: Espacio de innovación abierta entre ciudadanía y Gobierno.

Para lograr dicho objetivo, se cuenta con un equipo multidisciplinario de profesionales que gestiona el Laboratorio acelerando conversaciones y encuentros con gobierno, sociedad civil, universidades, empresas y organizaciones no gubernamentales.

Los programas que constituyen el Laboratorio son:

a) **Aceleradora:** Programa que busca poner al alcance de los equipos de gobierno el capital semilla, la asistencia técnica, los mentores y el espacio de *co-working* necesarios para acelerar la implementación de proyectos de alto impacto;
b) **Factoría Digital:** Área de desarrollo y prototipado rápido para trabajar junto con equipos de gobierno, innovadores cívicos y emprendedores;
c) **I+D de Nuevas Tecnologías:** Espacio para investigar y desarrollar nuevas maneras de entender las problemáticas de la ciudad y generar soluciones alternativas, y
d) **Innovadores Residentes:** Programa para canalizar la energía y el talento cívico y orientarlo hacia el interior de la gestión, atrayendo a los innovadores cívicos para trabajar mano a mano con los equipos de gobierno en la implementación de ideas y proyectos en áreas clave de políticas públicas.

En este caso y de acuerdo a la taxonomías propuestas, estaríamos frente a un híbrido que combina un enfoque muy ligado al uso de las herramientas tecnológicas (datos y plataformas digitales) como apalancador de procesos, con la incubación de ideas desde los actores (comunidad, ciudadanos) a través de espacios de co-creación/co-producción y diseño colaborativo. Dada la peculiaridad de que este laboratorio se inserte dentro de una cierta estrategia de gobierno abierto a nivel subnacional, es evidente que en sus operaciones se utilicen de manera intensiva la apertura de datos y de procesos como elementos catalizadores para generar respuestas a los desafíos de la ciudad, en

complicidad con la ciudadanía y desde la aplicación práctica de los principios de la apertura, participación y colaboración. Ejemplo de ello son dos de sus productos más reconocidos (o bien, las dos caras de una misma moneda): el *BAcamp* y la *BAHackaton* (Cuadro 4.4).

Cuadro 4.4
Buenos Aires Ciudad Abierta. Maratón de Innovación Pública[44]

BA Camp	El *BAcamp* (o maratón de innovación y colaboración pública para acelerar proyectos que generen nuevas soluciones para la ciudad) es un encuentro que forma parte de un gran proceso de innovación pública que busca inspirar a todos, a partir de charlas rápidas sobre innovación social, robótica, impresión 3D en el ámbito de la salud, los desafíos del transporte, las respuestas ante emergencias, el diseño urbano a partir del análisis de datos, el poder de las aplicaciones móviles que salvan vidas, entre otros temas. *BAcamp* es el punto de partida de un proceso de colaboración cívica que busca conectar personas e ideas, compartir desafíos y problemas, y trabajar en equipo para solucionarlos con creatividad e innovación, y contempla espacios para presentar propuestas, debatir e intercambiar con la comunidad y prototipar soluciones en la *hackaton*.
BA Hackatón	La *BAHackaton* es el mayor encuentro de tecnología y colaboración cívica de la Ciudad de Buenos Aires que reúne a especialistas para trabajar en el desarrollo de prototipos concretos que permiten asumir y resolver diversas problemáticas específicas. En 2015 se realizó su cuarta edición y se focalizó no sólo en el desarrollo de aplicaciones sino que buscó ampliar las posibilidades de participación y fomentar el trabajo colaborativo entre diferentes especialidades, perspectivas y perfiles, impulsando el desarrollo de políticas públicas en un espacio dedicado a abrir la Ciudad y transformarla en la mejor plataforma para concretar ideas y propuestas de la comunidad y los ciudadanos.

Fuente: Elaboración propia a partir de información en sitio Web del *LABgcba*.

Ambos eventos corresponden a un proceso de trabajo que se articula en dos fases: a) Se realiza una jornada con la totalidad de la comunidad y actores para generar y debatir ideas y desafíos (como espacio de co-inspiración, con charlas de la mano de referentes en tecnología e innovación y debate acerca de las oportunidades y desafíos de innovar en la Ciudad); y b) Todas las ideas surgidas de *BA Camp* son trabajadas durante un periodo de tiempo (un mes) en

[44] Para mayor detalle: http://cdn2.buenosaires.gob.ar/dgiga/modernizacion/ciudadabierta/

talleres continuos en el Laboratorio, guiados por profesionales en metodologías ágiles y pensamiento de diseño, en los cuales se validan los proyectos que tienen potencial de desarrollo para ser prototipados en la *BA Hackaton*. Se trata entonces de un modelo que integra las dimensiones de co-creación y trabajo horizontal con actores de la comunidad que definen problemáticas y desafíos, para después concretar iniciativas que inclusive vayan más allá de la generación de aplicaciones de carácter cívico y/o tecnológico, a generar un impacto en materia de formulación e implementación de políticas públicas orientadas al mejoramiento de la ciudad (en ámbitos relativos a educación y salud, inclusión, transporte y movilidad, género, entre otros).

4.6.2. Laboratorio para la Ciudad. El caso del Gobierno del Distrito Federal de México (LabCDMX): Co-crear ciudad

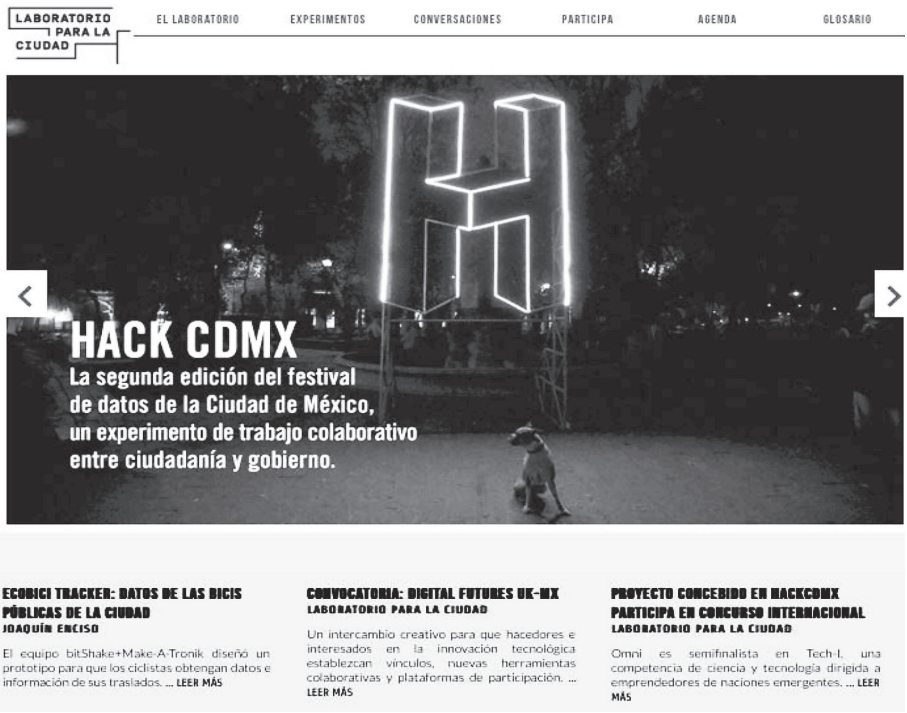
"El Laboratorio para la Ciudad va a facilitar
la interacción entre ciudadanía y gobierno.
Para pensar la ciudad en conjunto, generando un
banco de ideas y soluciones.
Para construir una ciudad que apoye y estimule
la imaginación, una ciudad creativa".

Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa,
Jefe de Gobierno del Distrito Federal, México, D.F.

El Laboratorio para la Ciudad (2013) fue concebido como el área experimental del Gobierno del Distrito Federal de la Ciudad de México, D.F. (Figura 4.5). Como se plantea en su descripción:

> *"[…] El Laboratorio es un espacio de especulación y ensayo, donde lanzamos provocaciones que plantean nuevas formas de acercarse a temas relevantes para la ciudad, incubamos proyectos piloto y promovemos encuentros multidisciplinarios en torno a la innovación cívica y la creatividad urbana. El Laboratorio crea diálogos y complicidades entre gobierno, sociedad civil, iniciativa privada y organizaciones no gubernamentales con el propósito de reinventar, en conjunto, algunos territorios de ciudad y gobierno […]"* (LabCDMX, 2015).

Figura 4.5
Portal Web del Laboratorio para la Ciudad de México, D.F.



Fue

"Experimentar con la ciudadanía como acto creativo.
Explorar el potencial del gobierno como catalizador.
Y la ciudad como un inmenso artefacto cultural inventado entre todos".

Gabriella Gómez-Mont,
fundadora y directora LabCDMX.

A la pregunta de *¿Por qué un Laboratorio?* Se responde: Desde Laboratorio para la Ciudad (LabCDMX) se plantea que un laboratorio piensa pero también hace. Un laboratorio es una comunidad de aprendizaje y práctica, un entorno para proponer, probar, retar y refinar nuevas fórmulas, ideas o hipótesis. Para sondear territorios poco conocidos, para arriesgar (LabCDMX, 2015). En tal sentido, busca de manera permanente nuevas propuestas y provocaciones en torno a los problemas y oportunidades de la ciudad, siempre a través de esfuerzos colaborativos.

¿Cómo opera? El LabCDMX tiende puentes entre gobierno y ciudadanía, además de crear vínculos con otras ciudades del mundo. Al ser un área nueva de gobierno, gran parte de la forma de innovar y promover la creatividad se relaciona con sus propios procesos de trabajo y el aprendizaje desarrollado en ese tránsito. El Laboratorio está conformado por un equipo multidisciplinario y constantemente está diseñando nuevos formatos de encuentro y aprendizaje, buscando tejer un ecosistema activo de innovación y creatividad vinculando distintas personas y proyectos, dentro y fuera de gobierno.

El Laboratorio es una estructura flexible y ágil, con capacidad de respuesta rápida y operativa, pero también de reflexión y de formulación de provocaciones. Además de incubar proyectos piloto e impulsarlos de manera transversal en distintas dependencias del Gobierno del Distrito Federal (LabCDMX, 2015). Adicionalmente, se ocupan de investigar, recopilar y traducir buenas prácticas e ideas probadas en otros lugares para adecuarlas, adaptarlas y probarlas en el contexto local.

4.6.2.1. De la provocación a la acción: El método

> *"[…] El Laboratorio reúne a personas de diferentes disciplinas y continuamente colabora con expertos nacionales e internacionales. Promueve de forma estratégica el capital creativo y el talento ciudadano de la Ciudad de México, vinculándolo con otras mentes e iniciativas brillantes en otras partes del mundo. En pocas palabras, el Laboratorio es un lugar híbrido y fluctuante, un vehículo experimental para materializar ideas y reimaginar, en conjunto, la ciudad (im)posible […]".*

Todos los experimentos del Laboratorio (proyectos, encuentros e indagaciones) parten de una *provocación*. Una provocación no es una simple pregunta o hipótesis: también contiene la semilla de una acción. Las provocaciones son una forma de interrogar y esbozar territorios que parecen importantes, pero también son un primer paso hacia el planteamiento de nuevas posibilidades, desde una perspectiva incluyente y abierta. Ellas también son el puente y punto de encuentro que permite involucrar a otros colaboradores u observadores y ayudar a posicionar temas, objetivos y metas en el proceso de trabajo del Laboratorio. A partir de allí, una provocación puede mutar desde un simple debate, reflexión y/o encuentro a iniciativas de mayor alcance, desarrollo e

impacto[45]. El reto principal, plantean, está en transformar esas provocaciones en conversaciones abiertas, comunidades activas, experimentos exitosos, metodologías innovadoras y creativas; herramientas de cambio que permitan repensar y reinventar la ciudad.

A la fecha, el LabCDMX ha realizado 46 experimentos de diverso tipo (encuentro, indagación, proyecto y residencia). Los temas de los experimentos en la agenda actual del LabCDMX van desde tópicos más amplios vinculados con el desarrollo de la ciudad en el terreno del gobierno abierto, datos abiertos, ciudad abierta e innovación cívica, a preocupaciones relativas al espacio público, creatividad urbana, ciudad peatón y espacios residuales, entre otros. Algunos de sus experimentos destacados son:

Cuadro 4.5
Experimentos destacados del LabCDMX

Código para la Ciudad de México (CódigoCDMX)
Busca detonar la innovación cívica y promover el gobierno abierto, a través del desarrollo de soluciones digitales creativas que responden a problemáticas urbanas concretas. Es una iniciativa conjunta del LabCDMX y Code for America (http://codeforamerica.org) –organización norteamericana pionera en la promoción del acercamiento entre sociedad y gobierno a través de la tecnología– y consiste en un programa de nueve meses de duración, donde programadores, investigadores, diseñadores y universitarios trabajan codo a codo con dependencias del Gobierno del Distrito Federal para idear, desarrollar e implementar aplicaciones cívicas y otras soluciones digitales creativas de código abierto para mejorar servicios urbanos en áreas de movilidad, medio ambiente, turismo, salud, desarrollo económico e innovación, promoviendo y fortaleciendo la interacción entre ciudadanía y gobierno.
HackDF: Festival de datos de la Ciudad de México
Experimento público de gran escala que desarrolla el LabCDMX en el marco del Programa de Gobierno Abierto CDMX. Entendiendo que una tarea esencial de un gobierno abierto es promover la participación y captar la inteligencia colectiva de diferentes sectores de la sociedad para enriquecer procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas utilizando herramientas tecnológicas inclusivas, el HackDF convoca a desarrolladores, diseñadores, periodistas, artistas y a todos los interesados en la apertura de datos a participar en encuentros intensivos de programación y trabajo colaborativo en torno a datos. Siguiendo los principios de transparencia, participación e inclusión, colaboración e innovación, HackDF es un llamado a la ciudadanía para intervenir activamente en la construcción conjunta de una cultura de datos y gobierno abierto en la Ciudad de México.

Fuente: Elaboración propia a partir de información en sitio Web del LabCDMX.

[45] Para mayor detalle, se puede consultar en el sitio Web la sección Proyectos http://labcd.mx/category/exp-tipo-1/?secc=expTipo y Encuentros http://labcd.mx/category/exp-tipo-2/?secc=expTipo

4.6.3. Laboratorio de Gobierno: El caso de Chile (LabGob). Creando juntos nuevos servicios públicos

> *"**Debemos ir un paso más allá de la modernización y potenciar también un Estado innovador**. El segundo semestre de este año crearemos el primer Laboratorio de Gobierno de Latinoamérica y uno de los 10 primeros a nivel mundial. Ahí se reunirán los principales talentos de la administración pública y de la empresa privada para **desarrollar innovaciones que mejoren los servicios** que el Gobierno ofrece a la ciudadanía, y **encuentre soluciones creativas para los nuevos desafíos de las políticas públicas**".*
>
> Michelle Bachelet Jeria
> Presidenta de la República
> Chile, 21 de Mayo 2014

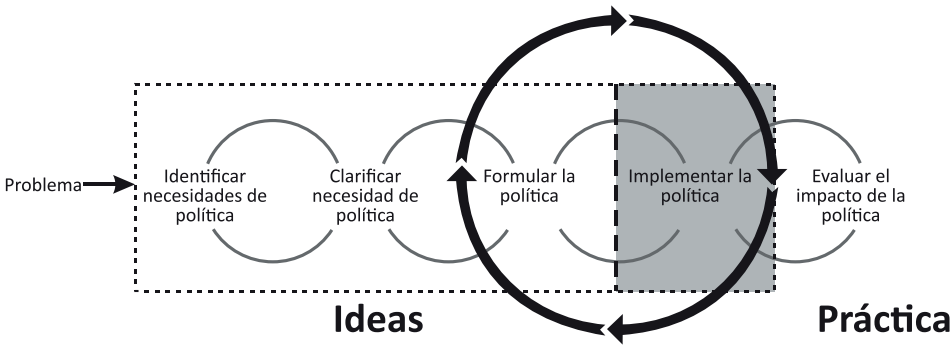
Creado en diciembre del 2014, el Laboratorio de Gobierno (LabGob) está mandatado a crear una nueva relación entre el Gobierno y la ciudadanía a través de desarrollar, facilitar y promover procesos de innovación en servicios públicos centrados en las personas[46]. El Laboratorio tiene como misión el facilitar la generación de mejores servicios públicos y busca cambiar el paradigma de innovación dentro del Estado, haciendo participe a funcionarios, usuarios y el mundo privado en la mejora de los servicios públicos en Chile (Laboratorio de Gobierno, 2015). Dichos cambios se alcanzan con la creación de un espacio para experimentar dentro de los servicios, promoviendo nuevas capacidades de innovación en los funcionarios y los usuarios, movilizando recursos, probando prototipos de soluciones útiles de forma conjunta e implementando las mejores soluciones para alcanzar y proveer mejores servicios centrados en las personas, creando una nueva relación entre el Gobierno y la ciudadanía.

Por otro lado, el LabGob está constituido por un equipo multidisciplinario del Gobierno de Chile, con un directorio compuesto por representantes de 8 órganos

[46] Para el caso de Chile, en 2014 se creó el Comité de Innovación en el Sector Público (CISP), cuyo objetivo general es "promover, coordinar y fomentar la gestión de la innovación en el sector público, dando soluciones a las problemáticas y desafíos de sus distintos niveles y ámbitos de trabajo, de modo que éstas generen valor público que incida en la productividad y competitividad del país, dentro de la esfera de competencia de cada uno de los órganos" (*Diario Oficial de la República de Chile*, 17 de noviembre del 2014).

de la Administración Central del Gobierno (Ministerios y Servicios)[47] más otros actores. La iniciativa surge como respuesta a la necesidad de contar con un espacio institucional que permitiera catalizar y asumir propuestas de mejora al desempeño de los servicios públicos considerando un contexto de desafíos complejos, interconectados y de alto impacto, en materia de diseño e implementación de políticas públicas (Figura 4.6).

Figura 4.6
El proceso de las políticas públicas y el espacio para la innovación

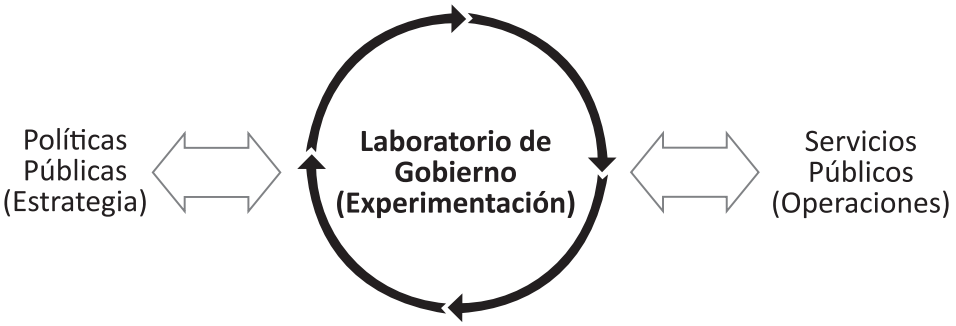


Fuente: Laboratorio de Gobierno (2015).

En tal sentido, a partir de un diagnóstico sobre el ciclo/proceso de políticas públicas, se constata que existe una desconexión entre los ámbitos de formulación y la evaluación de la política: el espacio de la realidad concreta que supone la implementación y puesta en marcha de las políticas públicas, o si se prefiere, su expresión más operativa en la entrega de prestaciones (Figura 4.6). Y es desde allí, donde la necesidad de articulación entre las políticas públicas (como estrategia para resolver un tema o problema público) y la entrega de servicios públicos (la materialización de las políticas, lo operativo) da origen a un espacio nuevo en el que se pueda intervenir desde una lógica diferente con las personas –y no sólo para ellas (experimentación) (Figura 4.7).

[47] Las instituciones que constituyen el directorio del LabGob son: Ministerio del Interior (Subsecretaría de Desarrollo Regional), Ministerio de Hacienda, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de Economía, Ministerio de Desarrollo Social, Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y la Dirección Nacional del Servicio Civil. A ellos se suman representantes de la sociedad civil y del mundo académico.

Figura 4.7
El Laboratorio de Gobierno como Eje Articulador y Catalizador entre Políticas Públicas (Estrategia) y Servicios Públicos (Operaciones)

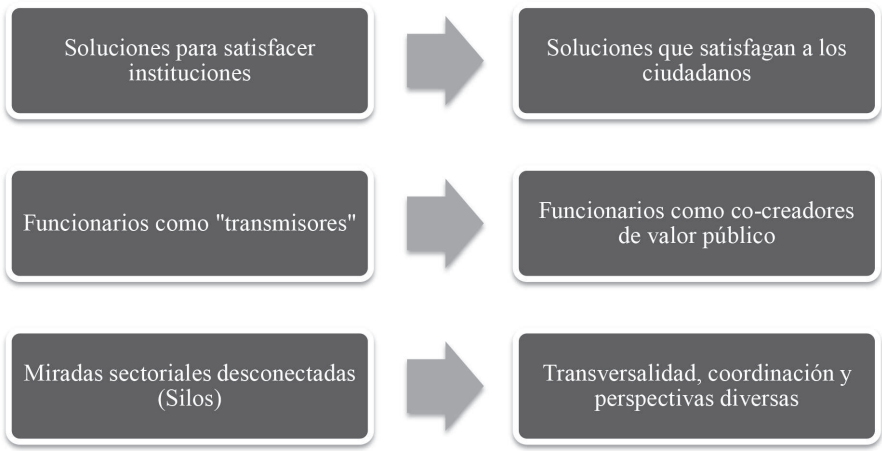


Fuente: Laboratorio de Gobierno (2015).

En este contexto, la propuesta del LabGob dice relación con generar y configurar un:

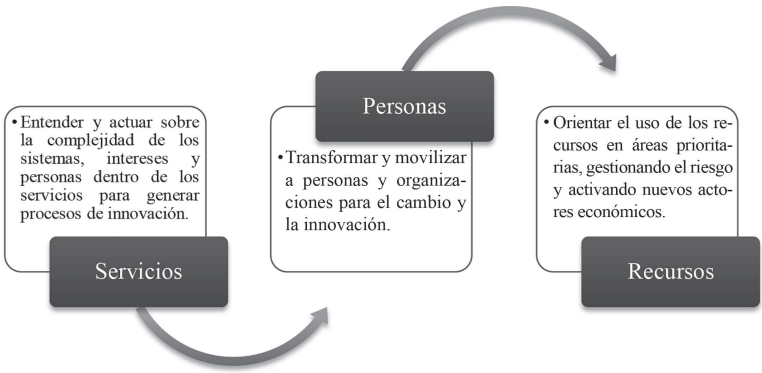
1. Espacio de riesgo controlado para catalizar una nueva manera de hacer las cosas;
2. Enfoque de experimentación sistemática para abordar problemas complejos;
3. Espacio fuera de la contingencia para construir relaciones de confianza entre ciudadanos y funcionarios públicos;
4. Enfoque centrado en entender los problemas, y
5. Espacio de prueba y error para desechar las malas ideas antes de que escalen y fortalecer las buenas para aumentar impacto.

Dentro del modelo propuesto y en el entendido que se trata de gestionar la complejidad (más que eludirla o negarla), se promueven una serie de transiciones en la lógica de base sobre la cual se piensa y actúa en el territorio de la innovación pública:



Sobre esta base, el foco del LabGob está centrado en los ciudadanos (beneficiarios) y orientado a los servicios públicos (clientes), y se trabaja sobre una clara idea como eje articulador: el Laboratorio sirve como una plataforma para distintos actores. En tal sentido, la estrategia del LabGob resulta ser un híbrido que genera una nueva relación entre el Estado y la sociedad que combina al menos tres de las tipologías propuestas para los equipos de innovación (Puttick, Baeck y Colligan, 2014): a) Diseña y desarrolla servicios; b) Capacita y articula personas; y c) Facilita recursos para crear ecosistemas. Desde esa perspectiva, ha definido tres componentes principales en su estrategia de trabajo (Figura 4.8):

Figura 4.8
Componentes de la Estrategia del Laboratorio de Gobierno



Fuente: Elaboración propia a partir de Laboratorio de Gobierno (2015).

En dicho contexto, el modelo de trabajo sobre el cual se estructurará esta iniciativa dice relación con tres líneas de acción:

1. ***Proyectos de innovación:*** Desarrollar proyectos de innovación para que servicios públicos de impacto ciudadano aumenten su valor público y disminuyan los riesgos de implementación;
2. ***Capacidades para la innovación:*** Difundir conocimiento y desarrollar habilidades prácticas en innovación pública en la esfera público-privada y al interior del Laboratorio, y
3. ***Gestión de ecosistema e inversiones:*** Abrir el Estado para atraer talento del mundo privado, incentivando la generación de nuevos referentes y aprovechando sus ventajas comparativas.

Para el primer año de funcionamiento del LabGob, se desglosan las iniciativas por cada uno de los ámbitos de trabajo definidos:

Cuadro 4.6
Iniciativas del LabGob

Ámbito de Trabajo	Propósitos	Actividades
Proyectos de Innovación	• Trabajar con las personas. • Rescatar el valor de lo público. • La calidad también debe ser patrimonio del sector público.	• Proyecto demostrativo en salud: desarrollar proceso de innovación a partir de involucramiento ciudadano. • 2 proyectos adicionales durante el 2015 a partir de desafíos levantados. • Desafíos 2016: Buzón de desafíos.
Capacidades para la Innovación	• Relevar el rol de los trabajadores públicos como protagonistas de la transformación. • Co-crear capacidades articulando actores. • Movilizar personas y organizaciones.	• Programa Gestión de la Innovación en el sector público 2015. • Charlas y talleres de intercambio y aprendizaje (en coordinación con la Dirección Nacional del Servicio Civil). • Generar línea base de cultura innovadora y evento OCDE de innovación pública.

Ámbito de Trabajo	Propósitos	Actividades
Gestión de Ecosistema e Inversiones	• Incorporar y asumir el rol del sector privado. • Abrir mercados a nuevos actores y crear nuevos ecosistemas. • Invertir recursos con mision estratégica.	• Concurso de soluciones para el ciclo de salud familiar: prevención, atención, tratamiento y autocuidado. • Programa Universidades (AULAB): redes y desafíos públicos a escala nacional, para fortalecer un ecosistema de innovación pública.

Fuente: Elaboración propia a partir de Laboratorio de Gobierno (2015).

4.7. Reflexión de cierre. Del Laboratorio a la Cocina de Innovación Pública: construyendo espacios más democráticos, abiertos y participativos

> *Innovación como el surgimiento de "una red de conversaciones que entrelaza relaciones y operaciones que ocurren en dominios disjuntos dando origen a un nuevo dominio relacional y operacional que resulta sorprendente y deseable a la vez".*
>
> Maturana y Dávila (2008).

Al respecto y para sintetizar nuestra reflexión, la innovación obedece como fenómeno a la necesidad de configurar procesos que permitan a las personas y sistemas públicos, a mantener congruencia con el entorno que los hace posibles, de allí que el innovar es un elemento constitutivo de nuestra forma de intentar resolver y hacernos cargo de la complejidad e incertidumbre a la que nos vemos enfrentados como sociedad. Y es un proceso multidimensional que, para el caso de la esfera pública, supone cambios profundos no sólo en la forma en que la entendemos sino en los medios a través de los cuales la hacemos florecer (una suerte de condición adaptativa que va más allá de la autoridad técnica y el modelo racional-legal weberiano). Contar con espacios para que ello suceda es sólo una parte del desafío por impregnar de sentido y contenido al desarrollo de la innovación pública. Si bien los laboratorios de innovación son, hoy en día, una respuesta vigorosa, deseable y válida para responder a este reto, se requiere de un esfuerzo mucho mayor por democratizar y ampliar los espacios de posibilidades que ello trae aparejado, y una mayor apropiación como práctica permanente en nuestras (muchas veces) anquilosadas instituciones públicas. Los laboratorios debieran ser espacios para un diálogo permanente de cómo nos interrogamos sobre los problemas

y cómo buscamos respuestas, entre todos, con todos, para todos. En última instancia, si recurrimos a explorar que es lo que distingue el llamado espíritu emprendedor (público, social, empresarial), podemos llegar a la simple observación de que consiste en *tomar acción (en la vida) en dirección (o relación) a algo que a uno/a le importa*… Y es a partir de ese compromiso, de esa pasión, de ese deseo que nos motiva, que nos movilizamos y salimos de nuestra zona de confort para ir más allá, para superar el dilema de ser prisionero o víctima del letargo, de la falta de compasión, de la insensibilidad, y de transformamos no sólo en una parodia de los muertos caminantes en los pasillos de nuestras oficinas, sino que hipotecamos las posibilidades de diseñar un mejor futuro, en el presente, con la capacidades y potencialidades de las que disponemos. Como decía Paulo Freire: "Nadie se salva solo, nadie salva a nadie. Nos salvamos en comunidad".

Para cerrar y en un plano más especulativo, el tránsito y consolidación de los laboratorios de innovación pública debieran, en un futuro inmediato, dar paso a un híbrido más incluyente y abierto: la idea de las ***"cocinas de innovación"***. Si observamos lo que hemos comentado antes, la idea de laboratorio (desde su significado) va asociada a que un grupo de "científicos" (o personas preparadas, profesionales y técnicos) realizan investigación, prueban sus modelos/tesis sobre la base de experimentos y son los principales responsables de dar conducción y norte al proceso de innovación. En este marco, no cualquiera es parte de un laboratorio y éste se puede transformar en un espacio restringido (elitista) en el que invitamos a otros pero no en igualdad de condiciones pues persiste cierta asimetría, un tipo de desajuste… [Los ciudadanos/usuarios] Son parte de nuestros diseños y experiencias pero como foráneos, no como sujetos que nutren la dinámica de recreación del mismo espacio. La *ciudadanización* de los laboratorios debiera considerar más la idea de cocina… Y para ello, dejamos un párrafo de Antonio Lafuente (2014) que ilustra perfectamente el punto con el que cerramos esta reflexión sobre la innovación pública:

> *"[…] La cultura experimental, sin embargo, no cabe en el laboratorio. Lo desborda. Por eso la emergencia de nuevos espacios de sociabilidad menos severos, donde el rigor no espante la vida. De todos esos espacios, ninguno es más antiguo que la cocina. Ninguno tampoco más frustrante, si queremos verlo, como la antigua fábrica de cautivas y la nueva factoría de feminidades. La cocina tiene muchas identidades:*

> *dispositivo de alimentar, corazón del hogar, prisión doméstica, espacio de sociabilidad y, desde luego, laboratorio casero. La kitchen es un espacio plagado de máquinas y artefactos altamente tecnológicos. También es un espacio para hacer pruebas, innovar procedimientos, contrastar recetas y, en consecuencia, puede ser visto como un lugar donde desplegar modos de sociabilidad experimental y abierta. También es un espacio donde se despliegan formas particulares de vida en común que, en términos generales, habría que describir como menos discursivas que prácticas y más compartidas que reservadas. La cocina es un lugar de encuentro informal, esporádico y hospitalario. La cocina es el espacio amateur por antonomasia y, sin duda, un complemento del imprescindible garaje, ese donde nació el rock y brotó la cultura del Silicon Valley […]"*

Fuente: La cocina frente al laboratorio (Antonio Lafuente, 19 de junio del 2014) http://www.yorokobu.es/kitchen-vs-lab/.

La propuesta parece razonable: la cocina puede concebirse como el lugar genuino de la cultura experimental en estado puro, al alcance de todos, donde se exploran formas de construir cultura cívica desde la colaboración, la aceptación del otro, la hospitalidad y la inclusión. El espacio natural donde compartes la experiencia de preparar algo con otros y gozas, disfrutas del proceso… y de los resultados, en comunidad. Todo allí está dispuesto para que cualquiera sea protagonista y cada uno de los elementos está al servicio de la experiencia[48].

Y finalizamos compartiendo algunas provocaciones adicionales a partir de la lúcida reflexión de Lafuente:

> *"[…] Cuando hablamos de usabilidad de las tecnologías deberíamos pensar en las cocinas. Aquí se disuelven las fronteras de género, raza, edad o clase: la cocina parece al alcance de todos y no es probable que acabe siendo otro espacio dominado por los expertos.*

[48] Por lo demás, existe abundante debate sobre la relación entre la cocina y un laboratorio, más allá del conocido caso del restaurant catalán *El Bulli* y su chef principal y emprendedor gastronómico, Ferrán Adrià. Por ejemplo: http://www.huffingtonpost.es/2014/09/27/revista-gastronomia-molecular_n_5887248.html.

La cocina es un espacio hacker donde todo está al servicio del usuario y ningún diseño parece lo bastante inflexible como para no adaptarse a las demandas emergentes.

La kitchen es el espacio donde intentar hacer cosas que favorezcan una vida compartida. Nadie en la cocina intenta asegurarse de que tiene razón o de que sus argumentos son incontestables, sino que más bien trata de experimentar con las posibilidades de una convivencia armoniosa. En la cocina poco importan las leyes del sabor o las reglas del color, la textura o el olfato. Si tenemos un comensal que no tolera o no aprecia algún ingrediente, pues se suprime. Lo que mueve a sus pobladores es ensanchar el mundo de la sociabilidad. Lo ordinario en la cocina es lo común en la vida. En el laboratorio, lo normal es lo infrecuente, lo inusual o lo excepcional.

Contamos con muchos estudios que argumentan que el origen de la ciencia moderna está en la cocina y en la cultura experimental. La noción de laboratorio es más reciente y quienes han documentado su emergencia la datan en la segunda mitad del siglo XIX. Es decir que el locus de la ciencia no es el laboratorio hasta fechas más recientes de lo que imaginamos. Sabemos que los laboratorios estaban en casa y que había mujeres en el ecosistema de la cultura experimental. Y sí, no aparecen en los relatos. Han sido sacadas de la escena. El espacio no ha sido descrito sino prescrito.

Pero hay más, no sólo salieron de la escena algunos personajes, sino que el propio espacio ha sido estigmatizado como un lugar culturalmente plebeyo, socialmente marginal, políticamente invisible y cognitivamente irrelevante. Ahora que todo el mundo quiere un lab y que pocas cosas son más cool que cocinar, en un momento donde algunas cocinas son laboratorios, quizás sea el momento de hacer el movimiento inverso y reclamar para la cultura experimental sus orígenes en la kitchen […]"

Ya sea que sigamos experimentando en espacios formales diseñados para tal efecto o busquemos plataformas más abiertas y horizontales, el gestionar la innovación requiere de hacerse cargo de la cultura (política, administrativa, cívica) y ello se logra por la vía de facilitar espacios de conversación, encuentro y diálogo entre los miembros de la comunidad. La clave de innovar

es el genuino y ancestral sentido de conectar, de co-inspirar con otros desde el placer de la convivencia en un espacio de aprendizaje mutuo donde el error es permitido y el intentar/probar no es penalizado. Donde más allá de un cuerpo de distinciones coherente y consistente a toda prueba (una ontología sobre innovación pública) se disponga de un entorno favorable al aprendizaje social que requiere la recurrencia de prácticas y acciones que fomenten, promuevan y sustenten la innovación no como algo excepcional sino como un hábito permanente, como un estilo de hacer las cosas, como una forma de evitar que el gobierno *siga siendo un excelente operador de soluciones que nadie necesita* (López Egaña, 2015)… Como el mantra que promueve el Laboratorio de Gobierno de Buenos Aires: *"No se trata de poder hacer, se trata de querer hacer"*.

Bibliografía

Bason, C. (2010), *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*, Bristol: Policy Press.

——— (2013), "Design-Led Innovation in Government", *Stanford Social Innovation Review*, Spring, 14-17.

Brugué, Q., I. Blanco y J. Boada (2014), "Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas", *Reforma y Democracia*, 59, 5-34, disponible en: http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma democracia/articulos/059-Junio-2014/Brugue.pdf.

Cruz-Rubio, C. N. (2014), "Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas", Departamento para la Gestión Pública Efectiva, Organización de Estados Americanos (OEA).

Cruz-Rubio, C. y Ramírez-Alujas, A. V. (2012), "¿Políticas públicas abiertas": Hacia la definición y análisis de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto", *Revista Buen Gobierno*, 13, 2012, 52-76.

López Egaña, J. F. (2015), "Laboratorio de Gobierno: Creando juntos mejores servicios públicos", Presentación para Programa Prácticas Chile (6 de julio del 2015).

Mazzucato, M. (2014), *El Estado emprendedor: mitos del sector público frente al privado*, RBA Editores.

Mulgan, G. (2014), "The radical's dilemma: an overview of the practice and prospects of Social and Public Labs. Version 1", Social and Public Labs, Disponible en: http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/social_and_public_labs_and_the_radicals_dilemma.pdf.

Murray, R., Caulier–Grice, J. y Mulgan, G. (2010), "The Open Book of Social Innovation", The Young Foundation y Nesta, disponible en: http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/the_open_book_of_social_innovation.pdf.

Parsons Desis Lab (2013), *Gov Innovations Labs*, The New School New York.

Puttick, R., Baeck, P. y Colligan, P. (2014), "i–teams: the teams and funds making innovation happen in governments around the world", Nesta and Bloomberg Philanthropies, disponible en: http://www.theiteams.org.

Ramírez-Alujas, A. (2012), "Innovación en las Organizaciones y Servicios Públicos: ¿El Eslabón Perdido? Bases para la Transición hacia un Modelo de Innovación Abierta y Colaborativa", *Revista Chilena de Administración Pública*, 19, 5-50.

——— (2011), "Sobre la aplicación y desarrollo del concepto de innovación en el sector público: Estado del arte, alcances y perspectivas", *Revista Circunstancia del IUIOG*, Año IX - Nº 26.

——— (2010), "Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea...", *Revista Buen Gobierno*, 9, disponible en: http://bit.ly/OqJzUu.

——— (2002), "Des-encadenando la innovación en la gestión pública: la modernización del Estado como fenómeno conversacional", ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre, disponible en: http://siare.clad.org/fulltext/0043621.pdf.

——— (2002), "Innovación en la gestión pública: lecciones, aprendizajes y reflexiones a partir de la experiencia chilena, Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre, disponible en: http://siare.clad.org/fulltext/0043607.pdf.

———, Vignolo Friz, C. y Potocnjak Cabrera, C. (2003), "El Desarrollo como un Proceso Conversacional de Construcción de Capital Social: Marco Teórico, Una Propuesta Sociotecnológica y Un Caso de Aplicación en la Región de Aysén", *Revista Ingeniería de Sistemas*, XVII (1).

Surowiecki, J. (2004), *The Wisdom of Crowds: Why the Many Are Smarter Than the Few and How Collective Wisdom Shapes Business, Economies, Societies and Nations*, Random House.

UNICEF (2012), *Laboratorios de innovación: Una guía práctica*.

Zurbriggen, C. y M. González Lago (2014), "Innovación y co-creación: nuevos desafíos para las políticas públicas", *Revista de Gestión Pública*, 3 (2), 329-361.

Sitios Web:

— Laboratorio de Innovación y Gobierno Abierto – Gran Ciudad de Buenos Aires: http://www.buenosaires.gob.ar/modernizacion/gobiernoabierto.
— Laboratorio para la Ciudad – México, D.F.: http://labcd.mx/.
— Laboratorio de Gobierno – Chile (2015). Presentaciones del Laboratorio de Gobierno de Chile: http://www.slideshare.net/goblabcl Sitio Web Oficial: http://lab.gob.cl/.

SEGUNDA PARTE

EXPERIENCIAS MEXICANAS

Capítulo 5

Agentes de Innovación Nacional: características, experiencias y alcances de una estrategia federal para la innovación pública

Guillermo M. Cejudo,
Mauricio I. Dussauge Laguna y
Cynthia L. Michel

Capítulo 5

Agentes de Innovación Nacional: características, experiencias y alcances de una estrategia federal para la innovación pública[49]

Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Cynthia L. Michel

Como se ha descrito en los capítulos anteriores de este libro, el desarrollo de proyectos de innovación en el sector público ha sido un tema recurrente en el ámbito internacional. Ahora bien, en México también han surgido estrategias gubernamentales enfocadas en impulsar la innovación, tanto en el ámbito federal como en los subnacionales. Este capítulo se dedica precisamente a describir y analizar los alcances y limitaciones de la estrategia de una de ellas: el proyecto de Agentes de Innovación Nacional, diseñado y promovido por la Coordinación de Estrategia Digital Nacional (CEDN), unidad adscrita a la Oficina de la Presidencia de la República del gobierno federal. La propuesta de AIN no sólo es interesante, sino que constituye una aproximación innovadora en sí misma, que por lo tanto amerita conocerse, revisarse y valorarse. Además, es una experiencia que ofrece lecciones que bien podrían ser útiles para quienes se interesen, desde dentro o desde fuera del gobierno, en promover la innovación gubernamental.

El capítulo se divide en dos grandes secciones. En la primera se describen los orígenes de la iniciativa, sus antecedentes y las razones que llevaron a los funcionarios de la CEDN a impulsarla. Posteriormente, se explican los supuestos y las características del diseño de AIN, para después compararlos con la forma en la que el proyecto fue implementado en la práctica. En la segunda sección se analizan las cinco iniciativas particulares que integraron la experiencia de AIN. Para cada uno de los cinco casos, describimos el problema que se buscó atender, la propuesta de solución que se planteó y el "prototipo" desarrollado por los agentes de innovación. Asimismo, presentamos un breve análisis de los logros y limitaciones de las cinco iniciativas. El capítulo cierra con algunas conclusiones y recomendaciones generales.

[49] Este capítulo es una versión ligeramente modificada del reporte *Impulsando la innovación: la experiencia de Agentes de Innovación Nacional en México*, México: CIDE, 2015.

La Estrategia de Agentes de Innovación Nacional

En esta primera sección presentamos los orígenes de la estrategia de AIN, así como un análisis detallado de sus supuestos, su diseño y su implementación. En este último caso, ofrecemos una valoración de las limitaciones principales que la estrategia se encontró a lo largo de su desarrollo. La siguiente sección, dedicada a los cinco casos de AIN, premitirá ilustar con mayor detenimiento los problemas de implementación que este esfuerzo por promover la innovación en diversos ámbitos de la administración pública federal mexicana se topó en el camino.

Antecedentes

La CEDN fue creada en 2012, a comienzos del sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) con el objetivo de promover la "innovación, apertura, transparencia, colaboración y participación ciudadana en el país para insertar a México a la sociedad del conocimiento" (Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República, art. 10, fracc. I). Entre sus diversas atribuciones y funciones, la CEDN tiene también entre sus funciones el diseño e implementación del Plan de Acción 2013-2015 al que México se comprometió en el marco de su participación en la Alianza para el Gobierno Abierto. Así, en la CEDN coinciden las agendas de innovación gubernamental, uso de tecnologías en el gobierno y las acciones de gobierno abierto. Esto explica que, como parte del diseño de AIN, se buscara generar un programa para vincular el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) con la participación de la ciudadanía en proyectos que mejoraran la gestión y apertura del gobierno. Al mismo tiempo, un reto importante desde el comienzo del proyecto fue que la iniciativa pudiera ser dirigida desde la CEDN situada en la Oficina de la Presidencia, pero teniendo a las instituciones del gobierno federal como habilitadoras de sus propios proyectos. Es decir, se trataba de identificar cómo las oficinas de gobierno podían volverse protagonistas de la implementación de procesos innovadores que les permitieran ser más eficientes y efectivas, sin que dichos procesos fueran exógenos a ellas.

El problema público que buscaba resolver el equipo de la CEDN con AIN era la limitada eficiencia y eficacia con la que se llevan a cabo los procesos gubernamentales y la forma en que esto afecta su relación con los ciudadanos. Esta definición del problema coincidía con uno de los objetivos centrales de la

nueva administración: lograr un gobierno eficiente y que sea capaz de ofrecer mayor calidad en los servicios que presta, mediante el impulso al uso de las tecnologías de la información (TIC) (véase el *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018*, Gobierno de la República, 2013).

El equipo de la CEDN a cargo de la implementación de AIN estuvo encabezado por la Directora General de Innovación Digital e integrado por el Director General de Innovación y Participación Ciudadana y el Director General Adjunto de Innovación Cívica. Si bien todos los miembros del equipo contaban con una sólida formación académica (incluyendo posgrados en el extranjero) y con experiencia en desarrollar proyectos de innovación, la CEDN representaba su primera incursión en el sector público mexicano.

¿Cómo surgió Agentes de Innovación?

El proyecto de AIN se diseñó de forma que pudiera aplicarse transversalmente en diferentes oficinas y sectores del gobierno, pero siempre coordinado desde la CEDN. Con esto en mente, los impulsores de la iniciativa convocaron a diferentes instituciones federales para identificar a los actores que pudieran encabezar los proyectos. Se buscaban personas con experiencia en la institución pero con capacidad de pensar "fuera de la caja". De esta manera, se eligieron cinco funcionarios públicos (después denominados "agentes internos"), cada uno proveniente de una oficina relacionada con las líneas de la Estrategia Digital Nacional del gobierno federal: salud, educación, seguridad ciudadana, fomento económico y gobierno cercano y moderno.

El equipo de la CEDN consideraba que los funcionarios públicos generalmente carecen del tiempo necesario para desarrollar tareas distintas a sus labores rutinarias, lo cual dificulta que ideen y promuevan innovaciones en sus instituciones. Tomando como referencia dos experiencias norteamericanas (*CODE for America* y P*residential Innovation Fellows*), se decidió que el diseño de AIN debería fomentar la co-creación, es decir la colaboración entre funcionarios de gobierno y expertos de diferentes sectores. En consecuencia, se buscarían personas con experiencia en el sector correspondiente y una trayectoria probada en dar soluciones innovadoras a problemas tradicionales, a quienes se les denominaría "agentes externos" y harían equipo con los "agentes internos".

Se decidió que las TIC serían la herramienta fundamental para innovar. La idea de incorporar un componente tecnológico en este proceso de innovación atendía a que, de acuerdo con la CEDN, existe una clara desconexión entre las áreas técnicas y las áreas sustantivas de las dependencias, de forma que innovar tecnológicamente no parecía un proceso natural. La CEDN reconocía que la innovación constante para mejorar su eficiencia y su relación con la ciudadanía no es una labor propia del gobierno, en buena medida porque las dependencias gubernamentales carecen de espacios para que sus funcionarios tomen riesgos, propongan ideas y, de ser necesario, fracasen en el intento. Lo anterior tuvo dos implicaciones. Primero, que AIN se diseñó de tal forma que significara la creación de un espacio donde los funcionarios de las diversas dependencias pudieran pensar "fuera de la caja", arriesgarse sin preocuparse por eventuales fracasos y sus implicaciones negativas. Con esto se buscaba, además, favorecer la apropiación de los procesos y productos de la innovación en las dependencias federales, pues en lugar de ser una solución externa impuesta, sería una solución creada en su interior. Segundo, que además de los agentes interno y externo se integraría un nuevo miembro a cada equipo de innovación, alguien con experiencia en desarrollar *software* y herramientas tecnológicas para atender distintas necesidades.

Finalmente, las experiencias internacionales de innovación en el sector público consultadas por el equipo de la CEDN apuntaban a proyectos poco estructurados, en donde los encargados de innovar concebían sus proyectos en torno al desarrollo de una herramienta tecnológica para entregar el producto terminado a las oficinas del gobierno correspondientes. La CEDN decidió entonces apoyarse en una institución que pudiera estructurar los procesos de innovación de los equipos y los ayudara a co-crear. Para ello, invitó a *Public Works*, una agencia de la Universidad de Stanford con experiencia en el uso de la metodología de "*Design Thinking*" para la generación de proyectos de innovación en el sector público.

El diseño de la iniciativa AIN

Con base en las consideraciones antes descritas y la preocupación por contrarrestar la limitada eficiencia gubernamental, el equipo de la CEDN planteó el diseño de AIN con base en cuatro instrumentos fundamentales: a) constituir un equipo de agentes por cada dependencia; b) realizar reuniones periódicas entre ellos; c) apoyar con recursos económicos la conformación del

equipo; y, finalmente, d) acompañar los procesos, desde la CEDN y por medio de otras instituciones. Con ello, se buscaba crear las condiciones para que los equipos pudieran innovar y resolver problemas concretos. El objetivo, en última instancia, era tener cinco innovaciones como resultado de la iniciativa de AIN, si bien los integrantes de la CEDN estaban conscientes desde el inicio que los mismos podrían tener diferentes grados de éxito.

Figura 5.1
Teoría causal de Agentes de Innovación

Fuente: Elaboración propia.

El plan de acción consistía en que los equipos de agentes se reunieran regularmente y, con el acompañamiento necesario, fueran capaces de diseñar una propuesta innovadora (de base tecnológica) para atender algún problema de eficiencia o eficacia dentro de la institución gubernamental correspondiente. En este sentido, el primer paso consistía en identificar a los potenciales agentes internos y externos que podrían participar. Se requería que los agentes internos: (a) fueran funcionarios del gobierno federal; (b) tuvieran capacidad para la toma de decisiones en su área de trabajo; (c) contaran con apoyo institucional para participar en el proyecto; (d) estuvieran dispuestos a ser parte de un proceso de innovación abierta centrada en el ciudadano, y (e) tuvieran funciones compatibles con el objetivo del proyecto a desarrollar para poder dedicarle tiempo. Los agentes externos, por su parte, deberían: (a) tener una carrera destacada en el área del proyecto; (b) no ser empleados del gobierno; (c) dirigir o haber dirigido un proyecto u organización relacionada con el problema que se atendería o con la población a la que estaría dirigido; y (d) dedicarle al menos 25% de su tiempo al desarrollo del proyecto.

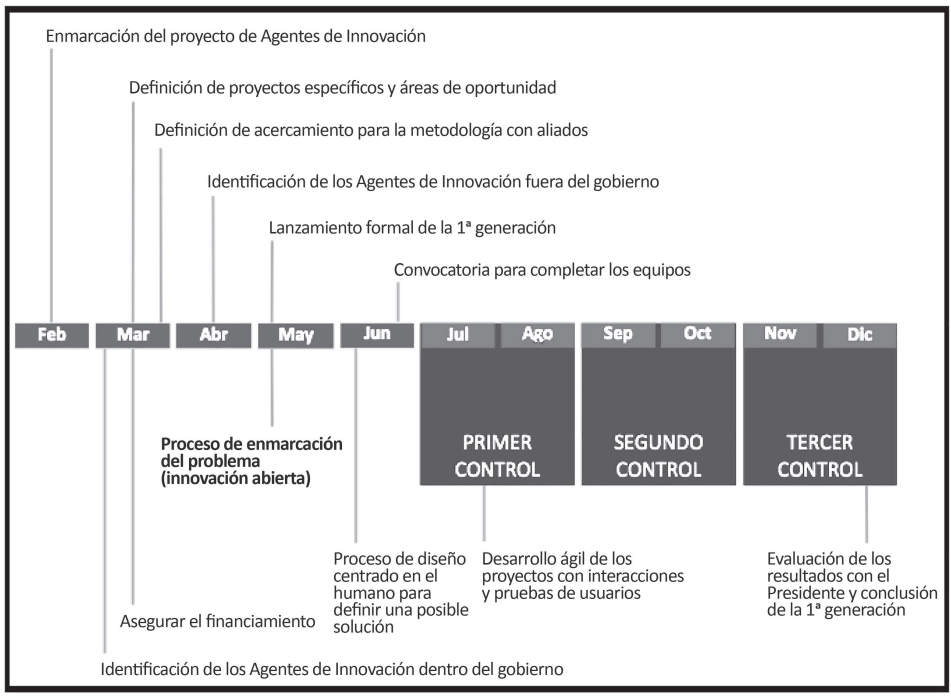
La dinámica de trabajo planeada originalmente era que los agentes de cada equipo se reunieran periódicamente para definir, de forma colaborativa, el problema que buscarían atender, así como la solución innovadora de base tecnológica. Para sustentar el proceso de innovación, la CEDN planeó poner

a la disposición de los equipos una serie de herramientas. La primera era el apoyo del facilitador de *Public Works*, un programa del Instituto de Diseño de Stanford "Hasso Plattner" (mejor conocido como la *d.school*) que apoya a miembros de la sociedad civil y a reformadores del gobierno para desarrollar innovaciones por medio de la metodología conocida como *Design Thinking* (que busca solucionar problemas de forma creativa con diseños centrados en los usuarios; véase el capítulo de Junginger en este mismo libro). *Public Works* conduciría un taller exprés al inicio de AIN, en donde se les enseñaría la metodología de *Design Thinking.* Posteriormente, llevaría a cabo un par de sesiones privadas con cada equipo para brindarles asesoría más específica. Durante las semanas posteriores, el facilitador de *Public Works* ofrecería sesiones virtuales en horarios de oficina para hacer frente a cualquier pregunta de diseño que los equipos pudieran tener. Así, la expectativa era que los equipos desarrollarían una innovación de base tecnológica, de acuerdo con las siguientes etapas de la metodología de *Design Thinking*:

1. **Definición del problema e ideación**. Los agentes y el desarrollador tecnológico, con el apoyo del facilitador de *Public Works*, delimitarían el problema a atender. Para ello, realizarían trabajo de campo para "generar empatía" con los usuarios potenciales e identificar sus necesidades. Además, los agentes idearían múltiples soluciones posibles y evaluarían los riesgos de cada una;
2. **Fase de creación de prototipos y de pruebas**. Los equipos explorarían las posibles soluciones generadas en la etapa anterior y desarrollarían prototipos simples para probarlos con los ciudadanos y otros usuarios potenciales. Al final de esta fase, los equipos tendrían los elementos para seleccionar la mejor solución y posteriormente desarrollarla;
3. **Desarrollo de la innovación**. Durante esta fase, el equipo se apoyaría en el desarrollador para construir la base tecnológica de la innovación, manteniendo reuniones semanales de seguimiento, y
4. **Fase de transición**. Durante esta etapa se llevaría a cabo la documentación de la tecnología y la capacitación del personal que quedaría a su cargo, a fin de que la institución gubernamental para la que fue desarrollada la innovación pudiera continuar con su administración y mantenimiento, así como "escalarla" (extenderla a otras).

El plan original era que los equipos avanzaran conforme a los tiempos descritos en el Cuadro 5.1, si bien la CEDN estaba consciente de que cada una de las etapas podría durar más o menos de lo planeado:

Cuadro 5.1
Etapas del proyecto de AIN



Fuente: Resumen ejecutivo de AIN, 2014.

Otra de las herramientas pensadas para apoyar a los equipos en su operación cotidiana fueron las sesiones de mentoría. Con ellas se buscaría ofrecer a cada equipo la visión de un experto en el área de política pública en la cual estaban desarrollando su innovación, para que pudiera apoyarles a mejorar el diseño de la posible solución ideada.

Una herramienta adicional para apoyar la operación de los equipos consistiría en brindarles recursos económicos por un monto de $1,000,000.00 MX por equipo para que éstos pudiesen contratar hasta cuatro nuevos integrantes con distintos perfiles. Se planeaba que el equipo de la CEDN lanzara una convocatoria abierta para invitar a personas a completar la parte técnica de los equipos de agentes.

La participación de *Reboot* (organización social basada en Nueva York, dedicada al desarrollo incluyente y a promover la gobernanza: www.reboot.org) se pensó como otra herramienta de apoyo a la operación de los equipos. El papel de *Reboot* consistiría en documentar y evaluar el proceso de innovación, así como interactuar con los miembros de los equipos para generar una estrategia de comunicación y difusión de las lecciones aprendidas en AIN entre la comunidad internacional de gobierno abierto.

Finalmente, se consideró que el propio equipo de la CEDN sería otro instrumento más del conjunto puesto a disposición de los agentes. Se designó formalmente a un funcionario específico (el Director General Adjunto de Innovación Cívica) como encargado de dar seguimiento a cada equipo, aunque dentro de la misma CEDN se debatió qué tan cercano debería ser el acompañamiento a los equipos. Por un lado, se quería evitar sesgar el proceso de innovación de cada equipo. Por el otro, se deseaba generar una estructura que mediara su relación con los agentes para poder dar certeza al proceso. Se decidió, entonces, dar un seguimiento constante –si bien flexible– al trabajo de los agentes. En términos prácticos, esto significaría la realización de llamadas semanales entre los equipos y la CEDN, cuya frecuencia y duración estaría determinada por las necesidades que cada equipo fuera teniendo. En todo caso, el objetivo de dichas llamadas no solamente sería el de monitorear el avance de los agentes, sino el de ayudarlos a solucionar los posibles obstáculos que pudiesen enfrentar para el desarrollo de su innovación. El plan era que la CEDN tuviera un equipo de tiempo completo dedicado a coordinar el proyecto de AIN, así como a proporcionar a los equipos que así lo requiriesen un lugar de trabajo, infraestructura (equipos de cómputo, espacio de servidor, conectividad) y apoyo político con funcionarios de alto nivel.

Al proveer esta serie de herramientas, se esperaba que los cinco equipos de agentes tuviesen las condiciones necesarias para poder innovar y resolver problemas concretos. Como producto de la serie de instrumentos mencionados, la CEDN estaría generando un espacio dentro de cada una de las cinco instituciones públicas participantes para que los agentes pudieran aislarse de las rutinas burocráticas y los factores que usualmente dificultan los procesos de innovación. Esto no solamente significaba que los responsables de los diversos proyectos encontrarían tiempo para innovar, sino que además lo harían en colaboración con actores externos al gobierno. Adicionalmente, los posibles fracasos no serían considerados como mal desempeño de los agentes internos.

En última instancia, se esperaba que AIN diera como resultado cinco innovaciones de base tecnológica, una por cada equipo. De antemano, también se tenía como una posibilidad que alguno de los cinco proyectos "fracasara", es decir, que no fuera retomado por las instituciones participantes. En este sentido, el análisis de la variación entre las experiencias de los equipos sería lo que permitiría identificar los factores que facilitan u obstaculizan la innovación en el sector público.

La propuesta de AIN buscaría, asimismo, generar capacidades entre los agentes internos para innovar. Esto quiere decir que, una vez concluido el proyecto, los propios agentes reconocerían que innovar no es costoso, que hay metodologías para diseñar innovaciones que disminuyen el margen de fracaso y que innovar es posible. Finalmente, como resultado de AIN se esperaba producir un efecto demostración, es decir que el interés por innovar trascendería las áreas e instituciones participantes y alcanzaría otras oficinas de la Administración Pública Federal (APF). Esto se haría evidente, por ejemplo, en el interés explícito de distintas instituciones del sector público por formar parte de una posible segunda generación de AIN.

La implementación de la iniciativa AIN

La puesta en marcha de AIN comenzó con la selección de las instituciones públicas y, posteriormente, de los agentes internos. Se escogieron cinco instituciones cuyas funciones se correspondieran con cada uno de los objetivos fijados en la EDN: Transformación Gubernamental, Economía Digital, Educación de Calidad, Salud Universal Efectiva y Seguridad Ciudadana. Así, se seleccionó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Instituto Nacional del Emprendedor (que forma parte de la Secretaría de Economía), a la Secretaría de Educación Pública, al Instituto Mexicano del Seguro Social y a la Secretaría de Gobernación.

Durante la elaboración del *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018* (PGCM), el equipo de la CEDN estuvo en contacto con diferentes funcionarios de las cinco organizaciones ya mencionadas. Dicho proceso sirvió para identificar a quienes serían invitados posteriormente (mediante una convocatoria cerrada) a participar como agentes internos en cada equipo. De manera conjunta, los agentes internos y el equipo de la CEDN definieron a grandes rasgos el problema que cada equipo trataría. La selección de los agentes externos y del equipo desarrollador se llevó a cabo después (también

mediante una convocatoria cerrada). Su definición tomó más tiempo del previsto, lo cual retrasó un mes el inicio del proyecto.

En paralelo, la CEDN también estuvo en contacto con *Public Works*, *Reboot* y el CIDE para definir el papel que desempeñarían en el proyecto. No obstante, desde un inicio existió poca claridad acerca de las funciones que *Reboot* tendría respecto de las asignadas al CIDE (evaluar la iniciativa) y de las de *Public Works* (asesorar a los equipos en el proceso de innovación). La falta de comunicación adecuada y expectativas bien definidas tuvo como consecuencia que el papel de *Reboot* se modificara a lo largo del proyecto. De hecho, además de documentar las actividades de los diversos equipos de trabajo, *Reboot* terminó por servir como asesor del equipo de la CEDN durante el proceso de implementación de AIN. Durante esta etapa, la CEDN sostuvo también conversaciones con *Omydiar Network* y la *William and Flora Hewlett Foundation*, quienes se encargaron de financiar el trabajo del CIDE y de *Reboot*, respectivamente.

El lanzamiento oficial del proyecto se llevó a cabo en junio del 2014. La inauguración fue presidida por la Coordinadora de la CEDN, con la asistencia de subsecretarios y otros altos funcionarios de las instituciones participantes, así como de los agentes. Durante los siguientes dos días, los agentes participaron en un curso sobre *Design Thinking* impartido por el facilitador de *Public Works*. El objetivo era que los agentes pudieran aplicar el conocimiento adquirido sobre dicha metodología en la hechura y posterior implementación de sus propios proyectos.

En la sesión de lanzamiento también se presentaron las ideas y puntos de partida de los cinco proyectos de innovación por desarrollar. Para el tema de seguridad ciudadana, el equipo buscaría crear una innovación que permitiera involucrar a la ciudadanía en la prevención de la violencia. En el tema de Economía Digital, el objetivo sería crear una innovación para contar con un sistema que hiciera más transparente y accesible el fondo de apoyo a los emprendedores. Para el tema de salud universal, se buscaría innovar para hacer más accesibles los servicios de salud al ciudadano. Para el sector de calidad de la educación, el objetivo era repensar el sistema de educación a distancia con las nuevas tecnologías disponibles. Finalmente, para el sector de transformación gubernamental se buscaría integrar la retroalimentación de los beneficiarios para evaluar el desempeño de los programas sociales (véase la Tabla 5.1).

Tabla 5.1
Proyectos de Agentes de Innovación

Objetivo EDN	Dependencia del agente interno	Pregunta que orienta la innovación	Producto de Innovación	
			Prototipo	*Expectativa de cambio, según los equipos*
Seguridad ciudadana	Secretaría de Gobernación	¿Cómo podemos involucrar a la ciudadanía en la prevención de la violencia?	Réplica del modelo del Centro de Integración Ciudadana (CIC) en un estado de la república, que consiste en una plataforma tecnológica que recibe y difunde reportes ciudadanos vía *Twitter*, correo electrónico, *app* móvil, SMS y página *web* sobre temas de vialidad, seguridad, servicios públicos y emergencias.	Mayor participación ciudadana en las acciones de prevención de la violencia social.
Economía digital	Instituto Nacional del Emprendedor	¿Cómo podemos crear un sistema para el fondo emprendedor que facilite y transparente el proceso para los emprendedores mexicanos?	Rediseño de los procesos de colocación de proyectos, evaluación y ministración de recursos del sistema emprendedor, así como la plataforma tecnológica asociada al mismo.	Mayor transparencia en los procesos de colocación de proyectos, evaluación y ministración de recursos, y mejor comunicación con los solicitantes.
Salud universal y efectiva	Instituto Mexicano del Seguro Social	¿Cómo a través de la innovación social podemos acercar los servicios del IMSS al ciudadano?	App con tres secciones dirigidas a las mujeres embarazadas: 1) información sobre el desarrollo de su embarazo; 2) seguimiento a sus consultas conforme a la guía clínica del IMSS, y 3) trámite de su incapacidad.	Mejor calidad en la atención de las mujeres embarazadas: mujeres empoderadas y centros médicos menos saturados.
Educación de calidad	Secretaría de Educación Pública	¿Cómo podemos repensar la educación a distancia a partir de nuevas herramientas tecnológicas?	Plataforma tecnológica con 7 áreas de habilidades socioemocionales, 21 videos y contenido interactivo, más una herramienta de autoevaluación para las diversas áreas cubiertas, relacionadas con las causas de la deserción.	Menor deserción de los jóvenes, pues se motivan para continuar con su educación, desarrollan competencias socioemocionales y cuentan con información relevante para construir su futuro profesional.
Transformación gubernamental	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	¿Cómo podemos integrar la satisfacción sobre los programas presupuestarios y recibir retroalimentación de los beneficiarios para la evaluación de su desempeño?	Una plataforma electrónica que consta de una metodología (sugerida) para recabar y concentrar la percepción ciudadana sobre las políticas públicas de las que son beneficiarios.	Inclusión de la percepción de los beneficiarios en las evaluaciones de los programas.

Fuente: Elaboración propia.

Además del curso sobre *Design Thinking*, el facilitador de *Public Works* realizó una serie de sesiones individuales en las que asesoró de manera puntual a los equipos sobre cómo desarrollar las primeras etapas del proyecto. Alrededor de dos meses después (agosto del 2014), se llevaron a cabo unas reuniones de mentoría, en las que los equipos que así lo quisieron pudieron presentar sus avances en el desarrollo de su innovación a un grupo de expertos, a fin de contar con retroalimentación para lograr una solución más efectiva. Un par de semanas después de esta reunión, se llevó a cabo la primera reunión oficial en donde cada equipo mostró sus avances tanto a los integrantes de la CEDN, como a los subsecretarios encargados de las áreas donde los agentes internos se desempeñan. El objetivo de esta reunión fue mantener (aunque en algunos casos más bien generar) el apoyo institucional necesario para que la futura solución innovadora fuera apropiada por cada institución cuando llegara el momento de hacerlo.

Si bien los equipos debían tener una versión más o menos terminada del prototipo para finales del 2014, una serie de factores retrasaron el cumplimiento de esta meta. Entre éstos destacaron la falta de recursos económicos que la CEDN se había comprometido a entregar a cada equipo, así como la ausencia de un encargado de darle seguimiento a cada equipo según lo fueran necesitando. Así, para los primeros meses del 2015, cada equipo tenía un nivel de avance distinto respeto de la solución innovadora que habían ideado. En muchos casos podía percibirse cierto desinterés hacia el proyecto general de AIN, así como lejanía respecto del equipo de la CEDN. Para entonces (marzo del 2015), la CEDN aún no lograba obtener los recursos económicos para los equipos, mientras que mantenía comunicación con ellos sólo de forma intermitente. Todo esto tuvo como consecuencia que el cierre general del proyecto AIN −programado inicialmente para todos los equipos hacia el mes de diciembre del 2014− en la práctica sucediese en momentos distintos para cada equipo, según la evolución, interés y tiempos personales de los agentes que los integraban. La oficina de la CEDN siempre manifestó su interés en tener un cierre oficial y de alto nivel del proyecto, para posicionar AIN como un antecedente para el laboratorio de innovación pública. Sin embargo, esto finalmente no sucedió.

Análisis del proceso de implementación de AIN

Como se ha descrito ya en el apartado previo, la implementación de la iniciativa de AIN presentó diferencias importantes respecto de su diseño original. En

este apartado, se analizan con detalle las variaciones identificadas, así como las implicaciones que las mismas tuvieron en el desarrollo del proyecto. El análisis se presenta por cada una de las etapas del proyecto.

Los instrumentos de AIN

Selección de los agentes interno y externo. El equipo de la CEDN definió desde un inicio criterios razonablemente claros para elegirlos y, en la mayoría de los casos, la selección de los agentes se realizó con apego a ellos, particularmente en el caso de los agentes externos. Sin embargo, algunos de los agentes internos en realidad no cumplieron plenamente con los criterios establecidos, ya fuese porque no contaban con la capacidad para tomar decisiones dentro de su área, o porque no tenían el apoyo institucional para participar en el proyecto. Esto afectó el proceso de co-creación que se esperaba sucediera entre agentes internos y externos, pues cuando los agentes internos no tenían capacidad para tomar decisiones fueron los agentes externos quienes en la práctica decidieron las cuestiones relacionadas con el proyecto. Asimismo, esto incidió en las probabilidades de apropiación institucional de la innovación, pues en los casos en los que el agente interno no contó con el respaldo de su organización para participar en AIN, la innovación producida no llegó a percibirse como una respuesta ante alguna verdadera necesidad institucional.

Asesoría de* Public Works *a los equipos. El facilitador de *Public Works* mostró amplia experiencia en el manejo de la metodología de *Design Thinking* y logró que todos los agentes se familiarizaran con ella de forma práctica y que se involucraran activamente en desarrollar las etapas de la metodología. Sin embargo, la utilidad de esta herramienta fue variable en cada equipo debido a dos factores: la etapa de desarrollo de cada proyecto (en términos del propósito que servirían) y el conocimiento previo que los agentes tenían sobre esta metodología. Aunque la idea era que todos los equipos de trabajo comenzaran desde un mismo punto de partida (identificando el problema o la necesidad a atender), en algunos casos la solución que tendría que desarrollarse en realidad ya había sido formulada desde el inicio de AIN. De hecho, existían proyectos cuyo diseño y propósito habían sido definidos por una dependencia de gobierno y un consultor/agente externo tiempo antes de que AIN comenzara. Por consiguiente, en algunos casos, la metodología para diseñar la "innovación" fue poco pertinente, sobre todo cuando ya existía una

relación de trabajo establecida entre agentes internos y externos. Por otra parte, aquellos equipos en donde hubo agentes que ya conocían la metodología de *Design Thinking* sí lograron desarrollar una innovación cuyo diseño tiene una lógica causal clara y simple.

La mayoría de los equipos no se apegaron a dicha metodología para el desarrollo de su innovación por otras razones adicionales. Primero, el curso sobre *Design Thinking* duró dos días, tiempo insuficiente para que los agentes no familiarizados con el tema reconocieran cuál era el valor agregado de usarlo como base del proyecto. Segundo, sólo algunos equipos definieron cabalmente su problema a tratar, y únicamente uno de ellos realmente realizó trabajo de campo para identificar las necesidades de la población-objetivo a la cual iría dirigida su innovación. Tercero, sólo en ciertos casos el desarrollo de la innovación fue producto de un verdadero proceso de co-creación entre ambos agentes. De hecho, sólo en uno de ellos puede decirse que se generó un prototipo conforme a la metodología de *Design Thinking* (aunque al momento de redactar este capítulo el mismo todavía no se había iniciado la transición hacia su apropiación institucional).

Por otra parte, el plan original era que el facilitador de *Public Works* acompañara a los agentes durante la evolución de sus proyectos para apoyarles en corregir eventualidades. Sin embargo, aunque el facilitador de *Public Works* siempre mostró disposición para atender a los equipos, no hablaba español ni conocía el contexto de la burocracia mexicana. Por lo tanto, ciertos errores en la definición de los problemas o de las soluciones no pudieron ser detectados a tiempo por él pese a sus interacciones con los equipos.

Sesión de mentoría con algunos expertos en el ramo. Las personas seleccionadas como mentores contaban con amplio renombre en cada sector y el objetivo era que a través de estas sesiones los agentes retroalimentaran el diseño de su innovación a partir de las recomendaciones de los expertos. Sin embargo, debido a que los mentores seleccionados tenían más reconocimiento público que realmente experiencia y conocimientos técnicos en las áreas de cada uno de los proyectos, su contribución al diseño de los mismos fue más bien limitada.

Los recursos económicos. Éste era otro instrumento pensado para apoyar la operación cotidiana de los equipos y la contratación de otros integrantes.

Sin embargo, los recursos económicos no fueron entregados a los agentes, lo cual obstaculizó el desarrollo de sus proyectos en diferentes momentos. En aquellos en los que había mayor compromiso por parte de los integrantes de los equipos, la falta de recursos económicos supuso un obstáculo sólo hasta el final, al momento del desarrollo técnico del prototipo. En los equipos en los que los agentes externos no estaban tan comprometidos con el proyecto (o bien, los agentes internos cambiaron a lo largo del proceso), la falta de recursos impidió asegurar la presencia de un equipo de trabajo de tiempo completo, que pudiera darle continuidad a su desarrollo.

***Asesoría de* Reboot.** *Reboot* tuvo una presencia constante en el proyecto, sin embargo, desde el diseño de la iniciativa su involucramiento quedó definido de forma ambigua. Esto ocasionó que los agentes no le identificaran como una organización que pudiera darles apoyo. A medida que evolucionó el proyecto, el rol de *Reboot* se transformó para fungir como asesor de la CEDN. Si bien los miembros del equipo de la CEDN encontraron el análisis de *Reboot* muy relevante, los mismos consideraron que una retroalimentación constante, no sólo al final del proyecto, hubiera sido más pertinente.

Apoyo desde la oficina de la CEDN. El objetivo inicial fue que la CEDN dedicara un equipo de tiempo completo para dar seguimiento a los agentes y apoyarles (con infraestructura, pero también en términos de política burocrática) en sortear los obstáculos que se fueran presentando en el camino, sin que ello supusiera afectar su libertad para llevar los proyectos como ellos consideraran necesario. La CEDN siempre mantuvo un canal de comunicación abierto y los agentes pudieron buscarlos para plantearles dudas o problemas. Sin embargo, la comunicación en el sentido opuesto no siempre fue igualmente clara. Por ejemplo, a la salida del Director General Adjunto de Innovación Cívica (el líder del proyecto en la práctica) a la mitad del proceso de implementación de AIN, la CEDN no informó a los equipos y los agentes tuvieron que enterarse por sí mismos con quién deberían contactarse en adelante. Por otra parte, los problemas enfrentados por la CEDN para entregar oportunamente los recursos económicos prometidos también causaron descontento entre los agentes.

La falta de una definición precisa desde la oficina de la CEDN sobre cómo debería ser la relación –en términos prácticos– entre la propia CEDN y los equipos, generó incertidumbre y expectativas entre los agentes que la oficina de la CEDN no pudo satisfacer. Adicionalmente, la CEDN enfrentó una creciente

carga de trabajo en otros proyectos, lo cual fue reduciendo su involucramiento en AIN a un rol estrictamente reactivo. Así, el tiempo y compromiso que la CEDN dedicó a esta iniciativa fue disminuyendo, afectando la comunicación con los diversos equipos de agentes.

El producto

Según el plan original, al contar con los instrumentos descritos en la sección anterior (metodología de *Design Thinking*, apoyo de *Reboot*, recursos económicos y apoyo de la CEDN), los agentes estarían en condiciones de innovar y resolver ciertos problemas asociados con necesidades particulares de los ciudadanos. Como producto, se obtendrían soluciones relevantes para la dependencia, con una base tecnológica, que resultarían de un proceso de co-creación. Sin embargo, dado que las herramientas no funcionaron de acuerdo a lo planeado, sólo en uno de los casos existieron realmente las condiciones inicialmente deseadas. En ése caso –el correspondiente al sector salud–, los agentes construyeron una relación productiva, que les permitió identificar un problema relevante para la institución, cuya solución podía tener una base tecnológica, apoyados en la metodología de *Design Thinking*. Además, los agentes lograron entender cómo esa solución se vinculaba con las necesidades concretas de los usuarios del servicio y de los prestadores del servicio. Esto facilitó que el agente interno encontrara un área específica en la institución que estuviera interesada en impulsar la solución. El equipo fue además capaz de sortear los obstáculos enfrentados con éxito (por ejemplo, tuvieron diferencias con el desarrollador tecnológico y nunca recibieron los recursos económicos ofrecidos).

En el resto de los casos, los elementos originalmente propuestos como sustento de la teoría causal de la iniciativa no estuvieron presentes. En ciertos casos no se generó un proceso de co-creación entre los agentes por al menos dos razones: la solución estaba predefinida, pues existía una relación previa entre agentes interno y externo que no fue modificada por AIN; o el agente interno tenía poca capacidad de decisión dentro de su institución, lo cual le impidió influir en las decisiones sustantivas del proceso y el liderazgo del mismo recayó en el agente externo. En uno de los proyectos, el problema se definió incorrectamente, pues no se partió de una necesidad concreta de los usuarios y el equipo terminando construyendo una innovación que no atendía una necesidad real y que, por lo tanto, no fue de interés institucional.

La siguiente sección permitirá ilustrar los problemas descritos.

Experiencias empíricas de los Agentes de Innovación Nacional

Como ya se ha mencionado, la estrategia propuesta para los AIN se desplegó empíricamente en cinco ámbitos del gobierno federal, con características diversas y con alcances que eventualmente serían también muy diferenciados. Esta segunda describe y analiza cada una de ellas.

Innovando para mejorar la atención a las mujeres embarazadas y reducir las cargas de trabajo de los médicos

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es la institución encargada de brindar seguridad social a todos los trabajadores y sus familias. Atiende a más de 57.7 millones de mexicanos y es la institución con mayor presencia en la atención a la salud y en la protección social de los mexicanos, así como la más grande en América Latina. Una de las prioridades institucionales del IMSS en general es "acercar el IMSS al ciudadano". En la División de Gestión del Conocimiento del IMSS se decidió centrar la intervención del proyecto Agentes de Innovación Nacional (AIN) en la calidad de la atención que se les brinda a los pacientes. En concreto, en un primer momento se identificó que era necesario mejorar la atención del paciente del IMSS que padece diabetes en una institución que, de acuerdo con los participantes del proyecto, es poco eficiente y en la que implementar nuevas soluciones toma mucho tiempo. Por ello, cuando se anunció AIN, la pregunta que se planteó para el sector salud fue: ¿cómo podemos acercar los servicios del IMSS al ciudadano a través de la innovación social?

El equipo de innovación estuvo conformado por un agente interno que fue elegido por el equipo de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional (CEDN) por su experiencia previa en proyectos de innovación en su institución. En particular, este agente había liderado la implementación del Portal de Compras del IMSS –el cual fue acreedor del segundo lugar en el *Premio a la Innovación en Transparencia 2012*– y en la actualidad se desempeña como Jefe de la División de Gestión del Conocimiento en el IMSS. A su vez, el agente externo, médico de formación, fue elegido por el equipo de la CEDN por su experiencia en el tema de salud pública y medicina, y por su capacidad de "pensar fuera de la caja", lo cual estaba reflejado en su

interés por resolver problemas a través de un enfoque multidisciplinario (que involucraba microfinanzas, salud pública, medicina y negocios). Finalmente, el agente tecnológico fue propuesto por el equipo de la CEDN, quien fue considerado como un buen socio para el proyecto por los otros dos agentes.

Entre el resto de los equipos de AIN, éste destacó por la interacción constante entre el agente interno y el externo, su compromiso pese a las restricciones presupuestales y su interés en aprovechar el apoyo en el uso de la metodología de *Design Thinking,* brindado por el facilitador de *Public Works*. Para todo ello, fue fundamental la motivación de ambos agentes y sus expectativas del potencial transformador del proyecto. Para el agente interno, era una oportunidad de modificar procedimientos del IMSS que ya había identificado como susceptibles de mejora, pero que no había logrado transformar por la complejidad de introducir cualquier cambio en una institución con tales dimensiones; para el agente externo, representaba la oportunidad de posicionarse como un agente de cambio en el tema de salud pública y hacer una diferencia sustantiva en el sector en el que se había especializado.

Definición del problema

El interés inicial del agente interno era mejorar la atención al derechohabiente, particularmente de aquel que tiene un padecimiento relacionado con la diabetes. Por su parte, el agente externo tenía una posición más flexible: su preocupación era que la innovación que terminara proponiéndose fuese adoptada, por lo que le interesaba que el problema fuera definido a partir de las necesidades institucionales percibidas por los funcionarios del IMSS. Durante la primera semana de AIN, en el *deep dive* en que los facilitadores los ayudaron a definir el problema, ambos agentes trabajaron para acotar la decisión sobre el tipo de diabetes y el tipo de paciente al que estaría orientada la innovación. Sin embargo, en las semanas siguientes, tras reuniones con las autoridades del IMSS, el foco de la intervención cambió. Esto no fue resultado de las reuniones con los facilitadores, sino de la decisión del superior jerárquico del agente interno, quien definió que la innovación debería estar orientada a atender los problemas vinculados con la salud materno infantil en lugar de la diabetes, pues esta última es un área a la que la institución ya está destinando atención y recursos, además de que el tema de la salud materno infantil está vinculado con los propósitos fundamentales del IMSS y la "meta del milenio" –que si bien México difícilmente cumplirá– de reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes entre 1990 y 2015.

Si bien la decisión de modificar el tema implicó volver a realizar trabajo de campo (ahora con mujeres embarazadas en lugar de los enfermos de diabetes que ya habían sido entrevistados), los agentes entendieron los beneficios de haber cambiado el área de intervención de diabetes a salud materno infantil y la importancia de contar con el apoyo institucional para el desarrollo de su proyecto.

Con una definición tentativa del problema –siguiendo la secuencia de la metodología de *Design Thinking*– los agentes procedieron nuevamente a la realización de trabajo de campo (entre julio y agosto del 2014), esta vez con médicos y derechohabientes del IMSS. El acceso a médicos y pacientes fue posible gracias a las redes del agente interno, que abrieron las puertas de las áreas institucionales y generaron confianza entre los entrevistados para consultarlos y conocer sus necesidades. Con base en ello, buscaron hacer más específica la definición del problema y comenzar a construir una solución.

En el trabajo de campo, los agentes identificaron dos hallazgos: el primero fue que las pacientes desconocen las características y estándares del tratamiento que deben recibir por parte de los doctores, por lo que son incapaces de exigir una atención de calidad. El segundo, consistió en el descubrimiento de que existen 600,000 mujeres que únicamente van al IMSS para tramitar su incapacidad, pero que reciben la atención médica para el cuidado de su embarazo de parte de médicos particulares. Es decir, los médicos de la institución dedican tiempo en atender a mujeres cuya consulta médica es, en realidad, innecesaria. Esto representa un alto costo de oportunidad, pues podrían destinar más tiempo a las mujeres que sólo cuenten con la atención médica provista por el IMSS.

Como parte del trabajo de campo, los agentes conversaron con el personal administrativo del IMSS para ver cómo podría agilizarse ese trámite y, a partir de ello, identificaron un área de oportunidad importante que podría ser atendida por la solución que en un futuro propusieran: observaron que no existen procedimientos definidos que normen la forma en la que se debe tramitar la incapacidad en el IMSS. De esta manera, la adecuada comprensión de las características del problema al que se enfrentan tanto médicos como pacientes en términos de la atención a la salud materno infantil en general, así como del funcionamiento del proceso concreto que implica que una mujer embarazada acuda al instituto para obtener atención médica e incapacidad,

propició que la solución propuesta fuera muy concreta y hecha a la medida de dos tipos de usuarios: las mujeres que sólo requieren obtener la incapacidad y las que requieren también atención médica de calidad.

Los agentes decidieron que la solución sería una aplicación (*App*) que pudiera atender ambas necesidades. El primer propósito de dicha aplicación sería empoderar a las derechohabientes dándoles información sobre el tipo de atención clínica que deberían recibir en cada consulta, de forma que pudieran estar en condiciones de exigirla. El segundo propósito de la *App* sería permitir a las derechohabientes tramitar su incapacidad por internet.

En síntesis, la solución planteada por los agentes pareciera atender problemas concretos de las mujeres embarazadas y, de ser efectivamente adoptada, podría contribuir a resolver un proceso importante en la institución. La solución ideada refleja las preocupaciones de las pacientes y los doctores, lo cual potencialmente podría facilitar su adopción. Si la solución se desarrolla exitosamente, las pacientes tendrían un beneficio evidente, directo y accesible. En esta lógica, la relación causal entre el problema y la solución es casi lineal: con información disponible en la aplicación, las mujeres embarazadas sabrán qué esperar y exigir en sus consultas; con la posibilidad de tramitar su incapacidad por internet, quienes no requieren servicios médicos del IMSS obtienen la incapacidad vía internet y evitan la saturación de las salas de consulta, lo que hace que los médicos de la institución también encuentren beneficios en la implementación de la solución ideada. Por otra parte, para la institución implica un cambio de rutinas, pero el beneficio de hacerlo es tangible e inmediato, de forma que se vuelve deseable: significaría ahorros y el cumplimiento del propósito de mejorar la calidad de la atención de sus pacientes.

Desarrollo del prototipo

Originalmente, el desarrollo de la solución estuvo a cargo del agente tecnológico. Sin embargo, al inicio del proceso de desarrollo del prototipo surgieron muchos problemas de comunicación entre el agente tecnológico y los agentes interno y externo, lo cual causó retrasos en su diseño. Los problemas en la relación entre los agentes y el desarrollador tecnológico escalaron hasta el punto en el que el agente externo condicionó su permanencia en el proyecto a la salida del agente tecnológico. La CEDN, que estuvo al tanto de

los problemas, accedió al cambio y otro equipo desarrollador fue incorporado al grupo de trabajo. Este nuevo equipo había trabajado con el IMSS y, en particular, con el agente interno, lo que facilitó la interlocución. Además, contaba con la capacidad económica suficiente para desarrollar el proyecto con independencia de los retrasos en los pagos previstos para el proyecto, por lo que el nuevo equipo presentó avances en el desarrollo del prototipo algunas semanas después de haber comenzado a trabajar en el proyecto.

Desarrollo de la solución

En el proceso de desarrollo del prototipo, los agentes, el desarrollador y el facilitador de la Escuela de Diseño intervinieron para afinar su diseño. Además, se tuvieron reuniones con el personal del área del IMSS que estaría encargada de operar la *App* una vez que el proyecto hubiera concluido. Como resultado, la solución se definió más específicamente: para mejorar la calidad en la atención de las pacientes, se planteó que la aplicación pudiera ser consultada tanto desde un dispositivo móvil como desde una PC.

Dicha aplicación contendrá tres secciones distintas: en la primera, se buscará brindar información a la paciente sobre el desarrollo de su embarazo; en la segunda, el objetivo será permitir a la paciente dar seguimiento a sus consultas conforme a la guía clínica del IMSS, para que sepa qué debería revisar el médico en su siguiente consulta (esta información será accesible tanto para la mujer embarazada, como para el médico tratante); finalmente, la tercera sección le permitirá a las mujeres tramitar su incapacidad mediante la *App*, lo que disminuirá el número de visitas obligadas al IMSS de mujeres que terminan por no atenderse en dicha institución.

En octubre del 2014, la solución ideada, así como una versión aún incompleta del prototipo, fue presentada al Director de Innovación y Desarrollo Tecnológico del IMSS. Al valorar el potencial ahorro de recursos que el prototipo presentado generaría para la institución, el asesor tecnológico del Director de Innovación adoptó el proyecto como propio. Además, se decidió destinarle recursos humanos, administrativos y financieros de la institución para implementarlo una vez que el prototipo estuviera listo.

El equipo tecnológico continuó con el desarrollo del prototipo y, para diciembre del 2014, ya estaba lista una primera versión, la cual aún requería

algunos ajustes (como la agregación de más contenidos). Durante el mes de enero del 2015, los agentes sabían que los últimos detalles necesarios para dejar operando el prototipo no podían llevarse a cabo sin los recursos económicos que la CEDN se había comprometido a entregar a cada equipo para el desarrollo del proyecto. Sin embargo, estaban conscientes de que en el IMSS se había abierto una ventana de oportunidad (voluntad política) para adoptar el proyecto. Por ello, durante los tres primeros meses del año los agentes externo e interno trabajaron en el desarrollo de una presentación que permitiera hacer un cierre formal del proyecto. El objetivo era presentar el prototipo al director del IMSS y a la Coordinadora de la CEDN, para así lograr que el IMSS pudiera recibir en sus servidores el prototipo y destinar recursos humanos y financieros para afinar los últimos detalles y echarlo a andar. Sin embargo, al momento de redactar este documento (septiembre del 2015), dicha reunión no se había llevado a cabo, debido, por una parte, a que el equipo de la CEDN no consideró que dicha reunión fuera urgente, pues estaba consciente de que el cierre oficial de los proyectos se tendría que posponer por el retraso en la entrega de recursos económicos. Otra de las razones por las que la reunión no se realizó, pareciera haber sido la dificultad para conciliar las agendas de todos los miembros convocados.

En consecuencia, a manera de cierre, el agente externo envió la presentación que habían preparado para el Director de Innovación y Desarrollo Tecnológico del IMSS (jefe inmediato del agente interno) y, de conformidad con lo acordado desde un principio con la oficina de la CEDN, a finales del mes de marzo del 2015 concluyó su participación en el proyecto. El agente interno, hizo lo mismo.

Análisis de la experiencia

El análisis del proyecto desarrollado en el área de salud universal permite identificar cuatro rasgos principales sobre el proceso de innovación. Casi la totalidad del desarrollo del proyecto se llevó a cabo de conformidad con las etapas de la metodología de *Design Thinking*. El problema se fue identificando gradualmente y los hallazgos del trabajo de campo fueron utilizados justamente para afinar la definición del problema y de la solución. Es decir, la metodología efectivamente se utilizó a lo largo de todo el proceso del diseño de la innovación y no únicamente como parte de un ejercicio inicial y exprés. Esto se debe, en buena medida, a que el agente externo no sólo tenía ya experiencia en el desarrollo de proyectos de innovación que utilizaran esta

metodología, sino que, además, asumió el liderazgo del proyecto en términos de la definición de los tiempos y procesos que se desarrollarían para llevarlo a cabo.

La última etapa de la metodología de *Design Thinking,* correspondiente a la puesta en prueba del prototipo, no se implementó. Esto se explica por dos razones: la falta de una definición explícita por parte del equipo de la CEDN de lo que debería constituir el producto terminado, y la ausencia de los recursos económicos que la CEDN se había comprometido a entregarle a cada equipo para el desarrollo del proyecto. Al no haber existido una clara definición de cuál debería ser el producto final del proyecto, los agentes consideraron que con entregar un prototipo listo para que el IMSS lo terminara de afinar (a partir de una serie de pruebas) habían cumplido con su compromiso. Por otra parte, el que los recursos económicos que se le destinarían a cada proyecto no hubieran sido entregados después de diez meses de haber comenzado, impidió que el equipo contratara a la gente encargada de desarrollar los contenidos para poder tener un producto más acabado y listo para ser probado en campo.

Aunque hubo retraso en la entrega de los recursos económicos para desarrollar el proyecto, esto no afectó el tiempo que los agentes le destinaron al proyecto ni la calidad del mismo. Lo anterior se debe, en buena medida, a las motivaciones personales de los integrantes del equipo. Para el agente interno, este proyecto representaba una oportunidad única para realizar un cambio importante en la institución donde labora. Para el agente externo, quien recientemente había regresado al país después de haber concluido una Maestría en Administración de Empresas (MBA) en la Universidad de Harvard, suponía la oportunidad de consolidarse como un *champion* de la innovación en el sector de la salud pública. Como se anotó antes, el retraso en la entrega de los recursos, únicamente afectó la última parte del desarrollo del prototipo.

La experiencia previa de los agentes sirvió para que la solución ideada fuera tomada en cuenta por las autoridades. El área del IMSS en la que trabaja el agente interno tenía ya experiencia en diseñar e implementar proyectos innovadores (como el diseño de la receta resurtible[50]). Esto, aunado a la propia

[50] La "receta resurtible" es una iniciativa que busca agilizar la atención de los pacientes y, con ello, reducir costos operativos del IMSS. Esta iniciativa consiste en hacer una revisión médica de los pacientes con ciertas enfermedades crónicas cada tres meses. Si la valoración del médico indica que el paciente continúa estable, éste le expide tres recetas, cada una de las cuales puede ser canjeada en los siguientes tres meses. Con ello, se evita que los pacientes tengan que acudir innecesariamente una vez al mes a su clínica. Con ello, de las cuales puede ser canjeada en los siguientes tres meses. a su clñinicannovaciits. ent,s the creation of interf

experiencia del agente interno en el desarrollo de proyectos innovadores en la institución, contribuyó a que la solución ideada por los agentes fuera escuchada y considerada por el IMSS. Adicionalmente, el conocimiento que tenía el agente interno sobre las dinámicas burocráticas de la institución le permitió contar con el apoyo institucional necesario para contactar a médicos, derechohabientes, enfermeras y demás personas involucradas en el tema de la salud materno infantil.

Ambos agentes tenían cualidades particulares que, junto con la asesoría del facilitador de la Escuela de Diseño de Stanford, sirvieron para identificar las formas y los tiempos en los que debían ir mostrando los avances del proyecto para lograr, poco a poco, su aceptación al interior de la institución. En este proyecto, las expectativas de la iniciativa de AIN se cumplieron casi en su totalidad, pues existió: 1) una buena interacción entre los agentes interno y externo; 2) apoyo político por parte de las autoridades involucradas en el área en donde se implementaría la innovación diseñada; 3) una actitud proactiva por parte de los agentes para aprovechar las herramientas que la CEDN puso a su disposición para apoyarlos en el proceso de la innovación (en particular, el apoyo del facilitador de la escuela de diseño); 4) un proceso en el que los problemas y las soluciones fueron realmente co-creados por los agentes, y 5) el desarrollo de una solución innovadora. Para concluir, es importante destacar que, de los cinco proyectos de AIN, éste fue el único que llegó a producir un prototipo de solución que podría atender una carencia real en caso de ser llevado a la práctica. Dicho logro se vio reflejado en septiembre del 2015, cuando la CEDN afirmó que buscaría acompañar el prototipo hasta su adopción plena por el IMSS.

Innovar para evaluar al gobierno con información sobre la satisfacción de los benefiarios

A finales del sexenio anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) creó la Unidad de Evaluación del Desempeño en la Subsecretaría de Egresos. Su objetivo es mejorar la eficiencia y desempeño de los programas presupuestarios del gobierno federal. Una de sus principales funciones es fomentar la generación, integración, difusión y uso de información del desempeño en las distintas etapas del ciclo presupuestario. Para este fin, coordina el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), diseñado para valorar el funcionamiento de los programas mediante la verificación del

cumplimiento de sus metas y objetivos a partir de indicadores estratégicos y de gestión (Lineamientos SED, 2008). El SED es uno de los componentes centrales definidos en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para un presupuesto basado en resultados que mejore la gestión del gobierno y el ejercicio del gasto público.

En el *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno* (PGCM), emitido por el gobierno federal a finales del 2013 para guiar su estrategia de modernización administrativa, se reconoce que, para aumentar la confianza de los ciudadanos, es necesario que sus acciones se retroalimenten de la información que generan tanto las dependencias de la Administración Pública Federal (AFP) como la sociedad. En este proceso, el SED es la herramienta prevista para concentrar la información que permitirá dicha retroalimentación. Además, el PGCM define diez indicadores para medir el cumplimiento de sus metas, uno de los cuales busca conocer el nivel de satisfacción de los usuarios respecto de los servicios de las dependencias y entidades de la APF.

En este contexto, en el primer semestre del 2014, cuando el proyecto de Agentes de Innovación Nacional (AIN) estaba comenzando, el equipo de agentes identificó como problema la falta de inclusión del grado de satisfacción de los ciudadanos en la evaluación del desempeño de los programas presupuestales. Así, cuando se anunció AIN, la pregunta que se planteó fue la siguiente: ¿cómo podemos integrar la satisfacción sobre los programas presupuestarios y recibir retroalimentación de los beneficiarios para la evaluación de su desempeño?

Para integrar el equipo de innovación, la CEDN eligió como agente interno a una funcionaria de la Unidad de Evaluación del Desempeño con quien habían trabajado en otros proyectos relacionados con innovación, transparencia y datos abiertos. En su calidad de Directora de Análisis de Información del Desempeño, en la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP, era responsable de analizar la información sobre el desempeño de los programas y el ejercicio del gasto federalizado para identificar acciones de mejora que permitieran evaluar los avances en el uso de esta información por parte de los ejecutores del gasto, promover el uso de la información contenida en el SED, así como de coordinar la elaboración de estudios y estrategias de interlocución para promover la difusión de la información del desempeño, ejercicio del gasto y accesibilidad de la información. Además, recientemente había colaborado con el equipo de la CEDN en la elaboración del PGCM.

Por otra parte, el equipo de la CEDN eligió como agente externo a la directora de una organización de microemprendimiento para mujeres en zonas marginadas, con experiencia como consultora de derecho de ONG y filantropía en México. Según la CEDN, se le escogió por su capacidad para "pensar fuera de la caja", así como por su experiencia en trabajar con comunidades en pobreza en México. Finalmente, la CEDN también seleccionó un desarrollador tecnológico que ya había trabajado con la CEDN y con el agente interno en otros proyectos de transparencia presupuestaria con buenos resultados.

En el proceso, la interacción entre los agentes interno y externo y el desarrollo del proyecto fueron entorpecidos por tres situaciones: en primera instancia, los agentes externo e interno acordaron que, para estar en igualdad de circunstancias, ninguno de ellos percibiría alguna remuneración económica por el desarrollo del proyecto. Como consecuencia, el agente externo estuvo involucrado sólo de manera intermitente, pues le dio prioridad al resto de sus proyectos o compromisos laborales en los que sí existía un incentivo económico. En segundo lugar, el agente interno del proyecto fue sustituido en dos ocasiones y, por lo tanto, quien inició el proyecto no fue quien lo concluyó. Esto tuvo como consecuencia que el interés en desarrollar el prototipo fuera variando a lo largo del camino, así como un retraso en el desarrollo de la innovación. Finalmente, los recursos económicos con los que los equipos contarían para el desarrollo del proyecto no fueron otorgados, lo que dificultó la contratación de las personas necesarias para conformar un equipo específicamente dedicado a su desarrollo. En general, el proyecto tuvo un alcance reducido en términos de la capacidad de resolver el problema y de propiciar la adopción de la innovación debido a que, en contraposición a la lógica del diseño centrado en el usuario y más allá del deseo de cumplir con el objetivo del PGCM, en realidad no se logró identificar una necesidad a atender de un ciudadano (o incluso de la propia SHCP).

Definición del problema

Previo al inicio del proyecto de AIN, el agente interno y la oficina de la CEDN acordaron que buscarían atender el problema de que la satisfacción de los beneficiarios de programas presupuestales no se toma en cuenta para evaluar el desempeño de los mismos. Una vez arrancado el proyecto de AIN, el agente externo no mostró interés por modificar esta definición, pues desde su percepción, éste no era un proyecto que tuviera las condiciones para hacerlo:

por una parte, reconocía que el equipo de la CEDN requería contar con un problema más o menos predefinido para poder invitar a los agentes internos a participar en la estrategia; por otra, consideraba que la duración del proyecto no era lo suficientemente larga para embarcarse en un nuevo proceso de definición del problema en el que ambos agentes participaran. La sesión que los agentes interno y externo tuvieron con el facilitador de *Public Works* para definir el problema, no alteró la formulación previamente hecha por el agente interno.

Definición de la solución

Debido en buena medida a que el problema que atendería el equipo estuvo definido desde antes del inicio del proyecto, las discusiones iniciales estuvieron centradas en definir el número de programas en los que se buscaría recuperar la opinión de sus beneficiarios. Por ello, desde las primeras reuniones que tuvieron, los agentes previeron que la solución del problema podría consistir en una aplicación tecnológica (*App*) que recuperara la información de cuatro programas presupuestales, aunque el objetivo sería ampliar su alcance una vez que hubiera concluido el proyecto de AIN. Los programas inicialmente seleccionados fueron el Fondo Nacional Emprendedor, el Programa de Apoyo al Empleo, ProAgro y Prospera, no sólo por su impacto potencial, sino porque son los programas más grandes de cuatro sectores: economía, trabajo, agricultura y desarrollo social, respectivamente.

No obstante, algunas semanas después, los agentes acordaron que la *App* sólo sería piloteada entre los beneficiarios del programa Prospera[51], pues era el único que en ese momento tenía avances en usar información de los usuarios. Si bien es cierto que la solución planteada por los agentes se enfocaría en recuperar el grado de satisfacción de los beneficiarios para incorporarlo como uno de los elementos para valorar el desempeño de los programas, esta última parte de la solución no se discutió sino hasta más de seis meses después de haber iniciado el proyecto.

La secuencia de la metodología de *Design Thinking* establecía que una vez definido el problema (y, en este caso, una parte de la solución), los agentes

[51] Prospera (antes programa Oportunidades), es un programa que busca contribuir al desarrollo de capacidades, el acceso a los derechos sociales y el bienestar de la población en pobreza a través de tres componentes: alimentación, salud y educación.

deberían realizar trabajo de campo para terminar de afinar la definición del problema. Sin embargo, el trabajo de campo desarrollado se limitó a entablar una serie de reuniones con los operadores/directivos del programa Prospera. Los agentes decidieron no ir directamente con los beneficiarios del programa puesto que les tomaría más tiempo del que disponían para desarrollar esta etapa del proyecto, además de que consideraron que la experiencia que el agente externo tenía trabajando con comunidades en donde habita buen número de beneficiarias sería suficiente para conocer el contexto desde el que se instrumentaría una parte de la solución.

En todo caso, durante las reuniones entabladas con el personal del programa Prospera, los agentes identificaron que, en muchas ocasiones, las beneficiarias padecen malos tratos por parte de los operadores, pero que esta información tarda mucho en llegar a los responsables del programa. Como resultado de estas reuniones, los agentes decidieron que la aplicación debería ser capaz de subir la información en tiempo real para que Prospera pudiera reaccionar ante la retroalimentación de las beneficiarias. En un primer momento, los agentes propusieron que la información sobre la satisfacción de las beneficiarias fuera recopilada vía mensajes de texto del celular. Sin embargo, debido a que los desarrolladores tecnológicos mostraron la complejidad técnica de procesar la información de esta manera, se optó por modificar el mecanismo de recolección de información y se decidió hacerlo por medio de correo electrónico. Se acordó, también, que la mejor forma de hacerlo sería mediante la opinión de los hijos de las beneficiarias, pues están más familiarizados con el uso de las tecnologías de la información y suelen ser más abiertos en sus respuestas que las propias beneficiarias.

Como resultado del proceso del diseño de la solución, la propuesta se presentó en una reunión con el subsecretario de egresos. Ahí, se anunció que la innovación consistiría en un instrumento para conocer la satisfacción de los beneficiarios de Prospera a través de la opinión (expresada vía correo electrónico) de sus hijos. Se anunció, también, que esa información sería utilizada en la evaluación del desempeño del programa y, posteriormente, en decisiones presupuestales. Sin embargo, en todo momento, la explicación de la solución propuesta estuvo limitada al componente de recolección de información, pues en dicha reunión no se precisó la manera en que esa información retroalimentaría la toma de decisiones.

Desarrollo del prototipo

Aunque la solución estaba ya definida, el inició del desarrollo del prototipo dependía de la información que los responsables del programa Prospera enviaran a los agentes. En septiembre del 2014, cuando este proceso debía tener lugar, el agente interno dejó la Unidad de Evaluación del Desempeño para comenzar sus estudios de posgrado en el extranjero, de forma que su jefe quedó provisionalmente a cargo del proyecto. Aunque era un cambio ya esperado desde el inicio del proyecto, el agente interno era responsable de asegurar que Prospera enviara la información, lo cual no sucedió. A su salida, ni el agente externo ni el nuevo agente interno pudieron dar continuidad al proceso. Para entonces, no sólo el agente externo había reducido su participación en el proyecto a fin de priorizar otros, sino que el nuevo agente interno –puesto que no había estado involucrado desde el inicio en el proceso–, desconocía en qué debía consistir su participación. Además, por tener un puesto de mayor responsabilidad, el tiempo y atención que podía dedicarle a AIN era menor que el que había prestado su predecesor. Finalmente, el desarrollador tecnológico no podía iniciar el desarrollo del prototipo pues no tenía la información ni la capacidad de interlocución para solicitarla directamente a Prospera, al punto de que incluso la comunicación con la CEDN y con los agentes estaba interrumpida. En consecuencia, para noviembre del 2014, cuando el prototipo tendría que haber estado en su etapa de desarrollo final, este proyecto no había tenido avances desde agosto de ese año.

La nueva Directora de Análisis de Información del Desempeño en la Unidad de Evaluación del Desempeño, quien asumió el cargo en octubre del 2014, retomó el proyecto. Como nuevo agente interno, decidió no modificar la forma en la que se habían definido el problema y la solución para no retrasar más el desarrollo del proyecto. En este sentido, determinó que su contribución debía consistir en ajustar las expectativas de los involucrados en el proyecto y asegurar que la aplicación propuesta se concretara. A su llegada, la comunicación con Prospera se restableció y los desarrolladores tecnológicos pudieron continuar con la construcción del prototipo. Durante esta etapa, el agente externo contribuyó con recursos humanos de su propia empresa para trabajar las bases de datos enviadas por Prospera. Finalmente, el agente interno comenzó a buscar la vinculación entre el proyecto –concentrado hasta entonces en recuperar información sobre satisfacción– y los mecanismos de la Secretaría de Hacienda para usar la información en la evaluación de

los programas (a través del "Mecanismo de seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora"). Aunque no se replanteó el proyecto, el nuevo agente interno logró reactivarlo y volver a involucrar a los participantes.

A finales de marzo del 2015, la plataforma ya había sido creada y se encontraba operando en línea. La plataforma consiste en un espacio en donde, a partir de una metodología propuesta, distintos programas pueden generar cuestionarios para medir la satisfacción de sus beneficiarios. La plataforma tiene tres tipos de usuarios: el primero es el administrador central de la plataforma, quien tiene todas las licencias para darle acceso a los usuarios de las dependencias (los programas). El segundo grupo, son los usuarios de las dependencias, quienes pueden administrar sus propias encuestas y la información que generen. El tercer tipo de usuario, consiste en la población en general, quien idealmente podrá consultar cómo funciona el sistema, aunque sin la posibilidad de modificarlo.

Para lograr tener la plataforma en ese estado, durante el primer trimestre del año, el equipo de desarrolladores se dedicó a depurar las bases de datos de los hijos de las beneficiarias del programa Prospera (con el cual se pilotearía la plataforma), subir a la plataforma los cuestionarios para medir la satisfacción sobre el programa y afinar el diseño de la misma. Adicionalmente, durante este periodo, el agente externo revisó la pertinencia y claridad de las preguntas del cuestionario de Prospera y validó la funcionalidad de la plataforma.

Por su parte, el agente interno estuvo en contacto con otros programas (Fondo Nacional de Emprendedores y Programa de Estímulos para la Innovación, por ejemplo) para invitarlos a hacer uso de la plataforma que estaban creando para medir de esta forma la satisfacción de sus beneficiarios. De acuerdo con el propio agente interno, la labor de involucrar a más programas en el uso de la plataforma y garantizar así su sostenibilidad, podría beneficiarse de la reciente reforma a la Ley General de Transparencia, pues ésta prevé la obligación de hacer públicas todas las encuestas y evaluaciones que se realicen con recursos públicos o por entes públicos.

Debido a la carga de trabajo del agente interno, a principios de año los agentes requerían que una nueva persona se integrara al equipo para dar seguimiento puntual al desarrollo del proyecto. Sin embargo, la ausencia de los recursos económicos que la CEDN se había comprometido a otorgar a cada equipo

para desarrollar el proyecto, les impedía contratar a más personas, por lo que fue la oficina de la CEDN quien se hizo cargo de su contratación.

La plataforma comenzó a operar con los cuestionarios de Prospera y, posteriormente, con algunos cuestionarios que el Fondo Nacional Emprendedor había aplicado anteriormente para medir la satisfacción de sus beneficiarios, los cuales se subieron a la plataforma para transparentar sus resultados.

Si bien para entonces la primera parte de la solución estaba resuelta, el siguiente reto consistía en encontrar una institución que tuviera la capacidad técnica y las atribuciones legales para alojar y administrar esta plataforma, pues la SHCP no cuenta con ellas. En efecto, las características de la plataforma no son compatibles con los servidores de SHCP y, por otra parte, la SHCP no cuenta con las facultades legales para, a través del SED, mandatar a algún programa a que haga encuestas de satisfacción. Esto explica que, al final, la solución propuesta en un principio ("incorporar la satisfacción de los ciudadanos en la evaluación del desempeño de los programas presupuestales"), se haya limitado a la creación de una plataforma de la cual la SHCP buscará ser usuario y crear los procesos para que la Unidad de Evaluación del Desempeño pueda incorporarla al Sistema de Evaluación del Desempeño.

Análisis de la experiencia

El análisis del proyecto desarrollado permite identificar cinco rasgos principales que explican su alcance limitado. El desarrollo del proyecto no estuvo basado en la metodología de *Design Thinking*. En efecto, nunca se identificó claramente cuál era la necesidad que el producto buscaría satisfacer, ni quién la padece. Tampoco se desarrolló trabajo de campo para identificar las características de la necesidad que se atendería con la innovación. Ahora bien, aunque el desarrollo del proyecto no estuvo apegado a la metodología de *Design Thinking,* la plataforma creada sí fue piloteada con dicha metodología.

Que el proyecto no se haya desarrollado según esta metodología se explica, en buena medida, porque los agentes no identificaron cuál era el beneficio de utilizarla. Esto, a su vez, pareciera haberse debido a dos razones: la primera fue que el curso sobre dicha metodología fue demasiado corto (tres días) para que los agentes comprendieran cómo aplicarla en la práctica y las ventajas de

hacerlo; la segunda, consistió en que el facilitador de la Escuela de Diseño de Stanford desconocía el contexto de la administración pública mexicana, de forma que las sesiones que el equipo sostuvo con él se orientaron a explicarle el funcionamiento de los programas a ser utilizados como piloto para probar la plataforma.

La falta de una definición explícita por parte del equipo de la CEDN de lo que debería constituir el producto terminado. Al no existir una clara definición de cuál debería ser el producto final del proyecto, los agentes terminaron con un producto tecnológico que, aunque se encuentra en funcionamiento, no queda claro si será adoptado por la SHCP o alguna otra institución de la APF.

El retraso en la entrega de los recursos económicos para desarrollar el proyecto, además de la intermitencia de los agentes involucrados en éste, fueron los principales obstáculos a los que se enfrentó el equipo. Por un lado, la falta de recursos afectó la posibilidad de que los agentes exigieran a los desarrolladores tecnológicos integrar sus sugerencias al diseño de la plataforma o pedirles que invirtieran más tiempo en su desarrollo. Por otro lado, la intermitencia en la participación de los agentes en el proyecto hizo que el desarrollo del prototipo se postergara hasta el mes de noviembre del 2014. En consecuencia, los desarrolladores tecnológicos no tuvieron el tiempo suficiente para incorporar algunas características de la plataforma (identificadas durante las pruebas realizadas) que serían deseables para hacerla más funcional.

Cada uno de las personas que intervinieron como agentes internos contó siempre con el apoyo institucional para el desarrollo del proyecto. Sin embargo, ninguno de ellos tenía un conocimiento exhaustivo sobre la infraestructura tecnológica de la institución ni optó por involucrar al área técnica de la misma a lo largo del desarrollo del proyecto. En consecuencia, la plataforma desarrollada no tenía las características para ser alojada en los servidores de la institución.

Finalmente, es posible notar que el equipo de la CEDN se mostró disponible para responder las dudas de los agentes a lo largo del proceso y para facilitarle los recursos indispensables para el desarrollo de la innovación (por ejemplo, la contratación de un nuevo miembro del equipo). Sin embargo, su apoyo fue más bien reactivo.

Motivando la participación ciudadana vía redes sociales para prevenir la violencia social

La Secretaría de Gobernación (SEGOB) es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de atender el desarrollo político del país, así como de conducir las relaciones con los otros poderes de la Unión y los demás niveles de gobierno. Entre sus acciones, se encuentra la de coordinar las acciones de protección civil y seguridad nacional. Uno de los instrumentos de la SEGOB para regir la política pública de prevención social de la violencia y la delincuencia en México es el *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*. Dicho programa busca incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social de la violencia y la delincuencia; reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria; generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana; y fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales y delegacionales, estatales y federal[52]. En el marco de dicho programa, la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana (SPPC) de la SEGOB ha realizado diversas acciones en 100 municipios (considerados como prioritarios por la institución) para implementar estrategias de prevención social, las cuales buscan reducir los factores de riesgo asociados a la ocurrencia de actos violentos y delictivos. Tanto la Subsecretaría como el programa institucional fueron creados al inicio de este sexenio.

Como parte de las acciones del Programa, la SEGOB y la Subsecretaría mencionada han tratado de involucrar a los ciudadanos en las acciones de prevención. En este sentido, la participación de dicha Secretaría en Agentes de Innovación Nacional (AIN) se relaciona con la línea de Seguridad Ciudadana de la Estrategia Digital Nacional, que busca utilizar las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) para prevenir la violencia social, articulando los esfuerzos de la ciudadanía y de las autoridades para promover la seguridad. La pregunta específica que se deseaba atender al comienzo del proyecto era: ¿cómo podemos involucrar a la ciudadanía en la prevención de la violencia?

[52] "Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018", publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril del 2014.

El Secretario de Gobernación y los integrantes de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional (CEDN), decidieron que el proyecto se llevaría a cabo en la SPPC, área encargada de los temas de seguridad y participación ciudadana mencionados. En un principio, se designó como agente interno al entonces Director General de Participación Ciudadana para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Sin embargo, un par de meses después de empezar el proyecto, debido a que el agente interno tenía contemplado dejar la Secretaría, el liderazgo quedó a cargo de su Director General Adjunto, quien había formado parte del equipo desde el inicio. En consecuencia, el cambio de agentes internos no llegaría a tener ninguna repercusión en el desarrollo del proyecto.

El agente externo fue seleccionado por los integrantes de la CEDN tomando en cuenta su experiencia en la creación y desarrollo del Centro de Integración Ciudadana (CIC) en las ciudades de Monterrey y Saltillo. El CIC es una red ciudadana que, mediante su plataforma tecnológica *Tehuan*, recibe y difunde reportes ciudadanos vía *Twitter*, correo electrónico, *App* móvil, SMS o página *web* sobre temas de vialidad, seguridad, servicios públicos y emergencias. El CIC enlaza los reportes ciudadanos con las autoridades competentes y proporciona asesoría legal y psicológica a ciudadanos que han experimentado violencia.

Ahora bien, es importante anotar que los coordinadores del CIC ya habían tenido reuniones con el Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana desde un par de años antes de que iniciara AIN, pues ambas partes tenían cierto interés en replicar el modelo CIC en otros estados de la República. Para el agente interno, "este proyecto es más ambicioso que un simple proyecto de innovación gubernamental. Tiene que ver con replantearnos la relación que existe entre gobierno y sociedad, y el ejemplo exitoso es el CIC de Monterrey". En un sentido similar, el agente externo afirmó que deseaba replicar el CIC en otras zonas metropolitanas del país, pues consideraba que había sido un modelo exitoso para mejorar la situación de seguridad en Monterrey.

El agente externo se encontraba en la ciudad de Monterrey, así que las reuniones entre agentes para tomar decisiones y dar seguimiento al proyecto se realizaron fundamentalmente por medio de llamadas o videoconferencias, con sólo algunas reuniones presenciales. En cuanto a la participación de un desarrollador tecnológico, se consideró que no sería necesario incluir a

alguien más, pues el agente externo contaba con la capacidad de encargarse también de esa parte del proyecto.

Definición del problema

En esta experiencia es posible decir que tanto el problema como la solución se encontraban más o menos definidos desde comienzos del proyecto. Por lo tanto, el equipo no encontró mucha información de utilidad en la asesoría de los actores que apoyaron AIN, como la facilitadora de *Public Works* de *Stanford*. De hecho, al comentar sus impresiones del taller con la facilitadora, el agente externo afirmó que "el problema es implementar; del diseño ya está el 90%". Desde finales del 2012, la SEGOB había comenzado a trabajar en el *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*, incluyendo algunas actividades para fomentar la participación de ciudadanos, sociedad civil y académicos en las tareas de prevención. Por su parte, la coordinación del CIC había tratado de replicar su modelo en otras ciudades del país desde el 2011 y, para finales del 2013, ya mantenían pláticas más detalladas con una asociación civil de Puebla que brinda apoyo a víctimas del delito.

Aunque el equipo tenía una idea general del problema que querían atender desde el inicio del proyecto, también trató de recopilar información adicional que pudiera mostrar por qué resultaba un tema importante. En agosto del 2014, durante la presentación de AIN a los subsecretarios vinculados a la iniciativa, el equipo destacó que la "Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2012"; la "Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) 2014"; la "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2013"; y la "Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012", habían detectado los siguientes problemas en esta área: desconfianza de los ciudadanos hacia las autoridades; percepción elevada de inseguridad; bajos índices de denuncia ciudadana; falta de mecanismos de acercamiento entre el ciudadano y el gobierno; y poca cultura de participación. Así, con base en esta información y los objetivos establecidos en el *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*, el equipo señaló que el principal reto era identificar cómo sumar a los ciudadanos a las tareas de prevención.

Definición de la solución

En las primeras semanas del proyecto, el equipo se planteó la posibilidad de crear un producto nuevo, como podría ser una red social privada por colonias. Sin embargo, muy pronto decidieron no hacerlo pues consideraron que el tiempo con que contaban era muy limitado y, por lo tanto, replicar el modelo del CIC en otras zonas metropolitanas sería mucho más factible. De esta forma, en los meses iniciales los agentes se enfocaron en explorar el interés de algunos gobiernos subnacionales por adoptar el modelo CIC. Lo anterior era indispensable, pues la creación de un CIC requiere de tres elementos básicos: una organización de la sociedad civil que se haga responsable de llevar el liderazgo de la plataforma; un grupo de empresarios que brinde los recursos financieros para su creación, desarrollo y sustentabilidad; y un gobierno estatal o municipal que esté dispuesto a dar respuesta a las denuncias ciudadanas expresadas por medio de la plataforma tecnológica creada.

Dado que el equipo había decidido que la solución sería replicar el modelo CIC, los agentes se enfocaron en definir en qué ciudades se desarrollarían las nuevas versiones del mismo. Tomando en cuenta las 100 demarcaciones de atención prioritaria identificadas en el *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia 2014-2018*, los agentes establecieron criterios demográficos, políticos, tecnológicos, sociales y de seguridad para identificar entidades que tuvieran una situación análoga con la de Monterrey. Para los agentes, lo ideal era iniciar los CIC en zonas donde no existiera una situación de inseguridad muy elevada para que el centro pudiera funcionar como factor preventivo. Así, seleccionaron inicialmente seis zonas metropolitanas prioritarias: Toluca, Cuernavaca, La Laguna, Puebla, Querétaro y Guadalajara.

Desarrollo del prototipo

A partir de la definición de las zonas prioritarias, más que elaborar un "prototipo", el equipo buscó a los gobiernos estatales y municipales seleccionados para conocer si estaban dispuestos a participar en el proyecto. De esto se encargó el agente interno y encontró buena respuesta inicialmente en Toluca y Puebla, aunque al final sólo logró concretarse la segunda opción.

En el caso de Toluca, el equipo trató de contactar a líderes de organizaciones civiles que pudieran abanderar el proyecto, así como a empresarios que aportaran los fondos de arranque necesarios. El agente interno también

mantuvo algunas conversaciones con el gobierno local. Sin embargo, para principios del 2015, el equipo no había encontrado líderes empresariales ni organizaciones civiles que quisieran participar en un nuevo CIC. Las pláticas con el gobierno de la ciudad tampoco prosperaron. Por lo tanto, se tomó la decisión de descartar el caso de Toluca.

En el caso de Puebla, existían contactos previos entre el agente externo y una organización social interesada en el modelo CIC, por lo que el equipo consideró que esto ofrecía una buena oportunidad para impulsar el proyecto de AIN. El reto de encontrar financiamiento se resolvió gracias a que la asociación civil de Puebla sirvió como enlace para llevar a un grupo de empresarios poblanos a Monterrey para que conocieran el modelo CIC original. Después de esta visita, los empresarios expresaron su interés en apoyar el proyecto. En paralelo, entre septiembre y diciembre del 2014, el agente interno se reunió con representantes del gobierno de Puebla y logró persuadirlos para que se unieran al proyecto. El equipo también entró en contacto con la organización civil local para capacitarlos en el funcionamiento del modelo y adecuar la plataforma. Para el mes de diciembre del 2014, los agentes habían registrado un avance de 80%.

En febrero del 2015, se lanzó públicamente el piloto del CIC Puebla en el sitio www.puebla.cic.mx. Para mediados de mayo, habían tenido una respuesta de 1,650 reportes ciudadanos. Los agentes calificaron este número como un muy buen logro inicial, sobre todo al compararlo con la cantidad de reportes obtenidos mediante los CIC de Monterrey y Saltillo en sus comienzos. Puesto que este ejercicio había consistido apenas en el piloto, la experiencia se consideró particularmente exitosa, sobre todo debido a que el lanzamiento oficial del CIC Puebla estaba programado para agosto, acompañado de una campaña de difusión que posiblemente incluiría entrevistas en medios de comunicación, conferencias de prensa y difusión en redes sociales. Para principios de octubre, el sitio había llegado a más de 6000 reportes ciudadanos. Así, poco antes de concluir el proyecto, ambos agentes expresaron su interés y disposición en continuar replicando el modelo CIC en otras zonas metropolitanas, como Guadalajara.

Análisis de la experiencia

En términos generales, podría decirse que el proyecto avanzó con bastante rapidez en sus fases iniciales y consiguió el objetivo planteado por el

equipo, aunque también enfrentó algunas limitaciones importantes en la transición de la solución al prototipo, como se describe a continuación. La metodología de *Design Thinking* no pareciera haber tenido mayor utilidad para este proyecto. Desde el principio, los agentes tenían claro el problema que querían atender y, sobre todo, el instrumento que les permitiría hacerlo. Adicionalmente, los agentes compartían el interés en replicar la experiencia del CIC como un mecanismo que permitiera vincular de forma innovadora la participación ciudadana con la prevención del delito por medio de las TIC. Por lo tanto, más que salir a conocer las necesidades de los potenciales usuarios del prototipo, se concentraron en construir las condiciones para que la propuesta innovadora pudiera echarse a andar, es decir, en buscar contrapartes para negociar los apoyos sociales, los financiamientos privados y los compromisos gubernamentales que pudieran garantizar el funcionamiento de los nuevos CIC.

La dinámica de trabajo seguida por el equipo fue colaborativa y bien coordinada, pero con base en una división organizada del trabajo más que en una idea de co-creación. El agente externo fue el más activo en el propio desarrollo de la plataforma y en la coordinación con los empresarios y los actores sociales. Por su parte, el agente interno fue quien llevó las pláticas con los gobiernos locales, incluyendo las negociaciones finales con el gobierno de Puebla. Aunque el agente interno originalmente designado fue sustituido al poco tiempo de iniciado el proyecto, la dinámica de trabajo dentro del equipo no cambió, pues el nuevo agente interno había participado en los trabajos desde el comienzo. A lo largo de todo el proyecto, la relación cordial se mantuvo entre ambas partes del equipo.

Como en el caso de otros equipos, los agentes enfrentaron ciertas dificultades en el desarrollo del proyecto, pero fueron capaces de superarlas de forma exitosa. Como se mencionó antes, el cambio de agentes internos no fue realmente un problema, pues dentro de la SEGOB se tomaron las precauciones necesarias para asegurar que el nuevo agente interno estaría al día en el tema. El problema de la falta de recursos económicos causó molestias entre los integrantes del equipo, pero no repercutió en sus trabajos porque el agente externo contaba con la capacidad organizacional para desarrollar por sí mismo la plataforma tecnológica.

Al momento de concluir este documento, pareciera que el equipo de este proyecto fue capaz de construir las condiciones para que la innovación propuesta cumpla con las expectativas de partida. En primer lugar, se trata obviamente de una solución innovadora para atender el problema de la baja participación ciudadana en la prevención de la violencia, si bien replicando un modelo ya existente en otras zonas metropolitanas. En segundo lugar, se trata de una práctica claramente de base tecnológica. En tercer lugar, es una solución que ya se ha puesto en marcha y que ha ido acumulando usuarios e información. Por último, pareciera que los agentes interno y externo sí lograron persuadir a los actores sociales, empresariales y gubernamentales de la ciudad de Puebla para que aseguren el funcionamiento continuado de la innovación, (si bien esto es algo que tendrá que revisarse más adelante).

En cuanto al rol desempeñado por la CEDN en este proyecto, éste fue más bien limitado. Más allá de las reuniones y sesiones formales (como las sesiones de revisión y los talleres), en realidad hubo poco contacto entre el equipo y los representantes de la CEDN. Además, de acuerdo con los agentes, la información provista por la CEDN respecto de las reglas, objetivos y expectativas de la propia iniciativa de AIN, fue poco clara en lo general. En suma, la CEDN no fue más allá de acompañar y organizar las actividades básicas de AIN. Sin embargo, el agente interno expresó especial interés en encontrar el mecanismo para que tanto la Presidencia como la SEGOB puedan apoyar activamente al CIC de Puebla; es decir, lograr darle seguimiento al acompañamiento del CIC más allá del período de AIN.

Por último, haciendo un análisis global del proyecto, resulta difícil atribuir el proceso de innovación (en este caso la reproducción del modelo CIC) a las condiciones provistas por AIN. Por un lado, los integrantes del equipo habían conversando ya en años previos sobre la posibilidad de colaborar para lograr algo muy similar. Por otro, las actividades desarrolladas como parte del proyecto no siguieron los lineamientos metodológicos propuestos, sino la lógica de división del trabajo que muy probablemente hubiera existido incluso sin el esquema de AIN. Finalmente, la coordinación del CIC ya había realizado esfuerzos para replicar el modelo e, incluso, había estado en contacto con actores sociales de la ciudad de Puebla, lugar donde finalmente se implementó la solución innovadora.

Renovando procedimientos y sistemas para transparentar la asignación de apoyos financieros al emprendedurismo

El Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Economía que tiene por objeto instrumentar, ejecutar y coordinar la política nacional de apoyo incluyente a emprendedores y a las micro, pequeñas y medianas empresas en México mediante diversos instrumentos como fondos, fideicomisos y mandatos. Uno de los principales instrumentos para lograrlo es el Fondo Nacional Emprendedor, el cual funciona en torno a una serie de convocatorias dirigidas a emprendedores y empresas, quienes ingresan a un proceso competitivo para obtener recursos económicos que les permiten crear nuevas empresas, o fortalecer y hacer más competitivas las ya existentes. Las convocatorias emitidas en el marco del Fondo establecen las características, términos y requisitos para participar y son difundidas principalmente en la página electrónica del Sistema Emprendedor.

Para mejorar y reorganizar el Fondo, desde meses antes del lanzamiento de la iniciativa de Agentes de Innovación Nacional (AIN), el INADEM había estado planeando revisar sus procedimientos de asignación de fondos. Por ello, la participación del INADEM en AIN se vinculó directamente con la línea de Economía Digital de la Estrategia Digital Nacional, que tiene como objetivo adoptar las tecnologías de la información y comunicación en los procesos económicos para estimular el aumento de la productividad, el crecimiento económico y la creación de empleos formales. La pregunta que se buscó atender fue la siguiente: ¿cómo podemos crear un sistema para el Fondo emprendedor que facilite y transparente el proceso para los emprendedores mexicanos?

Para la integración del equipo de trabajo, el titular del INADEM y los integrantes de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional (CEDN) acordaron nombrar como agente interno a un alto funcionario (nivel coordinador general). Este agente interno había estado conduciendo el proceso de revisión del Fondo y deseaba resolver los problemas del mismo con soluciones innovadoras. El agente interno consideraba que la iniciativa de AIN podría ayudarles a cambiar el enfoque del INADEM respecto de temas como la transparencia, el gobierno abierto y el combate a la corrupción.

Como agente externo, el INADEM sugirió a la CEDN que participara el representante de una empresa consultora dedicada a generar e implementar

políticas públicas. Esta persona ya había colaborado con el INADEM en proyectos anteriores y, además, desde marzo del 2014 estaba en conversaciones con la institución para rediseñar las reglas de operación del Fondo. Su trabajo comprendía cuantificar la población objetivo del Fondo, analizar las mejores prácticas y diseñar las convocatorias del sistema emprendedor. No obstante, el proyecto de consultoría ya estaba en marcha cuando éste se enmarcó, por decisión del INADEM y la CEDN, en la iniciativa de AIN. Es decir, la consultoría que ya estaba en marcha se convirtió automáticamente en el proyecto de AIN del INADEM.

Como agente tecnológico, la CEDN sugirió inicialmente a una empresa. Sin embargo, los representantes de la misma no asistieron a las reuniones iniciales y no lograron involucrarse en el proyecto. Así, en septiembre del 2014 los agentes acordaron sustituirle por otra empresa que también se dedica a desarrollar soluciones tecnológicas para gobierno e iniciativa privada. En este caso se trataba de una empresa que ya estaba colaborando formalmente con el INADEM en otras áreas de modernización del sistema emprendedor, lo cual facilitó su inserción en el proyecto de AIN. La CEDN aceptó la propuesta de cambio y la empresa comenzó a participar con los agentes para hacerse cargo de alinear las recomendaciones de modificación al Fondo con los sistemas tecnológicos.

Definición del problema

Desde 2013, antes de que iniciara AIN, el INADEM había puesto en marcha un proceso de mejora continua y reorganización del Fondo. En ese contexto, se encontró que había comunicación ineficiente entre el INADEM y los potenciales beneficiarios de los fondos, lo que resultaba en múltiples y frecuentes quejas por parte de los aspirantes. De acuerdo con ellos, las convocatorias del Fondo no eran transparentes respecto del proceso de selección de los proyectos.

Ya como parte del proyecto de AIN, los agentes analizaron con mayor profundidad la información existente sobre las quejas presentadas por los usuarios. Por medio de esta revisión, los agentes notaron que, para los aspirantes, el sistema para solicitar apoyos era poco claro y lento por varias razones: (1) los requisitos de las convocatorias eran confusos; (2) las expectativas creadas por el sistema no eran precisas, pues no existía claridad sobre los plazos de

las diversas etapas, ni sobre el *status* de las solicitudes presentadas por los emprendedores; (3) existía falta de comunicación porque, durante el proceso, el emprendedor no podía conocer el estado de su solicitud, el tiempo que faltaba para publicar el resultado, ni a qué instancia recurrir para solicitar dicha información; (4) el proceso de evaluación era subjetivo debido a que el sistema no permitía generar espacios de retroalimentación y comunicación para mejorar la experiencia del emprendedor; (5) la comunicación entre la institución y el emprendedor era ineficaz porque no existía un mecanismo para comunicar y atender dudas sobre los proyectos; y (6) los procedimientos eran muy complicados en la solicitud de documentos y formatos[53].

Para definir mejor el problema, los agentes también recurrieron a las ideas de *Design Thinking* a fin de conocer las expectativas de los usuarios. Aunque los ejercicios de consulta fueron muy limitados (sólo se realizaron en el inicio del proyecto), el agente interno comentó que le habían resultado útiles porque le habían obligado a abrir un espacio en su muy ocupada agenda para entender mejor la visión de los usuarios. En un sentido similar, el agente externo señaló que las actividades de *deep dive* (reuniones de discusión detallada con el instructor de *Public Work*s) habían sido relativamente útiles para hacerse nuevas preguntas y entender mejor el tema, así como para comprender las relaciones entre los ajustes procedimentales/normativos y los cambios tecnológicos necesarios.

Definición de la solución

El agente externo comenzó a analizar las reglas de operación del Fondo desde marzo del 2014, es decir antes del inicio de AIN y, una vez que comenzó formalmente el proyecto, los agentes mantuvieron reuniones constantes para acordar la forma en que el Fondo sería rediseñado en dos grandes vertientes: primero, para hacer más eficientes sus procesos de colocación de proyectos, evaluación y ministración de recursos; segundo, para atender la falta de transparencia y comunicación en el ciclo del sistema informático que servía de soporte a los procesos antes mencionados.

La primera etapa del proyecto, que abarcó hasta septiembre, fue liderada fundamentalmente por el agente externo quien, a partir de los problemas

[53] Información obtenida del documento elaborado por la CEDN para la presentación de los proyectos de AIN a los subsecretarios en agosto del 2014.

identificados, planteó un conjunto de modificaciones al ciclo del sistema emprendedor y a las reglas de operación vigentes. En términos específicos, el agente externo propuso 14 acciones: (1) enviar al emprendedor un mensaje de bienvenida de parte de la presidencia del INADEM; (2) crear plataformas para la difusión de los eventos, contenido y *networking*; (3) mejorar la atención de las necesidades del usuario; (4) analizar y compartir casos de éxito; (5) ser empáticos con los emprendedores; (6) reutilizar información de la inscripción de los emprendedores; (7) estandarizar los requisitos y formatos que contienen las convocatorias del Fondo; (8) realizar mejoras transversales; (9) automatizar y hacer eficiente la Evaluación Normativa de los proyectos presentados por los emprendedores; (10) automatizar y hacer eficiente la Evaluación Técnica, Financiera y de Negocios de los proyectos; (11) hacer interactiva la relación del panel de expertos con el emprendedor; (12) realizar contratos fiscales; (13) crear un mecanismo de plan "B" en caso de que el emprendedor no resulte beneficiado; y (14) generar indicadores y bases de datos[54].

Por medio de estos cambios, se esperaba que el sistema emprendedor mejorara en tres aspectos principales: generar expectativas justas entre los solicitantes; proveer de información a los emprendedores potenciales acerca de sus proyectos a lo largo de todo el proceso; y vincular a los mismos solicitantes, por medio del sistema, con otras esferas profesionales en caso de que no resultaran beneficiados. La importancia de la labor del agente externo fue subrayada por el agente interno, quien afirmó que "nosotros no somos los indicados para venir con soluciones sobre los problemas porque estamos metidos en el problema. Tiene que ser gente externa la que nos diga cómo poder resolverlo de la mejor manera posible".

Una segunda etapa del proyecto empezó en octubre del 2014. Desde esa fecha, el agente externo dejó de reunirse con el agente interno pues se consideró que su participación sustantiva en términos del diseño conceptual de la innovación había concluido. Al mismo tiempo, la responsabilidad principal se transfirió al desarrollador tecnológico, quien había participado de forma indirecta en las reuniones previas tomando nota de los cambios propuestos. A partir de su nuevo papel, centró su atención en cómo convertir las propuestas discutidas en una solución tecnológica.

[54] Información obtenida de la entrevista realizada al agente externo el 15 de mayo del 2015 y del documento elaborado por la CEDN para la presentación de los proyectos de AIN a los subsecretarios en agosto del 2014.

Desarrollo del prototipo

De octubre a diciembre, mientras que el desarrollador tecnológico introducía los cambios en la programación del sistema del emprendedor, el agente interno trabajó en las modificaciones normativas derivadas de las recomendaciones del agente externo. Dado que la decisión de modificar las reglas de operación del Fondo le corresponde a la Secretaría de Economía y no al INADEM, se desarrollaron reuniones de trabajo entre los funcionarios de ambas instituciones. Como resultado de las mismas, se aceptaron las siguientes modificaciones recomendadas por el agente externo, las cuales, en teoría, quedaron reflejadas en las nuevas reglas de operación del Fondo (publicadas el 24 de diciembre del mismo año), así como en el sistema emprendedor:

1. Mensaje de la presidencia del INADEM: Enviar de forma automatizada un mensaje de felicitación vía correo electrónico de parte del Presidente del INADEM para aquellos proyectos que hayan obtenido el apoyo del Fondo.
2. Eventos, contenido y networking: Mediante una plataforma electrónica, organizar eventos que reúnan a emprendedores con el sector público y privado. Dichos eventos incluyen cursos, encuentros con bancos, conferencias sobre temas especiales y reuniones con otros emprendedores.
3. Casos de éxito: Crear y promover un "salón de la fama" del INADEM, el cual muestre proyectos exitosos apoyados en años anteriores.
4. Estandarización de requisitos y formatos: Generar un perfil que contenga toda la información del usuario por proyecto, así como toda la información relativa a la evaluación mediante una plataforma de registro único por usuario que incluya todos sus papeles, datos y resultados.
5. Mejoras transversales al sistema: Hacer más eficientes los procesos de comunicación y operación del sistema, internos y externos. Generar cuentas de acceso para distintos perfiles, divididos por área interna que cuenten con niveles de acceso definidos que les permitan acceder a la información pertinente para llevar a cabo sus procesos.
6. Automatización y eficiencia de la Evaluación Normativa: Estandarizar los requisitos durante el proceso de evaluación normativa usando un cuestionario paramétrico de autoevaluación y registrando a los beneficiarios no atendidos debido al agotamiento de recursos.
7. Automatización y eficiencia de la Evaluación Técnica, Financiera y de Negocios (TFN): Comenzar con un desbloqueo automático en

cuanto los proyectos acrediten la Evaluación Normativa. Implementar notificaciones para el beneficiario acerca del estatus de su proyecto, incluyendo la aprobación de la etapa normativa una vez que lo valide un evaluador TFN. Además, crear un canal de comunicación para aclarar dudas sobre la evaluación TFN. Utilizar de dos a tres evaluadores y notificar automáticamente a las áreas administrativa, jurídica, de tecnología y al beneficiario para iniciar el proceso de entrega del recurso.

8. Panel de expertos: Incorporar la experiencia, técnica y visión de un panel para evaluar proyectos que impliquen un alto impacto y gran cantidad de recursos.
9. "Plan B": Los usuarios que no pudieron obtener recursos aunque hayan obtenido una calificación aprobatoria, tendrán la opción de volver a ingresar una solicitud con el mismo proyecto en la próxima apertura de la convocatoria. Por otro lado, los usuarios que no hayan aprobado la evaluación en cualquiera de sus fases, deberán tener acceso a materiales de capacitación en línea[55].

En enero del 2015, se puso en marcha el nuevo sistema de solicitudes del Fondo emprendedor. Para finales del mismo mes, estaban disponibles 4 de las 31 convocatorias para el otorgamiento de apoyos y hacia principios de junio ya se habían emitido 29. Puesto que las convocatorias se llevan a cabo en diversas fases, el desarrollador tecnológico continuó trabajando en los ajustes tecnológicos correspondientes a las mismas incluso después de iniciados los concursos. En este aspecto, de la misma forma en que ocurrió durante la toma de decisiones sobre los cambios en las reglas de operación del Fondo, el INADEM y el desarrollador tecnológico negociaron con el área de tecnologías de la información y comunicaciones de la Secretaría de Economía aquellos cambios que, en efecto, se aplicarían al sistema emprendedor.

Por todo lo anterior, aunque el prototipo del nuevo Fondo presentaba un conjunto de cambios derivados del proyecto de AIN, tanto en su vertiente de reglas formales como en su contraparte de sistemas informáticos, ninguno de los actores participantes tenían del todo claro qué puntos del proceso de modificación se habían retomado y cuáles habían quedado fuera.

[55] Información obtenida de la presentación realizada por el agente externo el 15 de junio del 2015.

Análisis de la experiencia

En términos específicos, a partir del análisis de esta experiencia, se puede llegar a las siguientes conclusiones: No resulta claro qué tan útil fue la metodología de *Design Thinking* para el desarrollo del proyecto. Por un lado, el agente interno destacó que la idea de conocer las necesidades de los usuarios le había resultado interesante y le había servido para entender mejor el problema. Por otro lado, ambos agentes consideraron que la interacción con la instructora fue muy limitada. Además, es evidente que el INADEM ya estaba trabajando en un proceso de mejora continua desde antes de que iniciara AIN. De hecho, el agente externo había sido originalmente contactado para ofrecer un servicio de consultoría, que después se transformó en el proyecto de innovación.

La colaboración entre agentes interno y externo fue productiva, pero los trabajos del equipo no siguieron una lógica de "co-creación". Ambos agentes consideraron que tuvieron una buena relación de trabajo, la cual se vio reflejada en que pudieran cambiarse los procedimientos del Fondo emprendedor según lo planeado. Ahora bien, tanto la definición del problema como la propuesta de solución, fueron en buena medida resultado de propuestas que el agente externo puso sobre la mesa para consideración del agente interno en una lógica de consultoría tradicional. Lo mismo sucedió en términos de los ajustes tecnológicos propuestos por el desarrollador.

El proceso de innovación no estuvo libre de problemas, particularmente en términos del desarrollo de la base tecnológica y las decisiones institucionales. En el primer caso, hubo algunos retrasos porque el primer desarrollador nunca pudo involucrarse en el proyecto y tuvo que ser sustituido a medio camino por otro que ya estaba colaborando con el INADEM en otros temas. En el segundo caso, porque en distintos puntos del proyecto las propuestas de los agentes tuvieron que sujetarse a las prioridades y tiempos de otras áreas. Por ejemplo, las áreas jurídica e informática de la Secretaría de Economía, las cuales tenían la autoridad formal de aprobar tanto las modificaciones normativas que se aplicarían al Fondo emprendedor y sus reglas de operación, como los ajustes a la plataforma tecnológica a la cual está asociado. Así, aunque el agente interno poseía un nivel de autoridad importante, en ocasiones, el entramado institucional complicaba su margen de maniobra para impulsar el proyecto.

El proyecto dio como resultado cambios importantes, pero en este momento es difícil saber si los mismos servirán para alcanzar los objetivos inicialmente

planteados. Por un lado, la propuesta modificó las reglas de operación del Fondo Nacional del Emprendedor y las características de sus sistemas de soporte tecnológico, por lo que dichos cambios tienen el potencial de alcanzar mayor eficiencia y eficacia en la colocación de apoyos a los emprendedores, así como mayor transparencia y mejor comunicación entre la institución y los solicitantes. Sin embargo, será necesario dar seguimiento al proceso de implementación para saber hasta qué punto las modificaciones lograrán realmente atender el problema planteado.

En cuanto a la relación del equipo con los integrantes de la CEDN, los agentes expresaron opiniones diversas. Aunque hubo una valoración positiva del equipo de la CEDN, también se señaló que la relación entre los agentes y la CEDN fue casi inexistente, con reuniones limitadas y poco frecuentes. Además, durante todo el proyecto, el agente externo tuvo muy poca información respecto del funcionamiento general de AIN, sus reglas generales y los objetivos que perseguía. También expresó que los recursos presupuestales ofrecidos por la CEDN no llegaron (aunque esto no frenó el desarrollo del proyecto, pues el agente externo siempre tuvo como respaldo los recursos de su organización).

En términos generales, es difícil atribuir los cambios realizados en el Fondo emprendedor y su plataforma tecnológica a AIN. Los agentes sugieren que la iniciativa indudablemente sirvió para que el tema adquiriera mayor presencia institucional. Sin embargo, como ya se ha dicho, los agentes ya habían acordado colaborar en el tema desde antes de que se lanzara AIN, si bien en el marco de una consultoría.

Impulsando habilidades socioemocionales como una nueva forma de combatir la deserción escolar

La Secretaría de Educación Pública (SEP) es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de crear las condiciones para asegurar el acceso de los ciudadanos a la educación en los diversos niveles y modalidades existentes en México. La Dirección General de Televisión Educativa (DGTE) está adscrita a la Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, la cual tiene las facultades en materia de educación a distancia dentro de la SEP. De forma específica, la DGTE tiene como objetivo ofrecer nuevas alternativas audiovisuales orientadas a solucionar el rezago educativo (especialmente en zonas rurales) mediante la producción, programación y transmisión de

contenidos educativos a través de la Red Satelital de Televisión Educativa (*Red Edusat*), así como de nuevas tecnologías de información y comunicación. La participación de la SEP por medio de su DGTE en la Iniciativa de Agentes de Innovación Nacional (AIN), se ubicó en la línea de "Educación de Calidad" de la Estrategia Digital Nacional (EDN), que busca integrar y aprovechar las tecnologías de información y comunicación en el proceso educativo para insertar al país en la Sociedad de la Información y el Conocimiento[56]. En su inicio, el proyecto de la DGTE estuvo enfocado en atender problemas como el rezago del sistema de telesecundarias y la ausencia de plataformas educativas en línea. Su pregunta base fue la siguiente: ¿cómo podemos repensar la educación a distancia a partir de nuevas herramientas tecnológicas?

Como agente interno, la CEDN designó inicialmente a la entonces Directora General Adjunta de Educación Digital. Esta funcionaria había estado en contacto con los integrantes de la CEDN desde antes de que iniciara AIN, pues le interesaba explorar posibles puntos de convergencia entre ambas áreas gubernamentales. En términos más específicos, la funcionaria tenía interés en alinear las funciones de Televisión Educativa con los objetivos de la EDN. Durante el tiempo que participó en el proyecto de AIN (es decir, de junio del 2014 a enero del 2015), el agente interno siempre lo vio como una de sus prioridades.

El agente externo fue elegido por la CEDN por su experiencia en el tema de la tecnología educativa: es Director General de una empresa social que se encarga de crear espacios y modelos educativos innovadores. El agente externo y los integrantes de la CEDN se conocían con anterioridad pues habían coincidido como participantes en otros proyectos (por ejemplo, en un grupo de trabajo referente a laptops y tabletas con un piloto de escuela para padres). La principal motivación de este agente para participar en AIN era explorar nuevas plataformas tecnológicas en temas educativos, así como aprovechar la reciente compra en México de una licencia de la plataforma EdX, fundada por el *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) y la Universidad de Harvard.

La CEDN no consideró necesario incluir a un desarrollador tecnológico para este proyecto, pues, dentro de la misma organización, el agente externo podría contar con personal capaz de concretar esta parte.

[56] Información obtenida del documento oficial de la Estrategia Digital Nacional, Gobierno de la República, noviembre del 2013.

Definición del problema

Ambos agentes, interno y externo, compartían la visión de que en México existe un modelo de telesecundarias obsoleto. El sistema de televisión de la *Red Edusat* tiene una señal educativa que llega a 36,498 puntos o centros de recepción satelital, de los cuales, más de 50% están destinados al nivel de telesecundaria[57]. Creado en 1968, el sistema de telesecundarias tiene gran alcance en zonas rurales y de difícil acceso. Sin embargo, los agentes consideraban que el modelo de educación a distancia no respondía plenamente a las condiciones sociales actuales ni mucho menos a las tecnológicas. Desde el inicio del proyecto, los agentes tenían muy claro que transformar el modelo educativo de telesecundarias sería una tarea muy complicada, pues implicaba cambiar las dinámicas internas de la DGTE y negociar con diversas áreas de la SEP. Los agentes sabían, además, que los recursos y el tiempo con los que contaban para el proyecto AIN, eran limitados.

Por lo tanto, en sus primeras conversaciones, los agentes decidieron no tratar el problema de las telesecundarias como un todo, sino pensar en algún otro tema para el cual sí pudieran realizar alguna contribución en el marco de AIN. Durante estas primeras reuniones, el agente interno sugirió que se revisaran datos e indicadores sobre la educación media superior en México para conocer cuáles eran los problemas más importantes en esa área. Con base en estas revisiones, el agente interno planteó al agente externo la posibilidad de enfocarse en el tema de la deserción escolar.

Una vez acordado el problema general a tratar y, en línea con la metodología de *Design Thinking* aprendida en la sesiones con la instructora de *Public Works*, los agentes consideraron que sería pertinente conocer un poco más acerca del tema desde el punto de vista de los propios estudiantes. Así, realizaron diversos grupos de enfoque entre junio y julio del 2014 con jóvenes en el Estado de México, aprovechando las instalaciones de las Bibliotecas Digitales propiedad del agente externo. Los agentes encontraron que las causas más importantes de la deserción en ese nivel escolar son factores no académicos como la falta de recursos económicos, de motivación, de interés y de apoyo a los jóvenes. Aunque los agentes consideraron que resultaría imposible para ellos atacar todas estas causas desde su posición y con los recursos disponibles, pensaron que algo podrían aportar por medio de AIN.

[57] Datos obtenidos del sitio oficial de la DGTE. Última consulta en junio del 2015 (http://www.televisioneducativa.gob.mx/red-edusat).

Definición de la solución

Como parte de su investigación en torno al problema de la deserción, los agentes fueron encontrando referencias bibliográficas recientes (tanto académicas como de divulgación) que asociaban los problemas educativos con la ausencia de los llamados *soft-skills*, mejor conocidos en castellano como habilidades blandas o socioemocionales. Éstas, son habilidades que permiten a las personas entender y manejar sus emociones; establecer y alcanzar sus metas; sentir empatía por los demás; establecer y mantener relaciones positivas; y tomar decisiones responsables.

A ambos agentes les pareció que estas discusiones podrían servirles como punto de partida para enfrentar el problema de la deserción. Además, el agente interno consideraba que este ámbito de la educación era relevante, pues históricamente había quedado relegado ya que las autoridades educativas habían centrado su atención en el aprendizaje de conocimientos. Con el paso del tiempo, el agente interno desarrollaría una postura escéptica respecto a cuestiones como si sería posible medir que los jóvenes hubiesen adquirido dichas habilidades, o si realmente podrían observar el impacto de haberlas adquirido en términos de deserción escolar. Sin embargo, siempre estuvo de acuerdo en que el tema de las habilidades socioemocionales sería de utilidad para fines del proyecto AIN.

En términos del componente tecnológico de la solución, el equipo compartía el interés de construir una plataforma que les permitiera crear un espacio mucho más interactivo que el ofrecido por el esquema tradicional de la telesecundaria. En un principio, consideraron la posibilidad de realizar un videojuego. Sin embargo, con base en las opiniones y sugerencias recibidas durante una sesión de "mentoría" que la CEDN organizó con académicos y especialistas en temas educativos y de políticas públicas, el equipo decidió buscar otro tipo de solución. En este sentido, los mentores sugirieron que el equipo tomara en cuenta no sólo el tiempo que tenían disponible para desarrollar el prototipo, sino que también revisaran las acciones que otras instituciones ya habían puesto en marcha para tratar el problema.

Meses después, los agentes realizaron otros grupos de enfoque con jóvenes para mostrarles las versiones preliminares de la nueva plataforma tecnológica en desarrollo. A partir de las comentarios críticos que los agentes recibieron en

estas sesiones, el equipo decidió limitar los contenidos educativos y fortalecer aún más los contenidos relacionados con habilidades socioemocionales. Además, los agentes consideraron que estos últimos podrían ser útiles de alguna forma para combatir causas de la deserción como la de falta de motivación o los embarazos no planeados que, de forma recurrente, siguieron mencionándose en los grupos de enfoque.

Aunque el equipo mantuvo reuniones frecuentes y en un ambiente de colaboración y cordialidad, poco a poco el liderazgo del proyecto y el desarrollo de la solución fueron recayendo en el agente externo. Esto se debió a dos razones principales: en primer lugar, el agente externo contaba con más recursos, lo cual le permitía proponer (y concretar) más ideas de contenidos y formatos (su equipo de analistas, por ejemplo, revisó experiencias internacionales, como los portales desarrollados por el gobierno australiano en materias similares); asimismo, su equipo de desarrolladores tecnológicos podía integrar rápidamente estas ideas a la plataforma que ellos estaban construyendo.

En segundo lugar (y en contraste con el agente externo), desde los primeros meses del proyecto el agente interno enfrentó restricciones dentro de su misma institución. Las principales, consistieron en dificultades para asistir a las reuniones, para involucrar al personal de su área en el proyecto o para apoyar las grabaciones de materiales con personal de la DGTE. La falta de recursos complicó el involucramiento del agente interno al desarrollo de los contenidos de la solución porque no estaba en condiciones de contribuir con la misma intensidad que el agente externo. Además, la falta de respaldo y de apoyo en términos de personal le hacía sentirse en una posición inferior respecto del equipo del agente externo (con quien participaban generalmente más de dos personas en las reuniones), lo que le hacía pensar que carecía de legitimidad para debatir con más fuerza las ideas con las que no estaba completamente de acuerdo. Los obstáculos enfrentados por el agente interno en su organización fueron empeorando con el paso del tiempo y, de hecho, salió de la DGTE en enero del 2015. Aunque la CEDN eventualmente nombraría a un sustituto, el agente externo fue quien realmente se hizo cargo de continuar el desarrollo del proyecto hasta la conclusión del mismo.

Desarrollo del prototipo

Para agosto del 2014, cuando los diversos equipos de AIN presentaron sus proyectos a los subsecretarios de sus áreas (reunión a la cual no asistió el

representante del sector educativo), el equipo ya había definido que los objetivos de su proyecto consistirían en lograr que los jóvenes se motiven para concluir sus estudios; que desarrollen competencias socioemocionales; y que cuenten con información relevante para construir su futuro profesional. También se había decidido que la solución se basaría en el diseño de un canal de comunicación interactivo y digital[58]. Problema y solución parecían, pues, haber quedado definidos con claridad y lo que faltaba era desarrollar un prototipo.

El equipo acordó que el prototipo consistiría en una plataforma tecnológica con 7 áreas de habilidades socioemocionales, 21 videos y contenido interactivo, más una herramienta de autoevaluación para las diversas áreas cubiertas relacionadas con las causas de la deserción. El equipo argumentó que la herramienta no sólo funcionaría como factor preventivo de la deserción escolar, sino que también podría llegar a beneficiar a los jóvenes que ya desertaron de su formación media superior. La herramienta tendría contenidos propios elaborados por el agente externo con el apoyo del agente interno y expertos en el tema.

El equipo decidió desarrollar el prototipo en un sitio independiente y sin usar logotipos asociados con la SEP, pues los agentes consideraron que había poco apoyo del lado del agente interno y que un sitio gubernamental no sería muy popular entre los jóvenes. Aunque el agente interno no estaba muy seguro de que esto último fuera cierto, aceptó que el prototipo se hiciera en los términos mencionados. Tras la salida del agente interno de la DGTE, el agente externo se encargó de conducir el desarrollo de contenidos.

El prototipo se lanzó en los primeros meses del año 2015 bajo el nombre de "PRENDO. Haz algo que amas", en el sitio www.prendo.mx. La herramienta consta de videos cortos realizados por el equipo del agente externo donde se presentan historias y testimonios de la vida de diversas personas centrados en las siete habilidades socioemocionales: pasión, coraje, gratitud, inteligencia social, curiosidad, autocontrol y optimismo. Además, la página incluye cuestionarios, infografías y ejercicios. El sitio permite que los jóvenes se vinculen mediante su perfil personal de *Facebook*, que interactúen y que hagan comentarios sobre los diversos temas tratados.

[58] Información obtenida del documento elaborado por la CEDN para la presentación de los proyectos de AIN a los subsecretarios en agosto del 2014.

Poco antes del cierre de AIN, la CEDN designó a la Secretaría Técnica de Televisión Educativa como nuevo agente interno, pero esta área simplemente recibió el prototipo ya terminado y no tuvo ninguna participación en su diseño. Además, la CEDN sugirió que el agente externo se pusiera en contacto con otras áreas de la SEP que también estaban trabajando el tema de las habilidades socioemocionales para asegurar que el prototipo fuera adoptado como propio por la institución. Sin embargo, al momento de cerrar este reporte aún no quedaba claro si la DGTE u otra área de la SEP, como la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS), se interesarían en recuperar (ya fuese en su versión actual o en una revisada), el prototipo desarrollado como parte de AIN.

Es importante mencionar que la SEMS ya cuenta con un programa dirigido a estudiantes de educación media superior que funciona mediante el desarrollo de habilidades socioemocionales. Desde 2008, inició "Construye T", programa implementado en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) mediante el sitio de internet www.sems.gob.mx/construyet. Está dirigido a directores, docentes y estudiantes de escuelas públicas federales y estatales del nivel medio superior. El programa se enfoca en seis habilidades socioemocionales generales: autoconciencia, autorregulación, determinación, conciencia social, relación con los demás y toma responsable de decisiones, y funciona mediante cinco estrategias para fortalecer las capacidades para desarrollar habilidades socioemocionales en los estudiantes: (1) impulsar la mejora del ambiente escolar con la participación de la comunidad escolar; (2) capacitar a más de 11 mil docentes para que puedan transformarse en agentes de bienestar socioemocional; (3) desarrollar habilidades socioemocionales en los jóvenes; (4) desarrollar actividades de planeación participativa en los planteles; y (5) implementar otras actividades complementarias destinadas a lograr una mejora en el ambiente escolar[59].

Análisis de la experiencia

La experiencia de este caso permite extraer algunas conclusiones interesantes. La metodología de *Design Thinking* parece haber informado el desarrollo del proyecto, aunque sólo en ciertas etapas. Los agentes interno y externo tenían algunas ideas previas respecto de lo que querían alcanzar con

[59] Información obtenida del sitio oficial del Programa "Construye T" www.sems.gob.mx/construyet (última consulta en junio del 2015).

el proyecto y en realidad no "construyeron" el problema a partir de las propuestas metodológicas de AIN. Sin embargo, sí trataron de retomar las ideas y expectativas de su público objetivo (en este caso los estudiantes de nivel medio superior), las cuales se recabaron en algunos grupos de enfoque. Asimismo, la solución propuesta también fue revisada en varias iteraciones a partir de los comentarios de los usuarios potenciales y de los expertos que participaron en la sesión de "mentoría". Finalmente, este proceso de ensayo y error desembocó en un prototipo más o menos completo.

En cuanto a la idea de un proyecto "co-creado" por dos agentes en igualdad de condiciones, el caso se topó con por lo menos dos dificultades: en primer lugar, el proceso de innovación acabó siendo liderado fundamentalmente por el agente externo. A pesar de que el agente interno se involucró activamente y asumió como prioritario el proyecto desde el inicio, su capacidad para influir en los contenidos y estructura de la solución fue limitada. Desde el comienzo de AIN, la participación del agente interno fue compleja porque su designación resultó de sus contactos previos con la CEDN y no de una decisión tomada dentro de la SEP. A lo largo del desarrollo del proyecto, el agente interno encontró múltiples restricciones y en general falta de apoyo institucional. La persona que le sustituyó en 2015 no conocía los antecedentes del proyecto, su lógica y objetivos, ni llegó a tener influencia alguna en el mismo. Por su parte, el agente externo siempre tuvo más recursos y personal a su disposición, lo que le permitió asumir el liderazgo del proyecto desde el principio y sobre todo a raíz de la salida del agente interno. En segundo lugar, aunque el equipo siguió una dinámica de colaboración y toma de decisiones compartidas, el agente interno no siempre estuvo de acuerdo con los cursos de acción propuestos. El agente interno mantuvo una visión escéptica respecto de algunas cuestiones, como la efectividad potencial de la solución; la manera en que la misma podría ser medida una vez en marcha; o la idea de que un sitio que no contiene un logotipo oficial sería más visto que otro que sí lo contiene. El agente interno apoyó las diversas decisiones tomadas porque le parecían interesantes, pero sobre todo porque sentía que carecía de legitimidad por representar una minoría en la estructura del equipo y porque el agente externo estaba incurriendo en todos los costos del proyecto.

Aunque el proyecto cumplió con el objetivo original de crear una plataforma tecnológica más interactiva, no hay certeza sobre qué tan efectivo será en el futuro. Por un lado, el portal resulta atractivo visualmente y presenta

un conjunto de actividades interesantes en torno al desarrollo de las siete habilidades socioemocionales. Por el otro lado, será muy difícil medir hasta qué punto el sitio realmente servirá para que los jóvenes desarrollen las habilidades propuestas en el mismo. Más difícil será saber si dichas habilidades (aprendidas en el portal) contribuirán en alguna forma a que los jóvenes dejen de desertar de la educación media superior. Además, la sostenibilidad del proyecto queda en duda porque la DGTE (y la SEP en lo general) no se apropió del mismo ni se interesó demasiado en la solución innovadora creada. Finalmente, la plataforma tecnológica salió al aire por iniciativa del agente externo, pero sin logotipos ni alusiones al Gobierno Federal, lo cual complicará aún más que la SEP lo vea como algo propio.

Las relaciones entre los agentes y los funcionarios de la CEDN no fueron tan productivas como se había supuesto al principio del proyecto, particularmente a lo largo de la segunda mitad del mismo. El agente interno consideró, por ejemplo, que la CEDN asumió un papel de seguimiento laxo, además de que no se involucró lo suficiente ni aprovechó el peso político de la Oficina de la Presidencia para arropar el proyecto dentro de la SEP y, específicamente, dentro de la DGTE. Para el agente externo, la CEDN otorgó apoyos importantes en la elaboración del prototipo, como al contactar a diversos colaboradores para preparar los contenidos de la plataforma, a quienes de otra forma quizás no hubieran podido involucrar. Sin embargo, la opinión del agente externo respecto de la CEDN fue menos positiva conforme avanzó el proyecto y los recursos presupuestales originalmente prometidos no llegaron, lo que supuso que su organización tuviera que cubrir los gastos del proyecto. Además, el agente externo consideró que en la parte final del proyecto hubiera sido útil contar con más apoyo de parte de la CEDN para estrechar relaciones con la DGTE y otras áreas de la SEP, a fin de lograr que se apropiaran el prototipo.

Conclusiones y recomendaciones

La iniciativa de AIN respondió a un problema real del sector público mexicano (y de muchos otros gobiernos del mundo): la dificultad de generar condiciones para la innovación y, con ello, mejorar la eficiencia y eficacia de la administración. En este sentido, los instrumentos seleccionados tenían el potencial de contribuir a generar dichas condiciones. La metodología de *Design Thinking* parecía que podría propiciar dos elementos cruciales del proceso de innovación: la identificación de una necesidad real de usuarios

concretos y una dinámica de co-creación. Los apoyos previstos por la CEDN tenían el potencial de facilitar el desarrollo de innovaciones, pues los mentores ofrecerían retroalimentación, los recursos económicos ofrecidos servirían para conformar un equipo, y la CEDN apoyaría en solucionar posibles obstáculos, además de brindar respaldo político para facilitar la apropiación institucional de los productos resultantes. Era pues posible esperar cinco innovaciones resultado de la co-creación, de base tecnológica, orientadas a necesidades de los usuarios y con posibilidades de ser retomadas por cada una de las instituciones participantes. Sin embargo, al final sólo una innovación parece haber contado con estas características.

Con lo anterior en mente, ¿qué lecciones podrían obtenerse para futuros proyectos similares, que busquen impulsar la innovación gubernamental? Existen por lo menos cinco que vale la pena destacar. Primero, en lo que respecta al proceso de *selección de agentes,* resulta claro que un proceso de co-creación requiere que se elija a funcionarios que estén en condiciones de asegurar la eventual apropiación de las innovaciones. Esto implica contar con agentes con capacidad real de decisión y claro (y permanente) respaldo institucional.

Segundo, la *definición del problema a atender* deberá construirse a partir de necesidades reales de los ciudadanos usuarios de los servicios institucionales. Además, el proceso de definición del problema debe ser también parte de la co-creación: no puede ser impuesto por ninguna de las partes, plantearse como una solución pre-definida y debe ser claramente relevante para la institución.

Tercero, los proyectos tienen que partir de *expectativas claras*. Puesto en otros términos, todos los actores involucrados (agentes, superiores jerárquicos e impulsores externos) deben tener claro desde el principio en qué consiste su participación, con qué apoyos contarán, qué pueden esperar de los demás actores y cuáles son los tiempos de ejecución que deberán atender.

Cuarto, el *acompañamiento de los agentes* por parte de los impulsores o responsables generales de la iniciativa resulta fundamental. Si bien es necesario dar flexibilidad y margen de maniobra a los agentes encargados de desarrollar la innovación, también se requiere la capacidad de monitorear de forma más sistemática sus avances, así como apoyarles cuando sea requerido para que puedan sortear posibles obstáculos.

Finalmente, es también esencial que los involucrados garanticen la *visibilidad* de la iniciativa, es decir que demuestre que se trata de un proyecto importante para el gobierno. Esto tiene una doble importancia. Por una parte, sirve para que los agentes se sepan parte de un proyecto ambicioso y, por lo tanto, para que se sientan motivados. Por la otra, dar visibilidad al tema ayuda a que las instituciones en donde se estén desarrollando los procesos de innovación sean capaces de reconocer el valor agregado de contar con funcionarios involucrados en la iniciativa. En última instancia, la visibilidad de las innovaciones sirve para que las buenas ideas no queden sólo en eso, sino que lleguen a ser realmente apropiadas por las instituciones públicas en las que se han creado.

Bibliografía

Brown, L. y S. P. Osborne (2013), "Risk and Innovation", *Public Management Review,* 15 (2), 186-208.

Coordinación de Estrategia Digital Nacional (CEDN) (2013), "Estrategia Digital Nacional", recuperado de: http://cdn.mexicodigital.gob.mx/EstrategiaDigital.pdf.

Coordinación de Estrategia Digital Nacional (EDN) (2014), "Agentes de Innovación Nacional", recuperado de: http://edn.dosdev.com/agentes-de-innovacion-nacional.

Diario Oficial de la Federación (2013), "Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República", martes 2 de abril.

Gobierno de la República (2013), *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018*, disponible en: http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/ua/ssfp/uegdg/banco/PGCM-2013-2018-WEB2sep.pdf.

OCDE (2015), "Public-sector innovation", recuperado de: http://www.oecd.org/sti/outlook/e-outlook/stipolicyprofiles/competencestoinnovate/public-sectorinnovation.htm.

Capítulo 6

Innovación desde los gobiernos locales mexicanos

Ana Díaz Aldret

Capítulo 6

Innovación desde los gobiernos locales mexicanos

Ana Díaz Aldret[60]

Introducción

En un contexto de profundas transformaciones políticas, sociales, institucionales y económicas, los gobiernos locales deben encontrar respuestas innovadoras al surgimiento de nuevos problemas o a las nuevas manifestaciones de problemáticas añejas. Siempre con escasez de recursos, los gobiernos municipales deben responder a las presiones que enfrentan para mantener la cohesión al interior de sus territorios al tiempo que procuran las condiciones para conectarlos con las dinámicas de la globalización que impactan de manera desigual y diferenciada a los diversos espacios. La innovación en los gobiernos locales es una respuesta a la incertidumbre que estos procesos generan y una tendencia mundial de la que México ha participado por lo menos desde la década de los años ochenta en el siglo pasado. El presente capítulo contiene el análisis llevado a cabo de las innovaciones a nivel municipal a partir de la base de información del Premio Gobierno y Gestión Local que iniciara en 2001 y que ha abierto convocatoria anual ininterrumpidamente desde ese año generando información sobre 4893 experiencias en sus quince ediciones.

6.1. La innovación en los gobiernos locales

La innovación gubernamental en los espacios locales ha sido una práctica común en las últimas décadas. Se trata sin duda de un fenómeno global que desde la perspectiva de gestión ha sido interpretado como la flexibilización de una forma de organización tradicional burocrática con el fin de lograr una mejor interacción del gobierno con los ciudadanos y la eficaz atención de sus necesidades y demandas. Desde el punto de vista democrático, los procesos innovadores son interpretados como la reconversión de las prácticas y estructuras de gobierno tradicionales en dinámicas y esquemas para una gobernanza en red, más horizontal, que reconozca las interdependencias

[60] La autora agradece el apoyo en la sistematización de la información de Ángeles Ortiz Espinoza.

entre los diferentes actores locales y que se apoye más en el diálogo y en la negociación que en la imposición.

La tendencia a innovar desde los gobiernos locales representa la respuesta a un mundo que los presiona para que asuman un papel cada vez más activo y estratégico en términos económicos y como articuladores por excelencia de las dinámicas política y social. Subirats (2006) sostiene que los profundos cambios que ha producido la globalización han trasladado el foco de tensión al nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos. Los gobiernos locales son los únicos capaces de articular una serie de políticas diseñadas desde las agencias nacionales o regionales para combatir las nuevas formas de exclusión social o para atender demandas heterogéneas e individualizadas y promover la cohesión al interior de sus territorios. Por otro lado, los gobiernos locales deben generar respuestas creativas e novedosas con el fin de que sus territorios resulten atractivos para el emplazamiento de la inversión. En un contexto en el que el desarrollo está asociado a tecnologías mucho más sofisticadas y a la generación y distribución de información, se revalorizan los aspectos ecológicos y las especificidades territoriales (calidad de vida, disponibilidad de capital humano calificado, conectividad, regulación ágil, etc.). De modo que las innovaciones gubernamentales en el nivel local han sido interpretadas como evidencia de una nueva etapa de la relación gobierno-ciudadanía caracterizada por la proximidad, la interlocución ágil y la mejora en la calidad de la acciones de los gobiernos.

El estudio de las innovaciones de los gobiernos locales ha crecido a medida que las experiencias se han multiplicado (Borins, 2008; Abrahamson y Littman, 2002; Cabrero, 1995; García, 2014 entre otros). La innovación gubernamental ha mostrado tener sus particularidades respecto a la que se lleva a cabo en el mundo de la empresa debido a que en éste último ámbito se responde principalmente a la presión que ejerce la competencia (Cabrero *et.al*, 2000). Muchas de las reformas gubernamentales de los últimos años están inspiradas en el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) pero la incorporación de herramientas gerenciales da lugar a resultados paradójicos cuando se trasladan a las organizaciones gubernamentales para tratar de mejorar su desempeño o para intentar resolver los problemas públicos desde nuevas perspectivas ahí donde la organización burocrática no se ha desarrollado como sería el caso de muchos municipios mexicanos (Arellano *et al*., 2000).

Otra dimensión de la discusión sobre innovación gubernamental se engloba en el tema de la naturaleza del cambio. ¿Qué se va a considerar innovación? ¿Los cambios graduales o las rupturas con la manera de hacer las cosas? Al analizar un conjunto de experiencias de innovación en el ámbito local en diferentes países del mundo, Spink (2006) advierte de la importancia de la innovación como un proceso detonador y multiplicador de desarrollos que transforman poco a poco los entornos locales. De hecho, este autor enfatiza que la innovación debe ser vista como proceso más que como producto. El potencial de un proceso innovador residiría no únicamente en la producción de nuevas acciones o políticas, sino en la capacidad que provee el propio proceso para producir nuevos escenarios y oportunidades para transformar la acción pública local al movilizar recursos e incluir a actores sociales o prácticas de gestión distintas en diversos momentos. En consecuencia y desde esta perspectiva, la innovación no sólo se expresa como acciones inéditas, sino también como aprendizajes continuos constructores de mejores formas de gobernar y de atender problemas públicos (*best practices*). Las "buenas prácticas" son acciones, actividades, programas, proyectos y políticas que funcionan bien en determinados contextos sin que necesariamente supongan grandes rupturas que se traduzcan en nuevos productos. En este sentido, las buenas prácticas forman parte esencial de procesos que han sido identificados como transformadores en su conjunto. Esta forma amplia e incluyente de entender el cambio contrasta con otras más acotadas como la Dávila (1991), quien define a la innovación como "hacer nuevas cosas, lograr nuevas combinaciones de recursos o hacer las cosas de una nueva manera". Esto significa que la innovación se concibe como una ruptura que se expresa en diferentes niveles y que no es resultado únicamente de la evolución de las instituciones, sino un episodio de la vida de las organizaciones en sí mismo.

Un elemento fundamental de la innovación es la incertidumbre (Alter, 1993). En el caso de los gobiernos locales, las transformaciones en los procesos político, económico y social generan espacios de incertidumbre que presionan a los gobiernos locales a reposicionarse a partir de la generación de nuevas ideas, tareas y formas de relación con la ciudadanía y con el entorno en general. Los cambios se presentan aún y cuando los procesos no sean planeados ni concebidos técnica y racionalmente como innovaciones. Esto significa que los procesos innovadores no siempre son claros en sus objetivos, sino resultado de un conjunto amplio de micro-decisiones y situaciones que provienen del aprovechamiento de oportunidades.

En este mismo sentido, Cabrero define la innovación municipal como "un proceso detonador de una reconfiguración institucional en el ámbito de una administración municipal, capaz de generar un conjunto de resultados que mejoran las estructuras de gobernabilidad y la calidad de la gestión municipal" (Cabrero, 1995:31). A partir de esta manera de entender la innovación propone cuatro niveles para analizarla. Las innovaciones se pueden dar en un **nivel funcional** de reacomodo de recursos; o a **nivel estructural** que implica el reordenamiento de normas jurídicas y organizacionales; en el **nivel comportamental** cuando implica el cambio de actitudes (tanto del gobierno como de la ciudadanía) y en la dinámica de los procesos de negociación; o a **nivel relacional** si se reconstruyen las redes de relación del gobierno con los actores extra-gubernamentales o con su entorno en general. Una aportación adicional de este autor reside en la relación que establece entre el nivel en el que se presenta la innovación y su posibilidad de sostenibilidad en el tiempo. Para Cabrero, el desarrollo de innovaciones no significa en automático que los cambios llevados a cabo logren arraigar. La permanencia y capacidad de consolidación de los mismos radica en la profundidad que alcanzan las transformaciones. Ello significa que los cambios y acciones llevados a cabo en el nivel funcional son más fácilmente reversibles que aquellos efectuados en los niveles comportamental y relacional.

Los niveles propuestos constituyen únicamente *tipos ideales* para el estudio de las innovaciones; en la realidad las características de las acciones, programas y políticas novedosas aparecen entremezcladas y pocas veces bien delimitadas. Sin embargo resultan sugerentes para analizar los principales cambios que se generan y permiten incorporar la lógica procesual planteada por Spink al tiempo que se delimitan las características más contundentes de las propuestas de los gobiernos.

Cuadro 6.1
Tipología de los niveles de las innovaciones gubernamentales municipales según Cabrero

Nivel	Características
Funcional	Aspectos relacionados con las acciones que los gobiernos realizan para incrementar sus recursos operativos y económicos. Mecanismos para procurar mayor eficiencia y eficacia en la gestión.

Nivel	Características
Estructural	Reformas jurídicas y organizacionales para procurar un mayor grado de descentralización y para incorporar a un mayor número de participantes en la toma de decisiones.
Comportamental	Cambios en la forma de negociación entre los diferentes actores (gobierno y ciudadanía) para la resolución de conflictos. Cambio en las actitudes tanto de las autoridades como de la sociedad.
Relacional	Cambios en las redes de relación, las formas y los mecanismos de interacción de la administración municipal con su entorno de ciudadanos, agencias y otros niveles de gobierno.

Fuente: Elaboración propia con base en Cabrero (1995).

García (2014) por su parte, desarrolla una tipología de 9 categorías de innovación en los gobiernos locales que se concentra en los efectos que produce la transformación. Desde esta perspectiva, las innovaciones pueden resultar *1)* básicas, *2)* operativas o *3)* transformadoras. Estos niveles de impacto se cruzan con el ámbito en el que se producen: en la calidad de vida; en la dinámica organizacional del gobierno o sobre la red social. Así, una innovación es transformadora si tiene un impacto sobre la calidad de vida de la población objetivo; si logra reconfigurar la organización del gobierno o si contribuye a la construcción de capital social (es decir, si se desarrollan redes de confianza y colaboración). Es básica si produce beneficios temporales sobre la población objetivo, si no se reconfigura la organización o si el involucramiento de la sociedad se da sólo en la aplicación de las acciones o programas.

Tanto la tipología de Cabrero como la clasificación de García constituyeron herramientas útiles para analizar las experiencias presentadas al Premio Gobierno y Gestión Local (PGyGL). En buena medida permitieron discernir el nivel al que se están orientando los esfuerzos de transformación y el impacto que han podido tener con base en las características de sus diseños. El análisis de las experiencias de innovación que diferentes gobiernos municipales han propuesto al PGyGL desde el año 2001, refuerza la idea –por lo menos para el caso de México–, de que las experiencias innovadoras no siempre dan cuenta de prácticas únicas e inéditas, sino de procesos que marcan cambios observables en un espacio municipal determinado. Las experiencias registradas muestran que aun y cuando en muchos casos se trata de acciones modestas, han constituido un cambio importante en el municipio en el que se han presentado y en algún sentido una ruptura con la forma en la que se venía gobernando anteriormente.

Cuadro 6.2
Clasificación de las innovaciones gubernamentales de acuerdo a su nivel y ámbito de impacto según García

Nivel	Impacto en la calidad de vida	Impacto en las organizaciones	Impacto en la red social
Básica	Población objetivo apenas definido que obtiene escasos beneficios temporales.	No hay reconfiguración de la organización, sólo la apariencia.	El involucramiento de la sociedad se da sólo en la aplicación
Operativa	Población objetivo bien definida con resultados de mayor alcance.	Cambios en la conformación de la organización con mejoras visibles en su funcionamiento.	Se modifica positivamente la relación gobierno-ciudadanía.
Transformadora	Impacto en la población objetivo.	Reconfiguración de la organización para asimilar la innovación.	Construcción de capital social.

Fuente: Elaboración propia con base en García (2014).

6.2. Dificultades para la innovación y la consolidación de las innovaciones de los gobiernos municipales en México

Es un lugar común hablar de la variabilidad de los municipios en México. Evidentemente los más de 2400 municipios que conforman el país forman un conjunto ampliamente heterogéneo pues difieren en tamaño, localización, vocaciones económicas y productivas, historia, cultura y relaciones con mercados y ambientes externos. Por lo tanto, es difícil hablar de un único patrón innovador; existen diferentes capacidades y motores para impulsar transformaciones.

Por su naturaleza, los gobiernos locales están orientados a atender las necesidades más urgentes de la población y tienden a concentrarse en el corto plazo. Sin embargo, esta característica hasta cierto punto natural se ve exacerbada en el caso de los municipios mexicanos debido al diseño institucional de este nivel de gobierno. En México los gobiernos municipales tienden a ser frágiles entre otras razones, por el periodo de tres años de gobierno sin posibilidad de reelección inmediata que limitaba aún más

la visión de los actores políticos y sociales.[61] El efecto inmediato sobre la posibilidad de consolidación en el tiempo de las innovaciones está dada por el cambio de autoridades y funcionarios locales cada tres años al instalarse un nuevo gobierno al frente del municipio.[62] Se ha calculado que cada año cambian aproximadamente sesenta mil funcionarios municipales en el país (Cabrero y Arellano, 2011: 508), hecho que genera rupturas, desarticulación y que desvanece la posibilidad de continuidad de las políticas y programas municipales. Este fenómeno se recrudece por la ausencia de un servicio profesional de carrera a nivel municipal.

En este escenario, las innovaciones suelen formularse como programas o acciones específicas que al gobierno en turno le interesa impulsar, con una visión de alcance en el tiempo muy limitada y con una escasa planeación no sólo por la naturaleza misma de las innovaciones que surgen del aprovechamiento de espacios de oportunidad más que de diseños racionalmente planteados como menciona Alter (1993), sino porque se compactan los tiempos para la hechura de las políticas debido a los periodos trianuales de gobierno que además recrudecen los incentivos para responder a necesidades inmediatas y para formular acciones que produzcan resultados rápidos, concretos y visibles. Esta lógica afecta no sólo el examen de alternativas, sino la dinámica misma de creatividad. La tendencia a imitar o adoptar soluciones que han sido probadas en otros municipios es alta y la transferencia suele darse a través de los partidos políticos. Así, programas como el *Miércoles Ciudadano* impulsado en las primeras experiencias de alternancia política encabezadas por el Partido Acción Nacional (PAN) y que fue altamente innovador, pronto fue reproduciéndose en muchos municipios encabezados por ese partido y presentado a su vez como experiencia novedosa por varios de ellos.

Otro problema para la generación de innovaciones radica en la falta de recursos. En los hechos, el Sistema de Coordinación Fiscal cede al nivel federal muchas de las potestades de los municipios para el cobro de impuestos (salvo algunos casos como el predial o el de traslado de dominio). Del otro

[61] En enero del 2014 se aprobó la reforma constitucional que permite la reelección inmediata de gobernantes municipales si así lo deciden las legislaturas estatales. De cualquier forma, esta reforma no había entrado en vigor para el 2015 por lo que todos los casos examinados surgieron en el contexto de gobiernos trianuales sin posibilidad de reelección.

[62] El periodo trianual de gobierno no es una realidad para todos los municipios de México pero el número de estados que contemplan cuatro años en lugar de tres, no sobrepasó tres estados en el periodo examinado (Coahuila, Hidalgo y Veracruz).

lado, los municipios en México tienen pocas capacidades de recaudación y adolecen de una cultura recaudatoria. Sin duda, los estrechos márgenes de disponibilidad de recursos limitan el potencial innovador de los gobiernos municipales en México. En el caso de los recursos que el municipio puede obtener vía los programas federales que opera, le dejan un papel subordinado para impulsar innovaciones. Adicionalmente, no se han desarrollado suficientemente esquemas de asociacionismo municipal para llevar a cabo innovaciones que en otras realidades sí son más comunes. Las experiencias en este sentido en México son incipientes y son víctimas también de los periodos trianuales de gobierno. Que dos municipios se asocien no está prohibido, pero no hay muchos incentivos para que esto suceda ni tampoco para que ese tipo de acuerdos permanezcan en el tiempo.

El tema de la innovación municipal en México tiene que situarse en este contexto. Lo más común es que las experiencias innovadoras sean fugaces, que no logren una transformación profunda y que sea muy difícil poder darles seguimiento en el tiempo para ver cómo evolucionaron. Por lo que respecta a la posibilidad de vincular la heterogeneidad de los municipios mexicanos con las experiencias innovadoras registradas en el PGyGL, la información disponible permite el análisis con base en el tamaño del municipio y el signo del partido del gobierno que presenta la innovación, además del análisis por área de política pública.

6.3. El Premio Gobierno y Gestión Local

El Premio Gobierno y Gestión Local fue creado en el año 2001 a imagen y semejanza del Premio auspiciado por la Kennedy School de la Universidad de Harvard, con el fin de reconocer, documentar y dar visibilidad a las innovaciones que en materia de gestión y de gobernanza democrática impulsaban los gobiernos municipales en México. Se trata de un certamen no gubernamental, promovido fundamentalmente por instituciones académicas desde el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).[63] Durante quince años ininterrumpidos se ha convocado a los gobiernos municipales a que inscriban sus prácticas sobresalientes diseñadas e implementadas para resolver más eficazmente y con transparencia problemas puntuales de sus comunidades.

[63] Colaboran también el Centro Público de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación (INFOTEC), el Colegio de la Frontera Norte, la Universidad de Guadalajara y en la edición 2015 el Centro Interdisciplinario de Estudios Metropolitanos.

El PGyGL tiene algunas particularidades que es preciso mencionar para poder contextualizar el análisis. Además de que las experiencias innovadoras son presentadas únicamente por los gobiernos municipales (a diferencia de otros premios similares como el de Chile o el de Brasil donde las experiencias pueden ser propuestas por organizaciones de la sociedad civil), los recursos involucrados en la operación del programa no constituyen un criterio para la evaluación. Tampoco existe alguna restricción al número de experiencias que un gobierno municipal puede inscribir en total, ni tampoco por área de política pública. La única condición es que el programa lleve al menos un año en operación y que pueda presentar evidencias de resultados. Se trata de abrir espacios para el registro de un amplio abanico de innovaciones, independientemente del apoyo financiero o político que puedan tener al interior de los municipios (García, 2014).

Las experiencias se registran en diferentes categorías que corresponden a áreas de política pública. Los responsables de registrar la experiencia por parte de los gobiernos municipales son los que deciden en qué categoría inscribirla. Para efectos del análisis las categorías se agruparon en once temas o áreas de política que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 6.3
Categorías del PGyGL para el análisis

Conservación Ecológica.
Infraestructura Municipal y Planeación Urbana.
Modernización Administrativa.
Desarrollo Económico Municipal.
Educación, Cultura y Deporte.
Servicios Públicos.
Participación Ciudadana.
Política de Salud.
Transparencia y Rendición de Cuentas.
Política Social.
Seguridad Pública y Protección Civil.

El PGyGL cuenta con un historial de los registros de inscripción de las experiencias que se han presentado cada año y con informes más detallados para las experiencias semifinalistas realizados por los miembros del Comité Técnico Evaluador que las visitan *in situ* para evaluar a detalle el diseño, la

operación y el punto de vista de los beneficiarios de los programas con el fin de definir las experiencias finalistas. En estos reportes se describe el proceso mediante el cual se puso en marcha el programa en cuestión, los detalles de su operación, sus fortalezas y debilidades y el potencial de institucionalización que tiene.

A partir de estas dos fuentes de información –los registros de inscripción y los informes de las experiencias semifinalistas– se construyó una base de datos que permitiera realizar un análisis descriptivo de las innovaciones por área de política, por fuente de financiamiento, por tamaño del municipio y por partido político de los niveles de la innovación y de su impacto. Evidentemente el análisis detallado de los niveles de innovación y de los niveles de impacto sólo puede realizarse para las experiencias semifinalistas para las que se dispone de más información. En el momento de realizar el trabajo de sistematización de la información sólo estaba disponible la información correspondiente a las experiencias registradas hasta el 2014 que suman un total 4,713 experiencias registradas y 393 experiencias semifinalistas. No siempre se contó con información suficiente para hacer el análisis correspondiente, pero en cualquier caso siempre se señala el número de experiencias examinadas que nunca fue menor a 321.

Aun cuando las experiencias registradas en el PGyGL no pueden ser consideradas representativas de lo que ha sucedido en materia de innovación en la totalidad de los municipios del país en la medida en la que depende de que los gobiernos municipales se presenten al certamen, sí es una muestra abundante de las innovaciones que han llevado a cabo los gobiernos municipales de los últimos quince años y que cubre todos los estados y tamaños de municipios.

6.4. Análisis de la innovación municipal en México

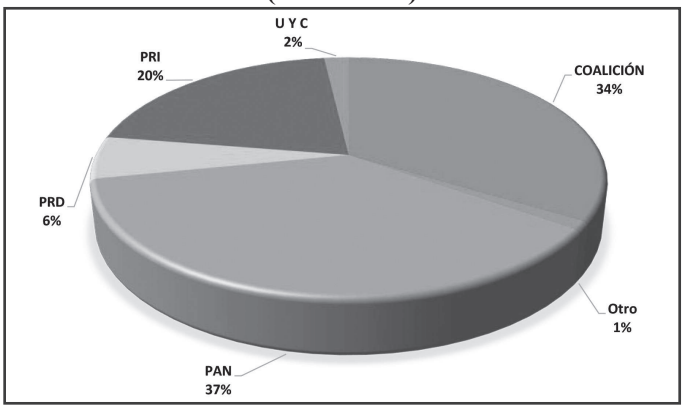
Como ya se ha señalado, a partir de los años ochenta en el siglo pasado los gobiernos locales en el mundo han venido enfrentando presiones para atender temas y asuntos que muchas veces no forman parte de sus atribuciones formales. En México al igual que ha sucedido en otros países, buena parte de la agenda de políticas públicas se ha ido desplazando hacia los espacios locales. Este fenómeno coincidió con la transición política. Recordemos que muchos municipios urbanos del país se volvieron auténticos detonadores del deterioro del sistema político hegemónico dando pie a la llamada "vía centrípeta" de

la democratización. La autodeterminación frente al centralismo político y la defensa del voto hicieron de la arena electoral el espacio estratégico de lucha (Díaz Aldret, 2011). Las primeras alternancias políticas en los municipios mexicanos crearon un contexto propicio para la innovación gubernamental en la medida en que las gestiones presididas por partidos que hasta entonces habían sido de oposición estaban obligadas a distinguirse tanto en términos democráticos, como en términos de eficacia y eficiencia en la gestión. Además de la presión ciudadana que pugnó por un nuevo tipo de relación gobierno-ciudadanía, con el cambio de modelo económico creció también la presión para que los gobiernos municipales desarrollaran una función más activa como articuladores para el desarrollo y como promotores de la integración social.

Primer hallazgo: Todos los partidos políticos innovan, pero algunos innovan más que otros

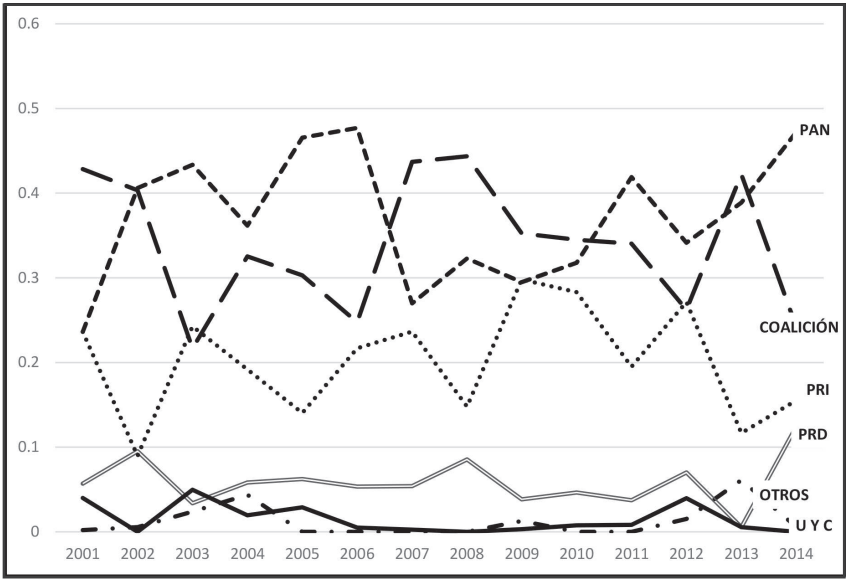
Entre los años 2001 y 2014, gobiernos encabezados por los diferentes partidos y coaliciones presentaron experiencias innovadoras al Premio Gobierno y Gestión Local (PGyGL) en México. Sin embargo, entre los años 2001 y 2006 el Partido Acción Nacional (PAN) tuvo una mayor presencia en las innovaciones presentadas al certamen. Entre los años 2007 y 2012 el PAN, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) así como los gobiernos formados por coaliciones se acercan en cantidad de innovaciones registradas, mientras que en las últimas convocatorias el PAN vuelve a mostrar una tendencia creciente. En términos globales, poco más de la tercera parte de las innovaciones presentadas al PGyGL han provenido de gobiernos encabezados por el PAN y una quinta parte de gobiernos encabezados por el PRI. Es preciso mencionar, sin embargo, que por la forma en la que está diseñado el formato de registro no es posible saber los partidos que conforman las coaliciones que en conjunto han presentado también una tercera parte del total de experiencias innovadoras particularmente entre los años 2007 y 2010, así como también en el 2013. Es decir, pareciera que la conformación de gobiernos de coalición resulta también un incentivo para la búsqueda de procesos y programas innovadores. Cabe también mencionar que los municipios gobernados por el sistema de Usos y Costumbres (en el estado de Oaxaca) mostraron un impulso innovador importante en los primeros años de la existencia del PGyGL (entre 2001 y 2005).

Gráfico 6.1
Porcentaje de experiencias innovadoras propuestas al PGyGL según partido (2001-2014)



Fuente: Elaboración propia con base en los registros del PGyGL. N= 4713.

Gráfico 6.2
Tendencia de la presentación de experiencias innovadoras al PGyGL según partido (2001-2014)

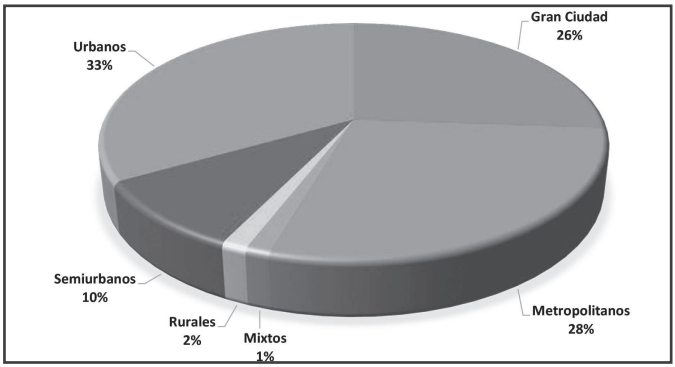


Fuente: Elaboración propia con base en los registros del PGyGL. N= 4713.

Segundo Hallazgo: El contexto urbano favorece la producción de innovaciones

Se observa con claridad que la mayor parte de las experiencias innovadoras presentadas al PGyGL surgieron en contextos urbanos. Una posible explicación se relaciona con las condiciones de aislamiento en la que se encuentran muchos de los municipios rurales del país. Es importante considerar también que al concentrarse la mayor parte de la población del país en los municipios urbanos y metropolitanos, es en estos espacios en donde se presenta una mayor diversidad de fórmulas que estimulan la búsqueda de formas innovadoras para producir respuestas novedosas para atender demandas crecientes y diferenciadas. Se trata de espacios políticamente dinámicos, que cuentan con mayores capacidades y enfrentan problemas públicos de gran complejidad.

Gráfico 6.3
Porcentaje de experiencias innovadoras propuestas al PGyGL según tamaño de municipio (2001-2014)



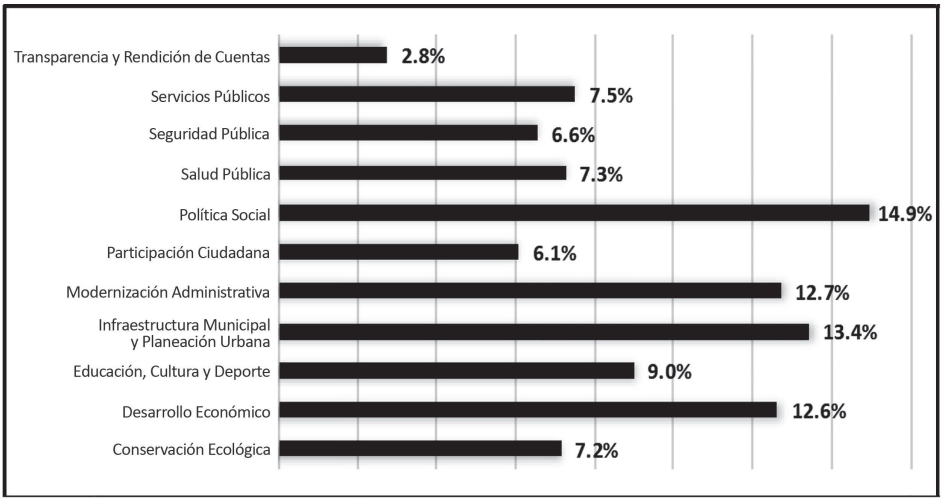
Fuente: Elaboración propia con base en los registros del PGyGL. N= 4713.

Tercer Hallazgo: La agenda de innovación municipal en México trasciende las competencias establecidas por la ley para el gobierno municipal

Existe sin lugar a dudas un consenso respecto de la ampliación de la agenda municipal en México en los últimos veinte años. Para algunos como Cabrero, Pardo y Guillén entre otros, dicha expansión responde en buena medida al surgimiento de una agenda propia de los gobiernos municipales (Cabrero, 2003). De acuerdo a esta interpretación, estas agendas ampliadas no estarían

siempre articuladas o alineadas con las políticas y programas impulsados desde los niveles federal o estatal. Su ampliación se debería a que los gobiernos municipales consideran que deben atender de manera complementaria espacios de la vida pública que no son formalmente su responsabilidad, lo que iría de acuerdo con la línea que atribuye la extensión de la agendas a la necesidad de abordar los nuevos problemas o las nuevas manifestaciones de los problemas sociales desde una perspectiva de proximidad que sólo tienen los gobiernos locales. Este fenómeno se corrobora en la agenda de innovación municipal en México. Así, algunos de los rubros que mayor número de experiencias registraron corresponden a áreas de política pública que no son formalmente competencia de los gobiernos municipales tales como la política social o el desarrollo económico local. Se observa también un buen número de experiencias en materia de protección del medio ambiente, educación y salud, entre otros (ver gráfico 6.4).

Gráfico 6.4
La agenda de innovación municipal en México.
Proporción de experiencias presentadas al PGyGL
según áreas de política pública
(2001-2014)



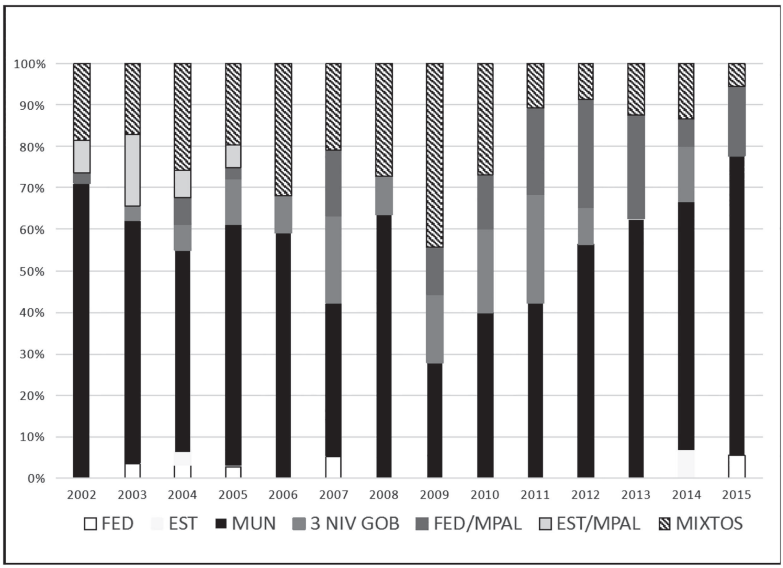
Fuente: Elaboración propia con base en los registros del PGyGL. N= 4713.

Para una descripción más detallada de las agendas de innovación de cada área de política ver el Anexo 6.I al final de este capítulo.

Cuarto hallazgo: El financiamiento de las innovaciones municipales sigue siendo predominantemente público y proveniente de recursos municipales.

La idea de que la ampliación de la agenda es una iniciativa de los propios municipios se refuerza al examinar la fuente de financiamiento de las experiencias semifinalistas del PGyGL. Los recursos públicos son la principal fuente de financiamiento (en un 85% de los casos) y los recursos municipales son predominantes en más de la mitad de las innovaciones mejor evaluadas. Salvo en los años 2007, 2009, 2010 y 2011 donde crecieron los recursos provenientes de fuentes mixtas[64], o los cofinanciamientos con los estados y la federación. La segunda fuente de financiamiento de las innovaciones (federal/municipal), da cuenta de los programas federales que operan directamente los municipios y demandan una aportación complementaria de este nivel de gobierno.

Gráfico 6.5
Fuentes de financiamiento público de las innovaciones semifinalistas del PGyGL (2002-2015)*

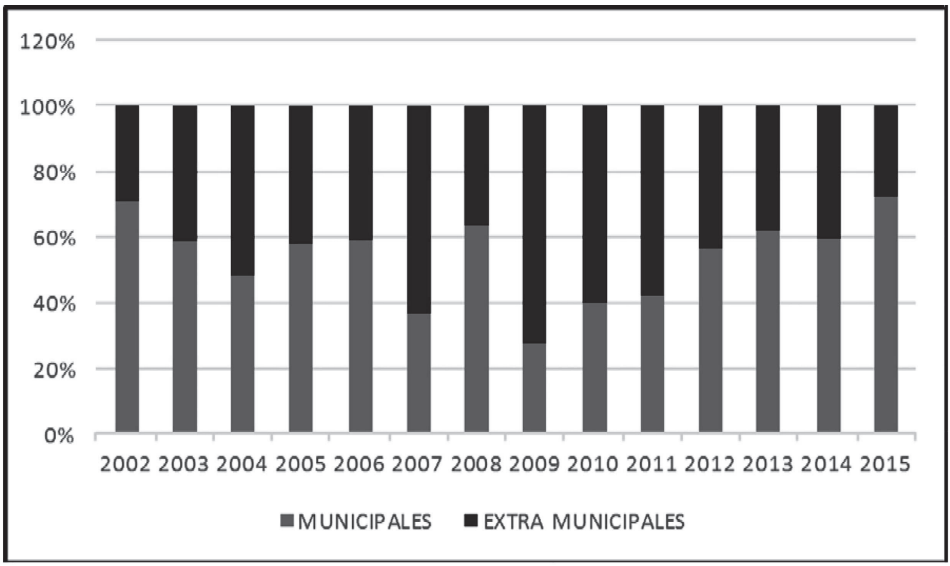


Fuente: Elaboración propia con base en los registros del PGyGL. N= 321.
* No se cuenta con información para el año 2001.

[64] Nuevamente, por la forma en la que está construido el formato de registro no es posible definir con claridad en qué consisten las fuentes "mixtas" de financiamiento.

En la gráfica 6.6 es posible observar con mayor claridad cómo el financiamiento de experiencias innovadoras exitosas por parte de otros niveles de gobierno ha fluctuado a lo largo de los años siendo predominante sólo en 2007, 2009, 2010 y 2011. Ciertamente los gobiernos estatales y federal han influido en las agendas de innovación municipal, pero la tendencia a que así sea no ha sido ni dominante, ni constante.

Gráfico 6.6
Fuentes de financiamiento público municipales y extra-municipales de las innovaciones semifinalistas del PGyGL (2002-2015)*



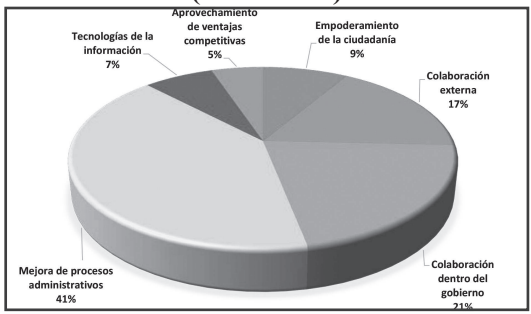
Fuente: Elaboración propia con base en los registros del PGyGL. N= 321.
* No se cuenta con información para el año 2001.

Un hallazgo importante radica en el hecho de que, a diferencia de lo que sucede en el Premio HKS analizado por Borins en este mismo volumen, el financiamiento privado o las mezcla de recursos gubernamentales y privados o bien que incorporan otro tipo de fuentes (como agencias multilaterales o de organizaciones sociales) es todavía escaso y representa únicamente el 11 por ciento de los casos de las experiencias semifinalistas entre 2002 y 2015.

Quinto Hallazgo. Las innovaciones en los gobiernos municipales en México se concentran fundamentalmente en mejoras de los procesos administrativos y en la procuración de una mayor colaboración dentro del gobierno

En términos globales, dos terceras partes de las innovaciones impulsadas por los gobiernos municipales en el país se han concentrado en la mejora de los procesos administrativos o de gestión, o bien en la colaboración entre diferentes agencias o con los otros niveles de gobierno. La colaboración con otros sectores, con empresas privadas, con organizaciones no gubernamentales o con asociaciones formalmente constituidas es todavía escasa y está muy por debajo de lo observado en las experiencias registradas en el premio HSK (ver capítulo de Borins en este mismo volumen). Relacionado con ese hecho, el empoderamiento de la ciudadanía está ausente en la mayor parte de las innovaciones.[65] La incorporación de tecnologías de la información como elemento innovador representa apenas el 7 por ciento de las experiencias semifinalistas. De acuerdo con Gil-García y Martínez (2011), en 1995 el 40 por ciento de los municipios mexicanos contaba con equipo de cómputo para realizar el trabajo administrativo mientras que para el 2010 el porcentaje había crecido hasta el 94 por ciento. De acuerdo con estos mismos autores, en el año 2000 sólo un 14 por ciento contaba con conexión a internet, mientras que para el 2010 tres cuartas partes de los municipios mexicanos (un 76%) ya disponían de conectividad.

Gráfico 6.7
Características de las innovaciones semifinalistas del PGyGL (2001-2014)

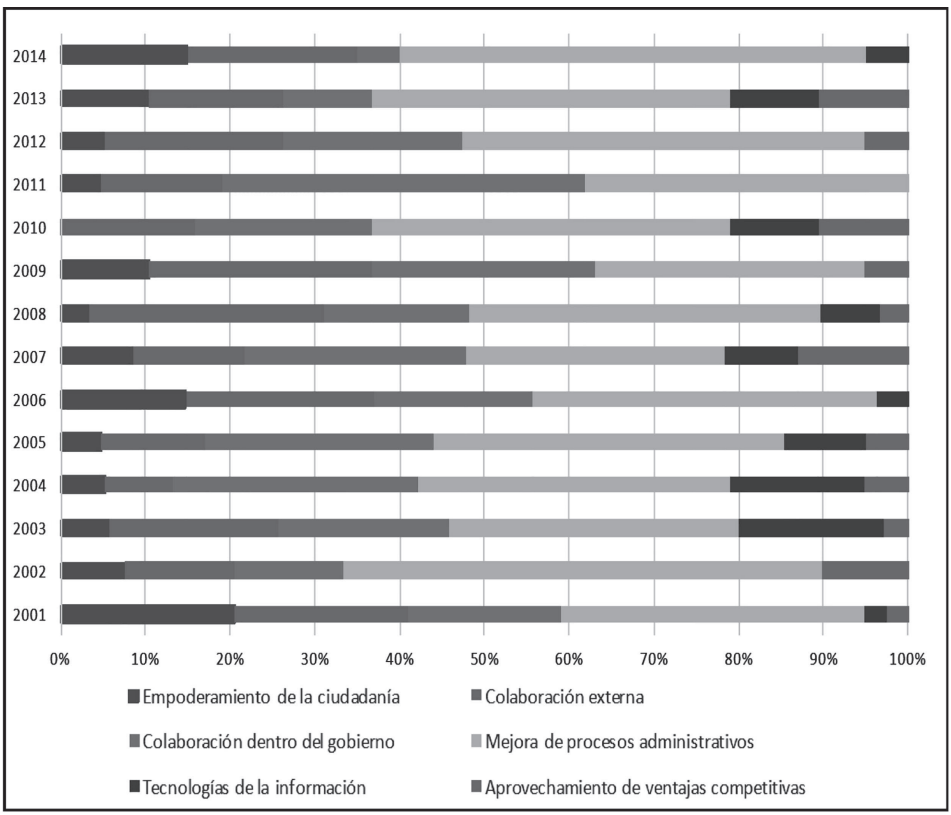


Fuente: Elaboración propia con base en los registros del PGyGL. N= 388.

[65] Se clasificó como empoderamiento a las experiencias en las que la ciudadanía es incorporada más allá de procesos de consulta tal y como lo marca la literatura especializada en el tema (Gastil y Levine, 2005; Fishkin, 2009).

Si se observan las tendencias de cada uno de los elementos innovadores, se ve que no sólo la incorporación de tecnologías de información y el empoderamiento ciudadano constituyen elementos poco frecuentes en las experiencias semifinalistas, sino que muestran una ligera tendencia a la baja. El único elemento que ha crecido con los años como estrategia innovadora exitosa es la colaboración con agentes y actores externos.

Gráfico 6.8
Porcentaje de elemento innovador en las experiencias semifinalistas del PGyGL por año (2001-2014)



Fuente: Elaboración propia con base en los registros del PGyGL. N= 388.

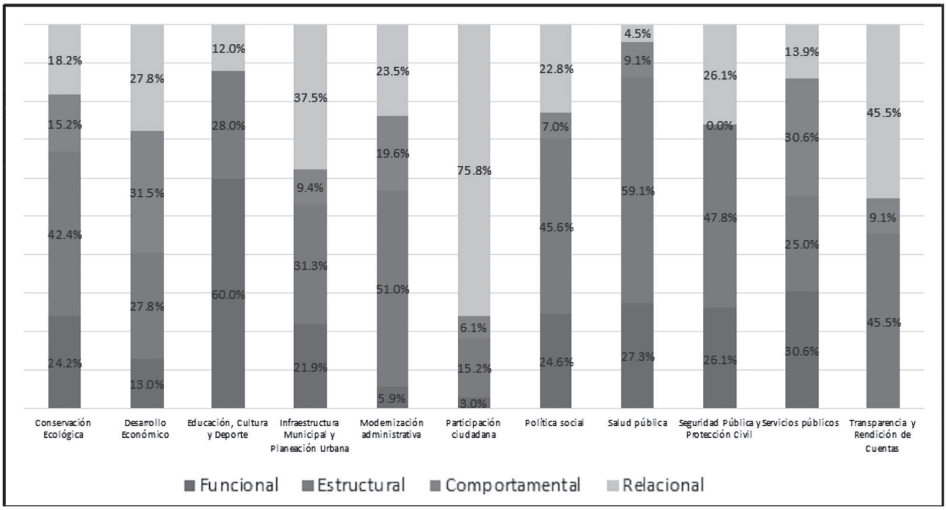
Sexto Hallazgo. Las innovaciones en los gobiernos municipales en México se dan mayoritariamente en los niveles estructural y funcional

Las innovaciones en el nivel estructural son dominantes en seis de las trece áreas de política y son las que se presentan en mayor proporción entre las experiencias semifinalistas del PGyGL (un 38%). Esto significa que en materia de conservación ecológica, de modernización administrativa, de política social, de salud pública, de seguridad pública y protección civil y de transparencia y rendición de cuentas, la mayor parte de las innovaciones se tratan de modificaciones en las estructuras organizacionales y de decisión, de reformas a reglamentos o a otro tipo de normas, o bien a la creación de nuevos programas de gobierno o a modificaciones de los ya existentes.

Las innovaciones en el nivel funcional representan la quinta parte del total de innovaciones. Predominan los esfuerzos para mejorar una mayor eficiencia y eficacia en la gestión en las áreas de educación, cultura y deporte así como en la de servicios públicos. La evidencia de cambios más profundos en el nivel comportamental es baja (un 14% del total de las innovaciones en las experiencias semifinalistas) salvo en las áreas de desarrollo económico y en la de infraestructura municipal y planeación urbana en donde hay evidencia de que se está buscando transformar la manera de negociar o incluso la búsqueda de acuerdos colaborativos para una mejor promoción del desarrollo económico y urbano. Finalmente, cabe destacar que por su propia naturaleza, es en las iniciativas en materia de transparencia y rendición de cuentas y de participación ciudadana en las que se busca transformar las relaciones del gobierno con la ciudadanía. En menor grado esto también sucede en el área de infraestructura municipal y planeación urbana justamente por lo mencionado en materia de promoción de acuerdos colaborativos.

No se identifican diferencias significativas al hacer el análisis de la relación entre los niveles en los que se presentan las innovaciones con base en el tamaño de los municipios o según el partido político que encabeza el gobierno. Es decir, el nivel de profundidad que alcanzan las innovaciones está más relacionado con las particularidades de las diversas áreas de política pública, que con el signo político del gobierno o con el tipo de municipio.

Gráfico 6.9
Porcentaje de experiencias semifinalistas del PGyGL con base en el nivel de profundidad de las innovaciones por área de política pública (2001-2014)



Fuente: Elaboración propia con base en los registros del PGyGL. N= 393.

Séptimo Hallazgo. Han aumentado las innovaciones que por su impacto, logran ser transformadoras. Éstas se presentan mayoritariamente en las áreas de desarrollo económico y en la de modernización administrativa

Una quinta parte los programas y acciones innovadoras se quedan en un nivel básico. Con base en la clasificación de García (2014), este tipo de innovaciones benefician temporalmente a un grupo difuso de la población en los municipios y carecen de evaluación. Su implementación no supone cambios en la estructura de la administración municipal ni la adopción de nuevas técnicas administrativas o uso de tecnología, por lo que tienen muy pocas posibilidades de consolidarse. Las áreas en las que se logra un menor impacto son en las de participación ciudadana y en transparencia y rendición de cuentas.

Una tercera parte de las innovaciones (36%) alcanzan un nivel operativo. Esto significa que la población objetivo ha sido identificada y que la implementación de los programas o acciones tiene un impacto mayor en términos de tiempo

y alcance. Las innovaciones logran impactar la estructura administrativa del gobierno municipal y mejora su desempeño (en términos de la prestación de servicios, de los procesos administrativos, del manejo eficiente y transparente de los recursos, de la planeación urbana, de la incorporación de la participación ciudadana o del fomento a actividades económicas). El área de política en la que las innovaciones suelen quedarse en mayor proporción en el nivel operativo es el de la política social.

Finalmente, cuatro de cada diez innovaciones semifinalistas entre los años 2001 y 2014 alcanzaron un nivel transformador. Es en los entornos urbanos y en los municipios metropolitanos, en los que se generan mayores niveles de innovaciones transformadoras, es decir que empoderan a la sociedad creando mecanismos de control o gestión social, que construyen infraestructuras para auspiciar el desarrollo, que protegen el ambiente con una perspectiva de desarrollo sustentable o que tienen una perspectiva integral del desarrollo. Sin embargo, son las innovaciones llevadas a cabo para modernizar la administración o para procurar el desarrollo económico municipal en las que más se logra avanzar. Los tres principales partidos no muestran una diferencia significativa en su vocación transformadora. Las innovaciones que han presentado al certamen el PRI, el PAN y el PRD alcanzan en los tres casos niveles transformadores en una proporción del 40 por ciento.

Cuadro 6.4
Clasificación del nivel de impacto de las innovaciones que resultaron semifinalistas por área de política pública
2001-2014

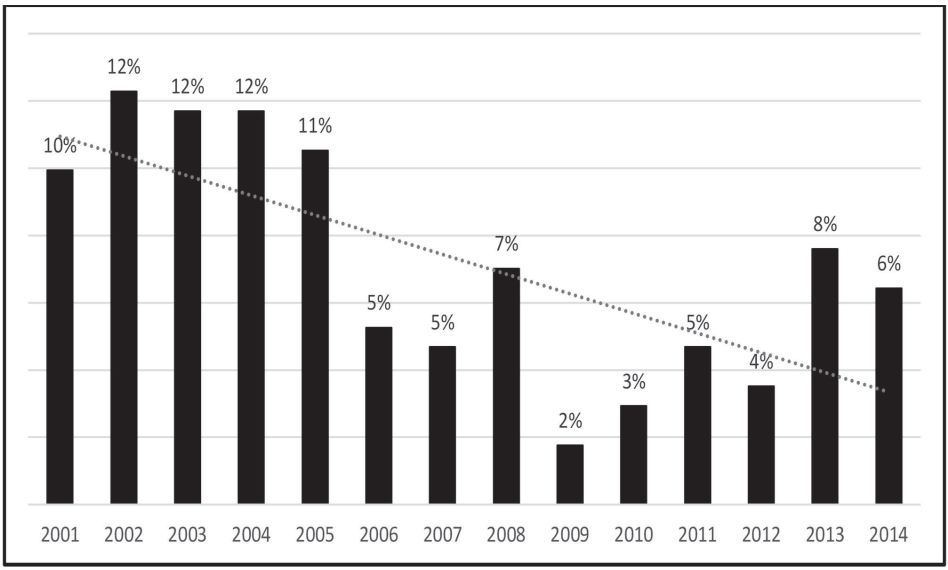
Área de política	Básico	Operativo	Transformador
Conservación Ecológica	Políticas para mejorar el medio ambiente	Políticas de protección ambiental	Promoción del desarrollo sustentable
	27.3%	18.2%	54.5%
Desarrollo Económico	Promoción del empleo	Desarrollo empresarial	Ajuste estructural
	3.7%	25.9%	70.4%
Educación, Cultura y Deporte	Promoción	Infraestructura	Desarrollo
	30%	33%	17%

Área de política	Básico	Operativo	Transformador
Infraestructura Municipal y Planeación Urbana	Trabajos de remodelación	Construcción de infraestructura básica	Infraestructura para el desarrollo
	15.6%	25.0%	59.4%
Modernización administrativa	Construcción administrativa rudimentaria	Reforma de la administración tradicional	Políticas de nueva gestión pública
	7.8%	19.6%	72.5%
Participación ciudadana	Instrumental	Consolidación de redes ciudadanas	Empoderamiento
	51%	19%	30%
Política social	Asistencia generalizada	Protección de grupos vulnerables	Desarrollo comunitario
	7%	71.9%	21.1%
Salud Pública	Campañas de salud básicas	Desarrollo de instalaciones sanitarias	Descentralización de la salud pública
	18.2%	50.0%	31.8%
Seguridad pública y protección civil	Políticas contra el crimen	Políticas de prevención del crimen	Políticas de control social
	26.1%	39.1%	34.8%
Servicios públicos	Modernización del equipo de operación	Actualización gerencial	Servicios públicos centrados en los ciudadanos
	19.4%	36.1%	44.4%
Transparencia y rendición de cuentas	Modernización de los sistemas	Creación de sistemas integrales	Toma de decisiones
	41%	41%	18%

Fuente: Elaboración propia con base en la clasificación de García (2014) y los reportes de las experiencias semifinalistas del PGyGL. N= 393.

La tendencia a que las innovaciones que llegan a ser semifinalistas alcancen un nivel transformador ha sido irregular en los años que abarca este análisis, sin embargo se presenta una tendencia a la baja. Sin duda el espíritu más innovador y disruptivo sí ha venido disminuyendo y se concentró en los años que siguieron a la alternancia política a nivel de la presidencia de la república. Es muy probable que haya iniciado en las dos últimas décadas del siglo pasado, pero no existen registros sistemáticos como el del PGyGL.

Gráfico 6.10
Porcentaje de experiencias de innovación semifinalistas del PGyGL que alcanzan un nivel de impacto transformador (2001-2014)



Fuente: Elaboración propia con base en los registros del PGyGL. N= 393.

Comentarios finales

En México, el mayor reto para que las innovaciones llevadas a cabo por los gobiernos municipales detonen auténticos procesos de transformación como sugiere Spink (2006) reside en su discontinuidad y en la dificultad que enfrentan para consolidarse (García, 2014). Tal y como el propio García o Arellano *et al.* (2000) han argumentado, la falta de estructuras que "reestructurar" o de jerarquías para penetrar, es decir, la ausencia de organizaciones burocráticas consolidadas que reformar, hace que las innovaciones llevadas a cabo en los municipios sean experiencias en que en una proporción elevada resultan efímeras porque se enfrentan a continuos cambios de la administración pública local, no sólo de los presidentes municipales sino del equipo de funcionarios en su conjunto. Los incentivos están dados para producir programas y acciones en las que predominan las visiones de corto plazo, la preferencia por acciones que muestren resultados rápido y que no requieran

de montos importantes de inversión. No es extraño que las innovaciones que logran avanzar a niveles transformadores se concentren en las acciones para modernizar la administración pública o las que invierten en infraestructura para el desarrollo.

Lo anterior no significa que no haya avances significativos en términos de la profundidad que han ido alcanzando las innovaciones municipales en México sobre todo en la reducción de experiencias que se quedan en un nivel básico de impacto. Además, el carácter básico que mantienen todavía una quinta parte de las innovaciones no debe menoscabar la diferencia que significan para las condiciones de vida de los habitantes en situación de vulnerabilidad o de pobreza y marginación, aún y cuando la duración de estos programas en el tiempo no esté garantizada.

Bibliografía

Abrahamson, Mark A. e Ian D. Littman (eds.) (2002), *Innovation*, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.

Alter, Norbert (1993), "Innovation et organisation: deux légitimités en concurrence", *Revue Française de Sociologie*, 34 (2), 175-197.

Arellano, David, José Ramón Gil, Jesús Ramírez y Ángeles Rojano (2000), "Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)", *Reforma y Democracia*, No. 17: Caracas: CLAD.

Borins, Sanford (ed.) (2008), *Innovations in Government. Research, Recognition and Replication*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Cabrero, Enrique, David Arellano y Ma. De Lourdes Amaya (2000), "Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad", en David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (coords.), *Reformando al gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México: Miguel Ángel Porrúa, 139-171.

Cabrero, Enrique (1995), *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México: CIDE/Miguel Ángel Porrúa.

Cabrero, Enrique y David Arellano (coords.) (2011), *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México: CIDE.

——— (coord.) (2003), *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Dávila, Carlos (1991), *Final Report. Latin American Pilot Study*, Bogotá: Universidad de los Andes.

Díaz Aldret, Ana (2011), *"Ciudades y democratización en México"*, en Enrique Cabrero (coord.), *Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto*, México: Fondo de Cultura Económica/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 116-158.

Fishkin, James (2009), *When People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford: Oxford University Press.

García, Gilberto (2014), "Surgimiento y sostenibilidad del proceso de innovación en los gobiernos locales de México", en Ana Díaz Aldret (comp.), *Gobiernos Locales*, México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.

Gastil, John y Peter Levine (Eds.) (2005), *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, San Francisco: Jossey-Bass.

Gil-García, Ramón y María Gabriela Martínez (2011), "Tecnologías de información y comunicación en las administraciones públicas municipales de México", en Enrique Cabrero y David Arellano (coords.) *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México: CIDE, 433-493.

Spink, Peter (2006), *Learning from Innovations – Innovation Mobilizes Other Resources*, São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania/ Innovations in Governance and Public Action Liaison Group.

Anexo 6.I
Agendas de innovación de los gobiernos municipales por área de política pública

Área de política	Programas o acciones	Porcentaje
POLÍTICA SOCIAL	Servicios y atención a la población en situación de vulnerabilidad.	29
	Generación de capacidades (capacitación).	27
	Infraestructura para la prestación de servicios sociales.	11
	Construcción o dignificación de vivienda.	9
	Combate a la pobreza urbana.	7
	Programas de empleo.	6
	Centros de mediación para la resolución de conflictos.	4
INFRAESTRUCTURA MUNICIPAL Y PLANEACIÓN URBANA	Rehabilitación o rescate de espacios públicos.	28
	Uso de suelo y reordenamiento territorial.	16
	Obras y servicios en zonas en situación de pobreza y/o marginación.	9
	Creación de Institutos Municipales del Planeación (IMPLANES).	9
	Reordenamiento del comercio en vía pública.	6
	Planeación participativa del desarrollo urbano.	6
	Realización de obras con la colaboración de ciudadanos.	6
	Programas de movilidad urbana.	6
	Constitución de fideicomisos para el financiamiento de obra pública.	6
	Programas de empleo vinculados a la construcción de obra pública.	3
	Colaboración con municipios vecinos para la realización de obra pública.	3
MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA	Uso de tecnologías para trámites y servicios.	24
	Modernización para la Gestión y prestación de servicios.	14
	Introducción de esquemas para la evaluación y la fiscalización.	12
	Incremento en la capacidad recaudatoria.	12
	Modernización catastral.	10
	Profesionalización de los servidores públicos.	4
	Creación de estructuras organizacionales.	4
	Esquemas participativos para la toma de decisiones.	4
	Acciones y programas de combate a la corrupción.	4
	Articulación de las relaciones intergubernamentales.	4
	Esquemas mixtos para la gestión del agua.	2
	Esquemas innovadores para el financiamiento de obra pública.	2
	Desconcentración de decisiones a las autoridades auxiliares.	2

Área de política	Programas o acciones	Porcentaje
DESARROLLO ECONÓMICO MUNICIPAL	Proyectos productivos y apoyo a emprendedores.	**27**
	Colaboración con otros municipios para construcción de infraestructura.	**16**
	Programas para el desarrollo sustentable.	**11**
	Planeación participativa del desarrollo.	**7**
	Financiamiento a emprendedores.	**7**
	Apoyo a grupos vulnerables.	**7**
	Proyectos y programas con visión integral para el desarrollo.	**5**
	Modernización y tecnificación de la producción.	5
	Programas de capacitación para el trabajo.	5
	Apoyo a la comercialización de productos locales.	4
	Otros.	6
EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE	Atención especial a estudiantes en situación de vulnerabilidad.	24
	Promoción de la cultura.	20
	Infraestructura para la educación.	12
	Bibliotecas.	12
	Infraestructura para deporte y cultura.	8
	Becas.	8
	Promoción del deporte.	4
	Alfabetización.	4
	Otros.	12
SERVICIOS PÚBLICOS	Estrategias para mejorar la eficiencia y calidad de los servicios.	36
	Renovación o construcción de infraestructura.	31
	Modernización de la gestión de los servicios.	28
	Capacitación y sensibilización a la ciudadanía.	6
POLÍTICAS DE SALUD	Programas de capacitación y prevención.	32
	Infraestructura para la atención y la provisión de servicios de salud.	32
	Atención a grupos en situación de pobreza y/o marginación.	14
	Descentralización de servicios de salud a las comunidades.	9
	Coordinación interinstitucional para la provisión de servicios de salud.	9
	Programas de control sanitario.	5
CONSERVACIÓN ECOLÓGICA E INNOVACIÓN AMBIENTAL	Conservación de ecosistemas.	35
	Manejo de residuos sólidos.	32
	Energías renovables a partir de los desechos sólidos.	12
	Parques.	9
	Instituciones para el cuidado del medio ambiente.	6
	Manejo del agua y educación ambiental.	6

Área de política	Programas o acciones	Porcentaje
SEGURIDAD PÚBLICA Y PROTECCIÓN CIVIL	Programas de capacitación a la ciudadanía y prevención	25
	Incorporación de la participación ciudadana y promoción del cap. Social.	25
	Acciones para hacer más eficientes y de mayor calidad los servicios de SP.	17
	Modernización tecnológica.	17
	Profesionalización de los cuerpos de seguridad.	8
	Coordinación con otros municipios.	4
	Seguridad Escolar.	4
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Planeación participativa.	24
	Acciones de fomento a una cultura participativa.	18
	Creación de consejos de participación.	18
	Mecanismos para la atención de la ciudadanía.	12
	Institucionalización o mejora de los COPLADEMUN.	9
	Creación de instancias dentro de la administración municipal para la PC.	6
	Creación de instancias para el control o la gestión social de programas.	6
	Asambleas públicas.	6
TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	Creación de mecanismos para informar a la ciudadanía.	41
	Acciones para que la administración municipal esté en condiciones de cumplir con la Ley de Transparencia.	23
	Creación de instancias de control ciudadano.	18
	Creación de sistemas de indicadores.	9
	Creación de instancias dentro de la administración municipal para atender asuntos de transparencia.	9

SOBRE LOS AUTORES

Sobre los autores

Sandford Borins. Profesor de Gestión Pública en el Departamento de Gestión en la Universidad de Toronto-Scarborough, en donde fue el Profesor-fundador ("*founding chair*") entre 1991 y 2003. También es profesor de posgrado en la *Rotman School of Management*, en la *School of Public Policy and Governance*, y en el *Political Science Department*. Ha sido profesor visitante en la *Kennedy School* de la Universidad de Harvard y en la *Goldman School of Public Policy*, de la Universidad de California en Berkeley, y *Scholar-in-Residence* en la *Cabinet Office* del gobierno de Ontario. Actualmente es "*research fellow*" en el *Ash Center for Democratic Governance and Innovation*, *Harvard Kennedy School*. Es autor de numerosos artículos y diez libros, incluyendo *The Persistence of Innovation in Government* (Brookings, 2014), *Governing Fables: Learning from Public Sector Narratives* (Information Age Publishing, 2011), *Innovations in Government: Research, Recognition, and Replication* (Brookings, 2008), *Innovating with Integrity: How Local Heroes are Transforming American Government* (Georgetown University Press, 1998). Estudió su licenciatura en Harvard, donde se graduó "*magna cum laude*", fue electo a la sociedad *Phi Beta Kappa* y recibió una *Woodrow Wilson Fellowship*. Después hizo una Maestría en Política Pública en la *Kennedy School of Government* y un Doctorado en Economía en la Universidad de Harvard. Escribe un *blog* sobre Gestión pública, innovación y narrativas del sector público: www.sandfordborins.com. Correo electrónico: borins@utsc.utoronto.ca.

Guillermo M. Cejudo. Secretario Académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en donde ha sido Profesor-Investigador en la División de Administración Pública desde 2006. Estudió en El Colegio de México, la *London School of Economics and Political Science* y la Universidad de Boston. Es autor de *Para entender los gobiernos estatales* (Nostra, 2014) y *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas* (Auditoría Superior de la Federación, 2009). Es compilador de la antología *Nueva Gestión Pública* (EAFDF-Siglo XXI, 2012) y ha coordinado libros sobre transparencia, evaluación, rendición de cuentas y políticas públicas. Es autor también de artículos sobre reforma administrativa, rendición de cuentas y calidad de gobierno publicados. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Correo electrónico: guillermo.cejudo@cide.edu.

Marco Daglio. Jefe del Observatorio de Innovación en el Sector Público (OPSI), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). OPSI es una iniciativa que apoya y da asesoría a los gobiernos para que obtengan el mayor beneficio posible al usar enfoques innovadores en el proceso de transformar sus sectores públicos. Anteriormente fue Jefe de Unidad en la División de Reforma del Sector Público de la OCDE, a cargo de actividades en el área de ejecución efectiva ("*delivery*") de servicios públicos e involucramiento público. Es autor del estudio "*Together for Better Public Services – Partnering with Citizens and Civil Society*", que explora y analiza el involucramiento ciudadano en el diseño e implementación de servicios públicos. De 2008 a 2009, fue integrante del equipo revisor que realizó las valoraciones técnicas en materia de gestión pública de países de nuevo acceso a la OCDE (Estonia, Eslovenia y Chile). De 2005 a 2008, fungió como gerente de Proyecto para el Programa de Gobernanza OECD MENA en el cual proveyó de asesoría a los países miembro de la OECD y a algunos otros países en la formulación de opciones de política y planes de acción. Anteriormente, trabajó por muchos años como analista de políticas del sector público y en ese papel redactó numerosos reportes y análisis de países para la OECD en temas como gobierno electrónico y políticas de sociedad de la información. Antes de colaborar en la OECD, trabajó en el Ministerio de Asuntos Exteriores del Gobierno de Italia, en Roma. Se graduó con honores en Gestión Pública de Bocconi University, Milan, y tiene una Maestría en Asuntos Internacionales del *Institute of International Political Studies* (ISPI), Milan. Correo electrónico: marco.daglio@oecd.org.

Ana Díaz Aldret. Profesora-Investigadora de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Trabaja los temas de participación ciudadana en políticas públicas, gobiernos locales y coordinación metropolitana. Ha sido Coordinadora de la Maestría en Gerencia Pública del CIDE y Coordinadora del Seminario de Liderazgo de Alto Nivel CIDE-Universidad de YALE. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. Correo electrónico: ana.diaz@cide.edu.

Mauricio I. Dussauge Laguna. Profesor-Investigador de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Ha impartido cursos de Administración y Políticas Públicas en el CIDE, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal (EAPDF), la *London School of Economics* y *El Colegio de México*. Sus escritos sobre reformas administrativas,

servicios civiles y transferencia de políticas públicas, entre otros temas, han aparecido en numerosas publicaciones en inglés y español. Ha sido funcionario público en el gobierno de México y *Fulbright Fellow* en el gobierno de los Estados Unidos. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Correo electrónico: mauricio.dussauge@cide.edu.

Sabine Junginger. Profesora Visitante de Diseño en la *School of Design de la Jiangnan University* en China, y en la *Macromedia University of Applied Sciences*. Desde 2009 es *Fellow* en la *Hertie School of Governance*. Fue Profesora Asociada de Diseño en la *Design School Kolding* en 2012 y profesora de la Universidad de Lancaster entre 2007 y 2012. Como miembro fundador de *Imagination Lancaster*, co-desarrolló el programa de posgrado *MA Design: Management and Policy*. Ha asesorado iniciativas gubernamentales (*Mindlab*, Dinamarca; *DesignGov*, Australia) e iniciativas de diseño (*dt:transfer*), y es miembro de *Politics for Tomorrow*, una iniciativa enfocada en construir puentes entre la teoría y la práctica del diseño con la práctica de la formulación e implementación de políticas públicas. Fue seleccionada por el Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión del Gobierno de Brasil como experta europea externa para apoyar sus esfuerzos de innovación, y es miembro del "*Expert Panel for Design For Europe*" del *UK Design Council* y *Nesta*. Entre sus publicaciones se encuentran las co-ediciones de *The Handbook of Design Management* (Berg, 2011), *Highways and Byways to Radical Innovation* (University of Southern Denmark, 2014), y *Designing Business and Management*, (Bloomsbury, 2016).Co-editó el número especial sobre "*Emerging Issues in Service Design*" del *The Design Journal* (junio del 2015) y ha publicado, entre otros artículos, "*Design Legacies and Service Design*" (*Design Journal*, 2015); "*Design and Innovation in the Public Sector: Matters of Design in Policy-Making and Policy Implementation*" (*Annual Journal of Policy Design*, 2013). Tiene un Doctorado de la *Carnegie Mellon University* y un *Master in Design in Communication Planning and Information Design*. Correo electrónico: junginger@hertie-school.org.

Cynthia L. Michel. Profesora Asociada del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) desde 2013. Es Maestra en Administración y Políticas Públicas por el CIDE. Se desempeñó como consultor externo para la evaluación y análisis de políticas públicas en el Centro de Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina (CLEAR). Ha desarrollado diversas evaluaciones de programas y políticas públicas en México, especialmente del

ámbito social y de innovación pública. Es coautora (con Guillermo M. Cejudo) de *Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo* (Gestión y Políticas Públicas) y de *Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México* (*Reforma y Democracia*). Ha impartido cursos sobre evaluación de políticas públicas en el CIDE y en la Universidad Iberoamericana. Correo electrónico: cynthia.michel@cide.edu.

Álvaro V. Ramírez-Alujas. Fundador e investigador principal del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) en Madrid, España (http://www.gigapp.org). Actualmente es profesor adjunto del Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile, Presidente de la Fundación Multitudes en Chile, Director Ejecutivo de GIGAPP Latinoamérica y productor a cargo de GIGAPPALOOZA (GovFest). Ha sido consultor especialista en gobierno abierto, fortalecimiento institucional y gestión pública del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y ha asesorado a varios gobiernos iberoamericanos y organismos internacionales, entre ellos BID, CLAD, OEA, ONU, OGP, FIIAPP, Unión Europea, entre otras. También ha sido parte del Jurado de Open Government Awards de la Alianza para el Gobierno Abierto (para los años 2014 y 2015) y Cofundador de la campaña internacional *Open Government Standards.* Doctorando en Ciencia Política – Mención Gobierno y Administración Pública, del IUIOG, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Ciencia Política, Administrador Público y Magíster en Gestión y Políticas Públicas (MGPP) de la Universidad de Chile. Correo electrónico: alvaro.ramirez.alujas@gigapp.org; Twitter: http://twitter.com/redmatriz; y Publicaciones: http://bit.ly/188kIFV.

La Innovación en el Sector Público: Tendencias internacionales y experiencias mexicanas

Se terminó de imprimir en Noviembre de 2016
en los talleres de Géminis Editores e impresores, S.A. de C.V.
Emma Núm. 75, Col. Nativitas, Ciudad de México,
E-mail: edlag08@gmail.com

La edición consta de 1,000 ejemplares

Distribución a cargo del INAP