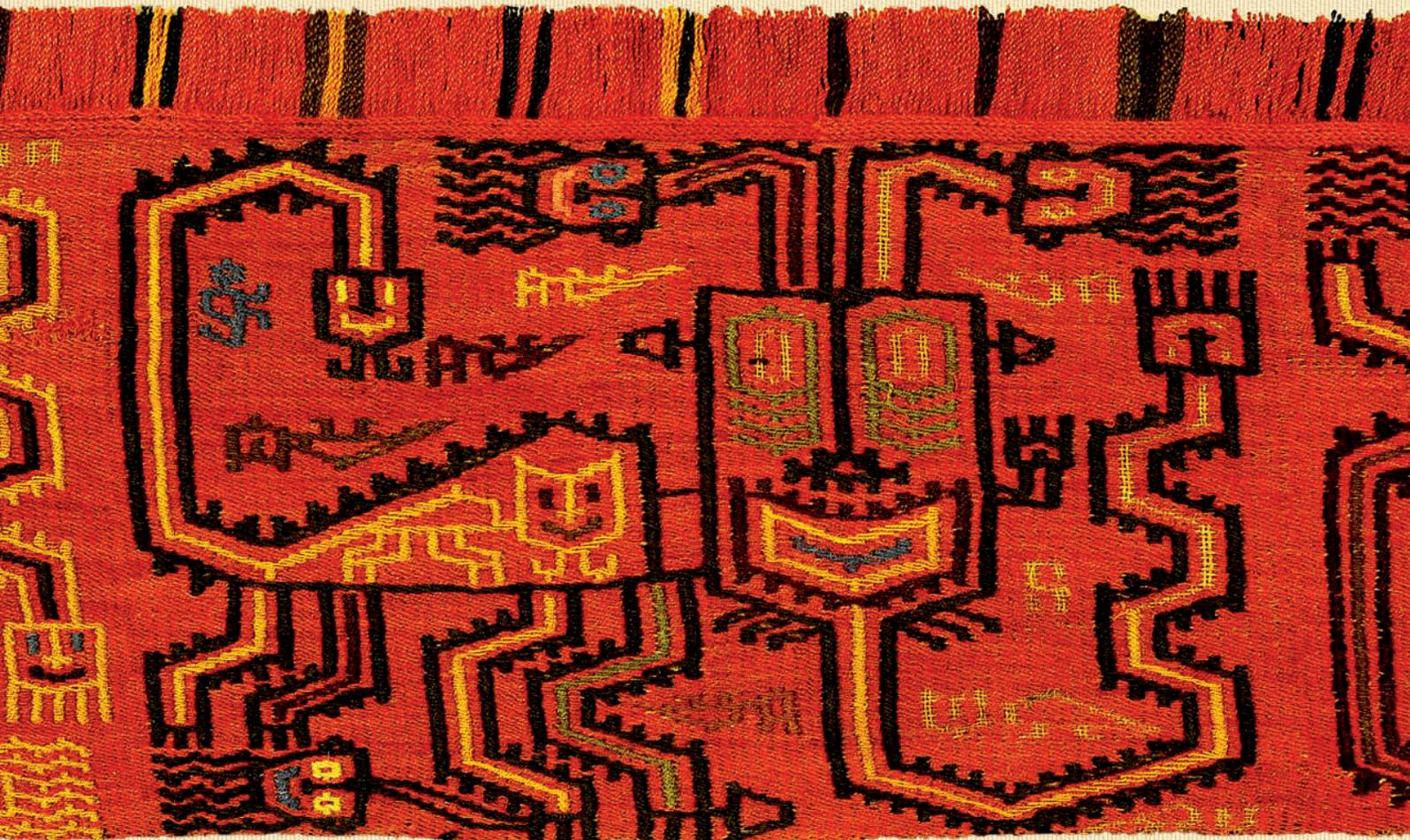




Universidad Católica
Sedes Sapientiae



ESCUELA DE GESTIÓN PÚBLICA



BUENAS PRÁCTICAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – PERSPECTIVAS COMPARATIVAS

EUGENIO CAPERCHIONE

SERIE DE INVESTIGACIONES

10

BUENAS PRÁCTICAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA –
PERSPECTIVAS COMPARATIVAS

SERIE DE INVESTIGACIONES **10**

**BUENAS PRÁCTICAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA –
PERSPECTIVAS COMPARATIVAS**

EUGENIO CAPERCHIONE



BUENAS PRÁCTICAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – PERSPECTIVAS COMPARATIVAS

© 2011, Eugenio Caperchione

ISBN: 978-612-4030-19-2

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-07195

© 2011, Universidad Católica Sedes Sapientiae

Imagen de carátula: Manto Paracas, Cultura Paracas - Ica, Perú.

Corrección del texto:

Aurora Jimeno Sancho

Modesta González Sáenz

Diseño de carátula:

Omar Portilla Lozano

Modesta González Sáenz

Diseño y diagramación de interiores:

Omar Portilla Lozano

UNIVERSIDAD CATÓLICA SEDES SAPIENTIAE

Esquina Constelaciones y Sol de Oro, S/N Urb. Sol de Oro.

Los Olivos, Lima-Perú

Teléfonos: (51-1) 533-5744 / 533-6234 / 533-0008 anexo 241

Dirección URL: <www.ucss.edu.pe>

Impreso en: Talleres gráficos de Llamkay S.A.C

Esquina Constelaciones y Sol de Oro, S/N Urb. Sol de Oro.

Los Olivos, Lima-Perú

Primera edición, marzo 2011

Tiraje: 1000 ejemplares

Esta Serie de Investigaciones se presenta en el marco del Proyecto “Creación de una Escuela Superior de Gestión Municipal en el Perú”, financiada por la Generalitat Valenciana de España, ejecutado por el Centro de Investigación y Desarrollo Innovador para la Regionalización - CIDIR de la Universidad Católica Sedes Sapientiae, ONG CESAL y Cooperación Internacional.

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin permiso escrito de la Universidad Católica Sedes Sapientiae.

EUGENIO CAPERCHIONE

Profesor principal de Economía Empresarial, Presidente de la Facultad de Economía “Marco Biagi” de la Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia.

Se ha desempeñado como Profesor desde 1990 en la Universidad Bocconi, Academia de la Guardia de Finanzas, Universidad de Módena y Reggio Emilia, Università Cattolica del Sacro Cuore, en Italia y en la Université de Poitiers, Francia (2007), Universidad de Belén, Palestina (2007), Universidad de Potsdam, Alemania (2003), Universidad de Klagenfurt, Austria (2000) y Academia de Economía de Cracovia, Polonia (1993).

Sus principales temas de investigación son: los sistemas informativos contables de las entidades locales; comparación de los sistemas contables públicos; instrumentos de programación y control en las entidades locales, en las empresas sanitarias y en otras empresas de servicio a personas; procesos de gestión de la innovación y cambio de las entidades locales; características de los procesos y de las políticas de gestión de las empresas públicas y sin fines de lucro que brindan servicios socio asistenciales.

Es socio ordinario de AIDEA, Academia Italiana de Economía Empresarial y de SIDREA, Sociedad Italiana de los Docentes de Contables y de Economía Empresarial, miembro invitado de la Comisión científica “Economía de las empresas públicas” entre los docentes alemanes de Economía empresarial (Wissenschaftliche Kommission Öffentliche Betriebswirtschaftslehre), miembro de IPMN, International Public Management Network y componente del Comité científico del network CIGAR, Comparative International Governmental Accounting Research.

Ha presentado aportaciones a numerosas conferencias y seminarios en Italia y al extranjero.

En el 2007 ha sido referente de Italia del premio EPSA, European Public Sector Award (<http://www.eps-award.eu>), en el ámbito del cual ha sido llamado a coordinar y presidir el grupo de expertos responsables de la sesión “Uso eficiente de los recursos”.

Es responsable de la organización del XII Congreso bianual del network CIGAR, que se desarrolló en Módena, en el año 2009.



INTRODUCCIÓN^I

Iniciaré este trabajo comentando algunas cosas que considero útiles, y de gran ayuda para introducirnos en el tema de las Buenas Prácticas en la Administración Pública, para ello les hablaré sobre mi antecedente cultural, a qué me dedico, etc. Además quiero contar el motivo por el cual en el último año y medio me he ocupado regularmente de las innovaciones de la administración en las relaciones públicas. Sucesivamente, analizaremos todos los objetivos didácticos de este trabajo.

Soy profesor de Gerencia Pública en Italia, mis principales áreas de investigación son la contabilidad en la administración pública y sobre todo la contabilidad en perspectiva comparada. Actualmente soy el responsable de un Network Internacional que se llama CIGAR (Comparative International Government Accounting Research) y es un network que funciona desde hace muchos años. Me interesa estudiar lo que sucede en otros países, no sólo porque puedo viajar por el mundo, sino también porque estoy convencido que para estudiar a fondo una materia es necesario observar lo que sucede en otros lugares.

Estoy seguro que no tiene sentido estudiar Administración, Contabilidad, Derecho mirando sólo dentro de la propia casa porque otros pueden tener buenas ideas, buenas experiencias, buenas prácticas que son posibles de copiar (si se tiene suerte). Ahora, también es posible estudiar para sacar ideas, sugerencias, etc.; sobre este punto hablaremos seguido en este trabajo. No es importante copiar (difícilmente hay soluciones ya listas), pero observando lo que sucede afuera, es posible tener ideas sobre lo acertado y lo incorrecto y así no cometer los mismos errores. En resumen, lo que quiero

^I Este trabajo es la reproducción de las clases magistrales preparadas por el Profesor Eugenio Caperchione para el Curso “Buenas Prácticas en la Administración Pública: Perspectiva Comparativa”, que se imparte en la Maestría en Administración Pública de la Universidad Católica Sedes Sapientiae y que se realiza con la Universidad del Sacro Cuore de Milán, sede de Piacenza. Este material ha sido escogido por su actualidad e interés en el acontecer de la administración pública nacional y por la contribución que pueda ser para ésta. Agradecemos al Profesor Caperchione por habernos permitido editar su trabajo.

resaltar en este momento es lo importante que es tener una visión comparada de aquello que sucede también en otras organizaciones.

Pasemos al segundo elemento de la presentación: mi interés sobre las temáticas de carácter comparado en el estudio de lo que sucede en diversos países. En el 2007, tuve una experiencia muy interesante, un encargo muy importante, fui invitado a trabajar en un proyecto que se llamaba EPSA (European Public Sector Award). Este proyecto buscaba premiar a las mejores organizaciones públicas europeas que presentaban proyectos que mostraban las innovaciones más importantes que se habían introducido en su realidad, sea en regiones, en estados, en comunidades o en otras administraciones. Estuve a cargo de una de las tres secciones del premio que se llamaba *Targeting Scarce Resources*, es decir, lograr los objetivos con escasos recursos. Guíé a un equipo evaluador y examinamos 160 proyectos en dos meses, realizamos visitas a las administraciones que estaban en la *short list*, o sea las que eran más interesantes y propusimos para los premios a algunas de ellas.

Les cuento esto sobre EPSA por sus experiencias significativas de innovación, de gestión y administración, (EPSA 2007 y EPSA 2009). Me gustaría presentarles algunos casos, algunas experiencias de éxito de las cuales se puede aprender, se puede extraer ideas para aplicar también en un ministerio en el Perú, en una región, en una municipalidad o en cualquier tipo de administración. Esto es algo muy importante y también es importante entender que este tipo de experiencias puede enriquecer, o dicho mejor, puede fortalecer a aquellos que quieren innovar.

Les presento dos casos, para sacar ideas que sirvan para innovar o mejorar lo que se viene haciendo, pero es cierto que Europa es distinta a Latinoamérica y la política de Manchester tal vez no es la misma política de Lima, entonces podría darse que no sea posible tomar ideas de una innovación y traerla. Pero la idea fundamental es que podamos mirar estos proyectos, estas innovaciones que han sido premiadas y permanecer sorprendidos ante el hecho de que en una situación distinta a la nuestra, pero también una situación difícil, se logró innovar y se logró mejorar la situación. Por lo tanto, nosotros estudiando esto, tomamos algunas ideas de cómo hacer algo, sobre todo ver que sí se puede realizar. Ustedes cuando trabajen en su propia administración podrán llevar ideas y podrán decir a los administradores, a los políticos “mira que sí se puede mejorar”, “sí es posible”. No es verdad que siempre la administración pública deba trabajar aceptando la dificultad que se presenta, al contrario, sí se puede mejorar. Entonces, puedo decir, que de esta experiencia me ha nacido el deseo de estudiar más este tipo de problemas; obviamente los he estudiado también desde un punto de vista académico.

Este trabajo enfoca el tema de la innovación como necesaria en todas las empresas privadas y públicas; especialmente para las instituciones públicas. Queremos entender



por qué hay una necesidad de innovar, cómo se hace para responder a esta necesidad, cómo se hace para consolidar y difundir estas innovaciones. En sí, comenzamos descubriendo que puede existir un problema y que hay necesidad de hacer algo distinto y de un modo diferente, para fortalecer los servicios públicos. Pero, el problema es una cosa y responder a éste es otra.

A veces está el problema y no se sabe responder. Por ello, veremos cuáles son los factores que nos obligan a innovar, porque siempre hay alguien que dice “debemos poner las cosas en orden, aquí las cosas no funcionan”. En Italia hay muchos ejemplos, estoy seguro que en el Perú también los hay. Si existe un problema: ¿cómo se hace para responder? Este trabajo quiere plantear cómo hacer para favorecer la innovación, para impulsar las innovaciones, pero la innovación se genera y muchas veces después de algún avance ocurre que no llega a consolidarse.

A veces hay algo que empieza bien, es muy prometedor y luego se detiene. Entonces, me interesa entender cómo se genera, cómo nace, cómo se construye, pero también cómo se consolida, cómo se vuelve estable, cómo se vuelve algo que permanece en esa organización, y luego, cómo se difunde, porque en la administración pública es muy importante que, si alguien tiene una buena idea, busque difundirla. Esto porque la administración pública no está verdaderamente en competencia, no es como en el mercado de las empresas privadas, donde si uno tiene una idea, busca guardarla celosamente porque de otro modo, la competencia se puede aprovechar.

En la primera unidad, analizaré el concepto de innovación, para entender qué cosa es y qué se entiende por innovación. Trataremos de entender cuál es el proceso, cómo se consolida, cómo se difunde. En la segunda unidad haré un análisis de la innovación en una perspectiva comparada. Entonces entenderemos de algún modo qué cosa sucede en la administración pública de distintos países, entenderemos las trayectorias de reforma más importantes en este periodo histórico. Luego, en la tercera unidad abordaré la evaluación de la innovación, cómo se hace para juzgar. Porque la innovación puede ser buena, o menos buena. ¿Quién lo dice?, ¿Lo digo yo, que la hago?, ¿Lo dice el ciudadano?, ¿Lo dicen otros? y ¿Por qué se necesita evaluar? Y la evaluación ¿sirve sólo para decir si está bien o mal? ¿Forma parte del proceso? ¿La evaluación sirve para continuar innovando?; estas son preguntas que se irán respondiendo.

Ahora ¿Qué cosa quiero hacer? ¿Qué cosa quiero obtener de este paper? Intentaré hacer el trabajo, digamos “teórico”, de hablar de los temas que he mencionado antes, de esta manera entenderemos qué cosa es innovación, cómo nace, cómo se consolida, cómo se difunde, etc. Pero la clave de la lectura y el sentido de todo lo que estoy diciendo, no es sólo mirar la historia de las innovaciones y luego decir: “ah! lindo, interesante, mira qué

buenos han sido ellos que han hecho algo interesante”, en cambio, el objetivo didáctico es el de ver cómo funciona para ver si se puede volver innovador, para generar personas que toman esas ideas y las usan en su realidad. Por lo tanto, el objetivo es tener los instrumentos para que quienes trabajan en la administración pública se conviertan en innovadores.

Una investigación importantísima que ha hecho Sandford Borins, un profesor de Toronto, ha concluido que casi la mitad de las innovaciones más interesantes registradas en los Estados Unidos han partido desde abajo, por lo tanto no del vértice de la organización. Quienes trabajan en la administración pública pueden hacer algunas cosas y a medida que van madurando y teniendo una posición más importante en su carrera, tendrán otros espacios para poder proponer, gestionar algunas innovaciones.

En la bibliografía que se acompaña, hay algunos artículos que son extraídos justamente del libro de Borins, también está otro libro, del mismo autor, llamado *Innovations in Governmen. Research, Recognition and Replication*. Es un libro que celebra los veinte años del premio ‘Innovation in American Government’, y hace un recorrido de los veinte años del premio intentando comprender cuáles son las lecciones aprendidas. Así mismo, es interesante tener en cuenta un artículo de Bob Behn llamado *The Adoption of Innovation, the Challenge of Learning to Adapt Basic Knowledge* del cual hablaré en la primera unidad; un artículo de Jean Hartley que se pregunta si las innovaciones ayudan al mejoramiento de los servicios públicos: *Does innovation lead to improvement in public services? Lessons from the Beacon Scheme in the UK*. Por último, el artículo de Marta Ferreira Santos Farah en Peter Spink respecto al Brasil, el título es *Submission of Government innovation in a Comparative Perspective - Brasil*. No sé hasta qué punto en el Perú quisieran tomar ideas de Brasil, Chile, México, o de otros países, pero no los sugiero para decir “esto es lo que deben hacer” sino porque son muy buenos y considero inteligente tenerlos en cuenta.

Los otros tres artículos son: *Fostering Innovation in Public Services* del 2005 de David Albury quien es un consultor y no un académico, con el cual he intentado variar para que no solo haya teoría. Este libro es muy simple porque está hecho por un señor que cuando lo escribió trabajaba en el Strategic Unit del Primer Ministro del Reino Unido, entonces habla de cómo se hace para mejorar y sostener las innovaciones en el sector público. Finalmente tenemos otro artículo de Bob Behn *Management by Groping Along* de 1998 y uno de Sandford Borins *Lost Cannons and Rules Breakers or Enterprising Leaders - Some Evidence About Innovative Public Managers*, también de este artículo extraeré algunas cosas.

Es necesario decirles que estos artículos son en inglés, y los he tomado buscando aquello que me parecía más adecuado, más actualizado, que además sea un estímulo para entender el tema que desarrollaré. Mi introducción ha sido muy larga pero estoy seguro que les servirá para entender mejor este trabajo.



UNIDAD 1

EL PROCESO DE INNOVACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. LA INNOVACIÓN: UTILIDAD

De hecho, cualquier funcionario público podría tener dudas sobre la innovación, incluso podría estar leyendo sentado y con mucha paciencia y podría estar diciéndose: “A nosotros no nos sirve innovar, nosotros debemos hacer lo que la ley manda, nosotros debemos ofrecer los servicios, no somos una empresa privada, no debemos vender nada”, lo cual entendería, pero no estaría de acuerdo con estas objeciones.

Todas las empresas públicas y privadas, todas las entidades económicas, las instituciones que prestan servicios al público, con pagos a empresas o incluso gratuitamente como los entes públicos, tienen la necesidad de encontrar modos diferentes para hacer las cosas. Ciertamente, no estoy diciendo que para cada mínimo servicio se necesita encontrar un modo nuevo de hacer las cosas. Hay actividades que son estables, permanecen por largo tiempo iguales, es que todos tenemos la necesidad de estabilidad en algún momento. Pero lo que quiero decir es que en todo el mundo, en todas las realidades, cada vez crece la exigencia de hacer las cosas bien.

Concentrémonos sólo en las instituciones públicas. Desde hace mucho tiempo en los países más ricos, en los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y en los países occidentales más ricos, pasaba que las organizaciones públicas eran un mundo separado, distinto del resto de la economía. La

economía privada debía hacer bien las cosas, gestionar bien las cuentas, etc. El mundo de las organizaciones públicas estaba llamado a gestionar una parte de la economía y estaba permitido que las administraciones públicas, en ciertos casos, funcionasen de un modo poco eficiente: tal vez no usando bien los recursos.

Al respecto, como decía, he viajado no por todo el mundo pero he tenido muchas experiencias, por lo que puedo hablar de Italia pero también de otros países. Me pasó que hace cerca de veinte años estaba en Polonia, un país al este de Europa que era un país rico con respecto a otros, y allí algunos de los que trabajaban en las empresas privadas se dieron cuenta que se podía empezar a ganar mucho dinero. Entonces trabajaban muchísimo, se empeñaban y se veía que, efectivamente, se habían vuelto más ricos. Pero trabajaban verdaderamente muchas horas al día, siempre pensando cómo hacer para encontrar nuevos clientes, siempre pensando cómo trabajar, etc.

Visitando algunas organizaciones públicas ¿qué cosa sucedía?, incluso hace veinte años, habían personas que trabajaban poco, no es que no trabajasen sino que tenían un ritmo tranquilo, relajado. Llegaba en la mañana, porque trabajé un periodo con ellos, y primero conversábamos un poco, luego íbamos a trabajar y cerca de las diez de la mañana sacaban todos los papeles del escritorio, ponía un bonito mantel, los platos, los vasos, se preparaba el té, alguien sacaba del refrigerador una torta y se festejaba algo como el onomástico de alguien, porque en Polonia se festeja el onomástico y no el cumpleaños. Y esto sucedía en la oficina. La primera vez, le dije al director: “Pero ¿por qué? ¿Acaso no deben trabajar?” Una fiesta está bien, pero al día siguiente también, y sucesivamente, era siempre así: la fiesta, luego se trabajaba un poco, luego se volvía a comer. En sí, su ritmo de trabajo era muy relajado, y el director de esta organización pública me dijo: “Eugenio, a ellos se les paga muy poco, trabajando aquí no tienen muchas oportunidades, por lo tanto, yo debo respetar el que trabajen poco”. Soy muy amigo de este señor en Polonia, que es un país al cual quiero mucho, y no estoy hablando mal de ellos pero estoy diciendo que esta situación, en realidad, es la misma en otros países, sucede aquí, sucede donde están ustedes. Esto sucede muchas veces porque en las organizaciones públicas no se trabaja mucho, por eso se piensa que no es importante hacer bien las cosas y dar un buen servicio a la población.

Pero esto debe terminar, no puede continuar una situación así. Si las administraciones públicas no trabajan bien, si no trabajan lo mejor que pueden, tampoco las empresas privadas pueden trabajar bien. Si las organizaciones públicas no hacen bien su trabajo, no tienen limpia la ciudad, si no hacen los documentos que deben hacer, si la empresa, si la universidad no trabaja bien, si la escuela no trabaja bien, al final todo el país, toda la nación, no logra trabajar, no logra tener su lugar en la economía mundial: todos tienen la necesidad de dar lo mejor que pueden.



Entonces los ciudadanos y las empresas deben pedir a las organizaciones públicas que trabajen bien, trabajar con empeño para obtener resultados, hacer todo lo que se puede hacer, porque la administración pública es la administración de todos.

No es que sea un contexto competitivo, no es un mercado, sino que es un contexto donde es necesario gestionar correctamente, obtener la eficiencia del uso de los recursos, ser eficaces, demostrar que se están haciendo bien las cosas, demostrar que las soluciones adoptadas son adecuadas, asegurar a los ciudadanos que estamos al tanto de lo que sucede alrededor. Por ejemplo, hace poco el Ministro para la Administración Pública y la Innovación de Italia, decidió algo: todos los nuevos funcionarios de la administración pública, o sea los más jóvenes que ahora han entrado, tendrán que hacer seis meses de trabajo en organizaciones públicas de otros países, unos cursos de formación en el escenario de países del extranjero para hacer lo que decía al inicio: para tomar las ideas, para entender cómo se trabaja en otros lugares.

La innovación es importante para todos, no sólo para las empresas privadas. Hace 20 años, si alguien iba a investigar en la biblioteca acerca de libros sobre innovación, probablemente encontraba información solo para las empresas privadas. En cambio, si se mira el material más reciente empezaremos a encontrar innovaciones también para las organizaciones públicas.

Hay algo más que decir, y es que cuando hay una crisis como la de los meses anteriores, es decir cuando hay una crisis económica, el trabajo de las organizaciones públicas se vuelve crucial. Con respecto a esto, doy por descontado que innovar es importante para todos; incluso si hablamos de una pequeña escuela en un pequeño pueblo, de una pequeña municipalidad. Claro está que una organización muy pequeña no podrá hacer grandes innovaciones, pero algo que debemos considerar es que la innovación también es sensible a temas de cultura, de orientación. No puede ser muy cierto que la administración pública es sólo la burocracia, hacer siempre las mismas cosas con las mismas reglas. No es así, respetar las reglas es importante, pero también es importante encontrar nuevas reglas y nuevos modos de hacer las cosas.

2. DEFINICIÓN DE INNOVACIÓN

Con lo expuesto, veremos ahora el concepto de la innovación, del cual se han ocupado muchas disciplinas. Por ejemplo, de la innovación se ha ocupado la economía política, habrán escuchado hablar probablemente de Joseph Schumpeter², que ha

² Joseph Schumpeter (1883 - 1950), economista austro-estadounidense, ministro de Finanzas en Austria entre 1919 y 1920.

estudiado qué es la innovación, qué es ‘el emprendedor’, se ha ocupado de la economía industrial. El norteamericano Everett Rogers escribió también un libro³ que es fundamental sobre la difusión de la innovación.

Pero se han ocupado de la innovación también otras personas y no sólo los economistas empresariales o los llamados estudiosos de *business o management* como los llaman en algunos países, sino también los ingenieros se ocupan del tema de las innovaciones, etc. Hay muchos enfoques, yo voy a conceptualizar y fijar las ideas poco a poco, es decir en lo que respecta a las organizaciones públicas.

Ahora no me ocuparé de la innovación en general sino de la innovación en la Administración Pública. Si miramos la literatura, hay muchos autores que se han ocupado del tema. Se han interesado los estudiosos del Derecho con sus disciplinas jurídicas, se han interesado los estudiosos de las ciencias administrativas, los estudiosos de *Public Administration*, los sociólogos, los licenciados políticos. Veamos una definición, quizás no una definición final y precisa sino una *runnig definition*, es decir, una definición provisional que luego al final del paper la podemos mejorar. Esta definición nos servirá para entender de qué estamos hablando.

Antes que nada me quiero ocupar de algo que llamo la innovación de una empresa, innovación realizada por una sola empresa.

Partiendo de una percepción natural, estoy seguro que cuando hablo de innovación el lector puede estar pensando: “Sí, las innovaciones son las reformas, innovación es una reforma en la que se hace algo”.

Por ejemplo, en mi país, en Italia, cuando se habla de innovación, muchos piensan en las reformas del Estado. En Italia estamos discutiendo sobre una reforma para convertir el gobierno central en algo distinto y hacer un gobierno más federal, dar más poder a las regiones y convertir a Italia en un país federal, como los Estados Unidos, como Alemania u otros.

En cambio, quiero decir algo distinto, las reformas de todas las organizaciones públicas de un país son seguramente importantes, pero no es de lo que me ocupo en este curso. Son importantes porque, ciertamente, un gobierno necesita definir la estructura del Estado, definir la repartición de los poderes, hacer algunas modificaciones que la población cree necesarias. En resumen, hay muchas formas, muchas opciones que un gobierno puede tomar. En ciertos casos podría cambiar, por ejemplo, el modo de organización de las escuelas, el periodo de duración del Parlamento, y

³ Everett Rozen (2003) Diffusion of innovation (ver bibliografía)



muchas otras cosas, por lo que resulta inútil que les describa todas las formas. Pero, tal vez estas reformas aplicadas, que son muy útiles y muy importantes, son reformas que vienen de afuera.

Para todos los que trabajan en las municipalidades, en las escuelas, en las regiones, en todas las organizaciones públicas de un país, no sólo se debe esperar las reformas que vienen de afuera, se necesita que dentro de todas estas instituciones se tome la responsabilidad y se decida hacer cosas más eficaces, más eficientes y también innovadoras. Esto que digo deriva también de mi enfoque cultural, de mi formación, pues pertenezco a un grupo de estudiosos que creen que, para el buen funcionamiento de la administración pública de un país es necesario que todas las unidades singulares, las empresas, las comunidades, las provincias, las regiones, los hospitales, las escuelas, las universidades, etc., hagan las cosas bien. Es decir, la administración pública no es una construcción unitaria, no es posible que uno decida por todos. Si en Roma o en Lima alguien tiene una idea buena y dice: “ahora debemos llevar a cabo esa idea en todo el país”, luego se tendrá que trabajar para que todas las unidades singulares sean capaces de seguir la reforma, de hacer las cosas mejor, etc.

El punto central son las innovaciones a nivel de las administraciones públicas singulares. Obviamente para que esto sea posible es necesario que las organizaciones públicas tengan una cierta autonomía, que puedan decidir algunas cosas. Entonces comencemos por distinguir, en mi *running definition*, las innovaciones de empresas, de las innovaciones de sistema.

Las innovaciones de sistema, las que como decía primero puede ser el federalismo, las privatizaciones, etc., son de algún modo las condiciones ambientales, las condiciones del entorno para un mánager que decide todos los días.

Por otro lado, las innovaciones de empresa son importantes en su ambiente singular, y pueden permitir mejorar en esa administración el nivel de servicio. Un funcionario público me puede decir: “La municipalidad de Cusco funciona bien, pero ¿el resto del país?” Mi respuesta es, “Si esa funciona bien, los otros lo ven; y en las otras municipalidades pueden decir: ¿Por qué Cusco ha hecho un cambio, una mejora, en tanto otra ciudad no lo ha hecho?”

Si las personas miran, hablan, discuten, así también otros pueden mirar a Cusco y decir: ¿Cómo has hecho para tener a los ciudadanos más contentos? ¿Cómo has hecho para gestionar mejor las escuelas? ¿Cómo has hecho para tener las calles limpias o en buen estado, sin huecos? ¿Cómo has financiado esto? Porque ahora hay un presupuesto muy estrecho y nosotros no logramos hacer las cosas.

La innovación en una empresa, si está bien hecha, se convierte en un estímulo para las demás, al menos ésta es la hipótesis sobre la que estoy trabajando; es lo que he visto en las realidades y he podido examinar: se parte de abajo y por efecto de imitación se difunde. Este es un punto.

Otro punto es: ¿Todo lo que es nuevo es una innovación? ¿Es suficiente el elemento de la novedad o sea de la discontinuidad del cambio para decir que algo es una innovación importante? Mi respuesta es: no. No todas las cosas nuevas son bonitas, no todos los cambios son para mejorar. Entonces ¿Qué miramos? Durante la ceremonia de presentación de los premios 2007 del European Public Sector Award, se buscaba ejemplos de innovaciones en administración que tuvieran como finalidad una mejor satisfacción de los ciudadanos y de la comunidad, este es el elemento central: **hay algo que permite satisfacer mejor a los ciudadanos y a las comunidades, en este sentido se convierte en un cambio interesante, y por lo tanto, es una innovación.** Si por ejemplo yo estuviera dictando una clase y sostuviera un micrófono, y decidiera cambiar de mano el micrófono, pasando de la izquierda a la derecha o paso un lapicero de aquí a la otra parte, esto no es una innovación, los alumnos están igual que antes y yo tal vez estoy más cómodo, pero no hay ninguna diferencia para ellos. Por otro lado, si quiero marcar la diferencia porque logro tener abierta la biblioteca el sábado por la mañana y los ciudadanos dicen: “¡Qué bien! El sábado por la mañana, podemos tomar los libros o los otros materiales y finalmente podemos usar la biblioteca”, pero si la biblioteca de una municipalidad, de un colegio, dice: “abro también el sábado por la mañana” y ese hecho se junta con el hecho de que en esa ciudad el sábado por la mañana todos deben trabajar o ir al mercado y no pueden ir a la biblioteca, este cambio tampoco sería una innovación. Es una organización distinta, pero no tiene un impacto, no tiene una mejora para los ciudadanos.

Agrego algo importante, **es necesario que la innovación produzca resultados, que sea eficaz, y también debe ser sostenible económicamente.** No quiero tener una preocupación excesiva por el dato económico, pero es necesario que la innovación se pueda sostener. Si uno hace una innovación gastando todo el presupuesto para algo muy pequeño, no ha innovado sino sólo ha mostrado hacer algo diferente, porque con grandes recursos todos somos buenos mángers. Un buen mánager verdaderamente es quien usa recursos más limitados. Entonces estos son todos los puntos importantes que quería resaltar, posteriormente veremos qué es lo que nos dice la literatura.

David Albury, dice esto: **“Una innovación exitosa es crear nuevos procesos, productos, servicios que resulten en una mejora significativa del *outcome* o sea del producto, de la eficiencia, de la eficacia, de la calidad”**. Incluso Altshuler y Behn, que escribieron en 1997 el libro *Innovation in American Government: Challenges, Opportu-*



*nities, and Dilemma*⁴, dicen que **innovación es novedad en acción y esta es una insistencia sobre el hecho que no es sólo una idea sino es algo que funciona**, y esta definición es retomada por muchos. Incluso la profesora americana Olivia Golden dice que la definición implícita, la consecuencia implícita de nuestra definición de innovación es que debe ser un programa de tipo innovador que opere, no es solo una idea. Podemos encontrar muchas definiciones en este sentido y ciertamente no todos están de acuerdo, alguno sostiene que la innovación es algo dramático, particularmente algo que cambia todo desde los fundamentos, esto en la literatura es llamado como *the breakthrough es decir*; los grandes cambios, los cambios de paradigma. Sobre este punto quisiera mantener los pies sobre la tierra; es decir, no debemos pensar en las cosas irrealizables.

Hoy en día hablar de innovación en la administración pública quiere decir tener ganas de hacer las cosas bien, de buscar buenas ideas, de tener la capacidad de ponerlas en práctica, de usar los recursos de una manera aceptable y al final de todo esto, lograr que las cosas mejoren para los ciudadanos y para las empresas. No sirven los premios Nobel, no sirven los genios y no sirven recursos infinitos; sirven las personas con cualidades. Sandford Borins, a quien he citado antes, ha escrito mucho sobre la innovación. Entre lo que ha escrito hay una obra cuyo título es: *Innovating With Integrity: How Local Heroes Are Transforming American Government (1998)*, es decir, que hay unos héroes locales, hay personas que desde abajo están transformando la administración.

En cuanto a la innovación de los sistemas, no digo que no sea importante, pero no la revisaremos en este documento; estamos viendo la innovación de empresa, la innovación dentro de una administración. Tal vez adentro hay muchas cosas que se hacen igual, pero lo que busco es tratar una innovación que cambia algo para el usuario final, para el ciudadano, para la empresa. No me interesa algo que sea sólo una innovación interna, es decir si una administración cambia el modo como trabaja, si se reorganiza, porque esto no tiene un impacto para los ciudadanos, puede ser útil, puede ser necesario, puede ser algo que permite trabajar mejor a los empleados, pero no es lo que buscamos. Estamos buscando algo que se haga dentro de una administración y que parta autónomamente y voluntariamente de la administración misma, realizado por los políticos, por el alcalde si hablamos de una municipalidad, por sus asesores, por los colaboradores, o si no por el director general, los dirigentes; es decir, alguien debe decir: “debemos resolver el problema, tenemos una idea, hagamos algo distinto”, y luego viene el momento de la verdad: si se ve que los ciudadanos están más contentos, algo ha cambiado. Por lo tanto, esto es lo que debemos estudiar, esto es lo que debemos promover, esto es lo que debemos hacer al final.

⁴ Altshuler, Alan A., y Robert D. Behn. *Innovation in American Government: Challenges, Opportunities, and Dilemma*. Washington, D.C., Brookings Institution Press (1997) 58-59.

En mi trabajo, como Decano de una Facultad - o sea como *mánager* - yo debo buscar innovar, hacer algo que sirva, en mi caso, para los estudiantes.

Hemos entendido que esto es lo que queremos hacer, pero ahora debemos pasar a entender cómo esto se puede realizar, cómo esto puede suceder. Entonces los pasajes que debemos seguir son distintos, el primero de estos es entender, en el primer momento, cómo surge la necesidad de innovación.

3 ¿CÓMO SURGE LA NECESIDAD DE INNOVAR?

Un factor que ya he mencionado es *la insatisfacción de los ciudadanos*. Ciudadanos que no están contentos, deciden hacer escuchar su propia voz, deciden no conformarse con servicios pobres en calidad que existen, entonces presionan. Podría darse también que la presión sea financiera, esto seguramente sucede también en el Perú, en el sentido que puede haber una mayor demanda por un mejor nivel de servicio y la Administración Pública tenga un menor presupuesto o menos dinero. En este contexto de pocos recursos y una mayor demanda, quizá podríamos tener una idea buena para hacerlo mejor. También en la literatura, en los libros, encontramos que usualmente las innovaciones ocurren en las grandes crisis. De hecho, en algunos casos se ha notado que dentro de una organización pública dejan que la crisis emerja, no intervienen en absoluto para evitarlo, para poder luego proponer un cambio. Justamente, una estrategia para innovar: dejar que el problema emerja para decir “yo tengo la solución, hagamos esto”. Porque cuando el problema es grande también lo es para el político, que luego dice: “sí, trabajemos para esta solución”. Si el problema no se ve, usualmente el político no está interesado.

Por lo tanto, son muchos los factores que nos indican una necesidad de innovación, un pedido, un requerimiento. Pero aquellos que conocen algo de economía saben que siempre hay necesidad de una demanda, pero también de una oferta. La demanda no basta, por eso debemos estudiar cómo se genera una oferta, cómo se genera la posibilidad de innovar, cuáles son las condiciones.

Ahora me enfocaré en este punto. No se debe cumplir el papel de simple espectador, no estamos estudiando cómo las hormigas nacen y se dispersan, no estamos estudiando el vuelo de las águilas porque nos gusta eso. Estamos estudiando cómo funcionan las organizaciones públicas porque queremos intervenir. Por eso digo que, según los estudios y la literatura, según mi experiencia, para innovar sirven una serie de condiciones; es como si dijera: “si alguien quieren innovar, si quieren mejorar las organizaciones públicas, deben intentar trabajar sobre esos puntos”. Este es el esfuerzo que es necesario realizar y quiero recalcar.



4. ¿CÓMO PODEMOS ENTENDER SI UNA ORGANIZACIÓN LOGRA ENCONTRAR SOLUCIONES INNOVADORAS?

Comencemos este punto sabiendo que a veces las innovaciones suceden por casualidad, otras porque alguien dice que algo se debe hacer o por otras formas. Lo que sí quiero destacar es que se necesita tener una cierta humildad, una cierta modestia, debemos recordar que estamos hablando de algo que en realidad es difícil de realizar, si fuese fácil para todos, no estaríamos revisándolo, todas las administraciones funcionarían bien, tendrían siempre nuevas ideas, las realizarían, todo funcionaría bien. En cambio, no; innovar es algo que sirve, y también es algo difícil, a veces puede haber factores de casualidad, de suerte para lograr hacer algo. Pero nosotros no nos podemos sentar y decir, “si tengo suerte, las cosas irán bien”. Nosotros tenemos que estar listos, incluso para la suerte, si uno quiere ganarse la lotería y nunca compra los tickets, jamás podrá ganarse la lotería; por eso, nosotros también tenemos que hacer algo, porque si no, ni toda la suerte de la lotería serviría.

Entonces como primer punto: **las innovaciones son, en gran parte, el resultado de un esfuerzo, de una fatiga, pero de un esfuerzo deliberado, decidido de una o dos personas dentro de una organización. Las innovaciones se dan porque uno decide que se necesita cambiar algo.** No todos los que quieren cambiar lo logran, ciertamente es así, es la vida, es la vida de las personas, es la vida de la economía; no todos pueden alcanzar los objetivos. Seguramente aquellos que están inmóviles no logran nada. Entonces, primer punto: **cuentan las personas que lo quieren hacer, personas que tengan capacidad de generar innovación; como decía antes, no basta la demanda, se necesita la oferta; no basta el problema, se necesita la capacidad de resolverlo.**

Hace un tiempo atrás, en Italia, en una ciudad grande como lo es Nápoles, no eran capaces de recolectar los residuos cotidianos de las calles, habían montañas de residuos, incluso frente a las casas, frente a las escuelas, por la calle no se podía circular; las fotografías de Nápoles estaban por todo el mundo y decían: ¿Cómo en un país rico puede suceder esto? El problema lo veían todos, pero para resolver el problema, fue necesario que el nuevo gobierno decidiera no sólo ayudar con el presupuesto, sino que decidiera ayudar a resolver el problema, a encontrar las soluciones para que eso no suceda más.

Esto quiere decir, que **sirve tener una capacidad de respuesta frente a la necesidad**, pero atención, como dice Bob Behn y como todos podemos decir y compartir “**No existe el libro de las recetas de las innovaciones**”. Este es un punto importante, les pido que lo marquen. No existe un libro que diga: “Si tú quieres innovar y quieres hacerlo bien entonces toma el decálogo, como la tabla de las leyes de Moisés en el monte Sinaí”. Si yo tuviese ese libro, haría tantas cosas, tantas consultas, sería el hombre más rico de este mundo porque todos querrían “la solución”.

Lo que nosotros podemos dar aquí no es una tabla con las diez recomendaciones más importantes que aseguran el resultado, por el contrario podemos ver a los que han mejorado - como cuando les decía que trabajé en el 2007 en el *European Public Sector Award*, estudiando todos los casos. Si nosotros miramos a aquellos que han mejorado, vemos que hay algunas características comunes, vemos que hay cosas que suceden con una cierta frecuencia. Vemos que por ejemplo, hay algunas condiciones externas y también condiciones internas.

Las condiciones externas favorables pueden ser: que los ciudadanos de aquella población están atentos a lo que hace la administración pública, y decir atentos no se refiere necesariamente a “críticos” o “molestos” si no que miran, que entienden los problemas, que piden soluciones, que esperan algo de la administración pública.

Otra condición importante es la escolaridad, el nivel de instrucción; en un territorio donde hay un alto nivel de escolaridad, es también fácil encontrar personas preparadas que van a trabajar en la administración pública. Otra, puede ser también un apoyo de parte del gobierno central o de los gobiernos regionales para que den empuje, recursos financieros, y soporte. Por otro lado, es normal que hayan ciertas condiciones favorables: si todo en torno a mí funciona bien, es más fácil para mí concentrarme en mis problemas y tratar de hacer bien las cosas; pero esto también sirve para otra cosa. En este punto quisiera abordar este trabajo, sobre quienes trabajan en la administración pública. **Un primer punto general que hay que mencionar es la necesidad de personas preparadas, personas que conozcan la administración pública, personas que quieran trabajar en la administración pública para hacerla funcionar bien.**

Si en un país, todos los que quieren trabajar, los que son capaces, lo quieren hacer en una empresa privada, en un negocio, porque en el *business* se gana; y en cambio, a la municipalidad, al gobierno van sólo personas que no son capaces, que están cansados, que no tienen ganas de trabajar; entonces es muy difícil innovar. Pero si nos damos cuenta de esto, y lo abordamos de manera responsable, sea como director, como alcalde, como dirigente de una administración pública, no nos resignaríamos a ello y diríamos en cambio: “busquemos personas preparadas, que trabajen”.

En mi experiencia he visto que una condición importantísima es que, antes que nada, los administradores deben de creer en la exigencia de innovar. Por administrador me refiero, por ejemplo, al alcalde en una municipalidad. Si el administrador, es decir el jefe dice, “queremos hacer bien las cosas”, puede ejercer presión sobre este punto y puede favorecer al cambio. El rol del *mánager* es importante, porque el cambio, la innovación se desarrolla al nivel de un *mánager*; el alcalde o administrador puede entender el problema, porque los ciudadanos acuden a él y le dicen: “tenemos necesidad



de una escuela que funcione mejor, una escuela que esté abierta más horas; necesitamos un hospital más cercano a nuestro pueblo”, pueden hacer sus pedidos pero ¿cómo hacer funcionar esto? También depende de los managers, de los directores. Sirven también otras personas preparadas, no sólo los administradores managers, sino todo el personal de la entidad, todas las personas que trabajan en esa administración. Los estudios sobre esta materia dicen que **las innovaciones parten si es que hay promotores, en inglés se habla de “Advocates”, en referencia a los promotores de la innovación.** ¿Qué deben tener estos promotores? ¿Cuáles son sus características principales?

5. ¿QUIÉNES SON LOS PROMOTORES DE UNA INNOVACIÓN?

Los promotores de una innovación deben tener una visión clara del problema y de las soluciones y la capacidad de diseñar proyectos. Sirve alguien que usa su inteligencia, su experiencia, su capacidad para estudiar el problema y para encontrar una solución. Tal vez la solución está en algún lugar o tal vez no, pero debo buscarla, debo pensar, si no entiendo bien el problema, no encontraré la solución. Si entiendo el problema, pero me detengo y no me empeño, no encontraré la solución.

Otro punto es que estos promotores de la innovación deben crear consenso sobre los proyectos. Deben obtener el sustento de las personas que deciden. De acuerdo con la experiencia antes mencionada en la premiación europea, de los trescientos casos presentados, muchos han explicado que tenían una buena idea, que han logrado hacer el marketing de esa idea y que han encontrado alguien que dice “sí, bien, hagámoslo”, porque cada innovación necesita soporte de toda la organización. Entonces como decía anteriormente en el estudio de Borins, el 50% de las innovaciones parten de abajo, pero cuando parte de abajo, hay que llegar hasta arriba y es necesario que el jefe acepte seguir adelante; porque si parte de abajo y el jefe no la acepta, la innovación se detiene. El jefe necesita que los que promueven la innovación se lo pidan, que lo convenzan, que le hagan ver la utilidad.

Por lo tanto, para promover, se necesita tener la cabeza para realizar un buen proyecto, y luego para realizar el proyecto se debe crear el consenso, debo incluir a otros sujetos, debo crear un clima favorable para realizar ese cambio, debo involucrar al personal.

Entre los casos que mostraré, también hay algunos que son buenísimos ejemplos sobre esto. Por ejemplo, uno que tiene que ver con los bomberos de Manchester, Inglaterra o sea Greater Manchester Fire Authority. Hace tres años, el gobierno británico decía: “se necesita aumentar los sueldos de todos los bomberos”, pero el gobierno no daba el dinero para pagar este aumento. Entonces, la Fire Authority (la agencia que se ocupa de los bomberos) no sabía de dónde sacar ese presupuesto pero sí sabía que

este servicio es imprescindible. Por lo tanto, luego de mucho analizar esta situación, al final tuvieron una idea y fue la de cambiar completamente los turnos de trabajo, cambiar los grupos, la duración del turno, los horarios de la noche, los horarios del día, tantas cosas que iban en contra de las costumbres del personal. Por ejemplo, el personal estaba acostumbrado que de noche, si había un incendio corrían a apagar el fuego, pero si no lo había, dormían. Ahora de noche si no hay un incendio, estudian, hacen ejercicios, hacen cosas. Esto, por el modo en como lo digo, puede parecer algo desagradable para el personal, sin embargo, quien ha promovido la innovación en este caso, ha encontrado el modo de explicar a las personas que trabajan, que de un lado se les pedía hacer algunas cosas extras, pero por otro lado, habían otros aspectos positivos, como el hecho de tener vacaciones más largas y seguras, justamente como efecto de la reorganización. Finalmente, el personal dijo: “está bien, hagamos esta innovación”. Ahora las cosas allí funcionan mucho mejor, han ahorrado dinero, han encontrado el modo de pagar a las personas, la calidad del servicio ha aumentado y las personas que trabajan allí están más contentas.

Por ende, los promotores no sólo deben tener un buen proyecto, deben lograr la creación de un consenso, hablar con los políticos, hablar con el personal y lograr involucrarlos, hacerles entender los beneficios, no sólo los costos.

Por otro lado, los promotores de las innovaciones deben tener, obviamente, una capacidad de *leadership*, o sea de liderazgo. Usualmente puede ser útil identificar algunos campeones de las innovaciones, los que empujen, los *innovation champions*, es decir, aquellas personas (pueden ser también del personal) que deciden que este tema es muy interesante y ellos deciden hacer la experiencia.

Continuando con las características que vengo enumerándoles, en ocasiones he visto que los promotores de la innovación han sido capaces además de involucrar a la población, son capaces de dialogar con ellos, de hacerles entender los beneficios que pueden derivar de la innovación, e incluso tal vez pueden pedir a la población que haga ciertas cosas de un modo distinto.

La última característica que quiero subrayar es la evaluación, la capacidad de hacer una evaluación, de autoevaluarse, de admitir los errores. Este es un punto de gran relevancia. Cuando hicimos el cuestionario hace dos años, pedimos a todos los innovadores que nos explicasen las razones por las cuales sus innovaciones funcionaban, pero también qué problemas habían tenido y qué cosas cambiarían. Sustancialmente queríamos entender si los promotores de la innovación tenían claro por qué algo funcionaba o no. Es muy evidente que las mejores innovaciones se han realizado donde habían personas que tenían un proyecto al cual lograban seguir y entender si estaba yendo bien



o no. Si esto falta, tal vez la innovación parta bien pero luego se detiene, se atrofia; y si tienes suerte funciona, pero luego ya no sabes por qué. Entonces el primer problema que se verifica es cuando tienes dificultad en intervenir de nuevo.

Por lo tanto, con todo lo que estoy diciendo, estoy subrayando la importancia que tiene la persona como promotor de la innovación, y también del equipo, el personal, del mánager y de los políticos.

De todo lo que he expuesto, subrayo que existen algunas consecuencias. Una de ellas es que dentro de las organizaciones que deben innovar es fundamental la calificación del capital humano, la inversión en el capital humano, la búsqueda de personal de calidad; es fundamental formar a las personas. En cierto sentido, estoy diciendo que no se compran las innovaciones, no hay un mercado de innovaciones. Como dije anteriormente, se necesita mirar, recoger ideas, realizar proyectos; pero es necesario que haya calidad de personas, es necesario trabajar en la capacitación de estas personas, para tener promotores de calidad, para tener un personal de calidad dentro de las administraciones.

Ahora, ya sabemos algo del proceso de innovación y les he mencionado que puede haber demanda de innovación cuando hay una crisis, cuando hay problemas, cuando algo no funciona, ya que en esta situación es necesario responder. Pero ¿cómo se genera la oferta?, ¿cuáles son las condiciones para responder?

6. ¿QUÉ CONDICIONES FAVORECEN LA INNOVACIÓN?

Fundamentalmente son necesarias algunas condiciones de ambiente y también es necesario que haya personas preparadas. Entre las personas preparadas son fundamentales los promotores de la innovación, los cuales tienen una serie de características.

Agrego, siempre hablando de aquellas condiciones que favorecen a la innovación, que es importantísima **una cultura organizativa orientada a los resultados**. Por cultura organizativa entendemos las ideas, los valores, las reglas que implican toda una organización. Hay culturas organizativas de tipo jerárquico, de tipo participativo, de tipo innovador o no. Hay tantos tipos, pero, hablemos de una cultura organizativa expresamente jerárquica, donde ninguno de los dependientes puede expresar alguna idea propia, porque sólo el jefe dice lo que se debe hacer y todos deben obedecer, ésta nunca producirá una innovación. En esta organización lo que cuenta es obedecer al jefe o respetar la ley, desde un punto de vista formal y burocrático.

¿Qué sucede en este tipo de estructuras? Sucede que si por ejemplo un ciudadano tiene alguna necesidad, nosotros le podemos responder: “lo siento, ahora la oficina debe cerrar porque ha llegado un minuto tarde, yo no lo puedo atender” o puede darse también que ante la necesidad del ciudadano no haya una ley que diga que es necesario responder y nosotros decimos: “Mire, esta situación no está prevista, entonces yo no puedo ayudarlo”.

Por otro lado, si la cultura organizativa está orientada a los resultados, entonces tenemos al ciudadano como referencia central. En esta organización el ciudadano es el soberano, el rey, el patrón, nosotros debemos darle razones a él, esto es importante. No me refiero a que se deba trabajar las 24 horas del día, pero si el ciudadano es importante y yo no puedo responder a sus necesidades, entonces, algo se tiene que hacer. Si doy un servicio, como decía antes: abro la biblioteca el sábado y el sábado no viene nadie, sería ilógico que el director de la biblioteca la tenga abierta pensando que así es mejor y sólo porque el esfuerzo será también menor. En este caso lo más razonable es que se hagan entrevistas a las personas, preguntando cuál es el horario que para ellos es mejor y con ello se verá cómo resolver el problema. Esta es la cultura organizativa orientada a los resultados.

Es importante también que para favorecer la innovación, hay que hablar de la pensión al riesgo y la aceptación del riesgo.

Tal vez es extraño pero, el riesgo de que suceda algo no deseado en la vida usualmente nos detiene; uno no salta de una montaña porque hay el riesgo de caerse y hacerse daño. Cada uno de nosotros, a diario, hacemos las cosas, tomamos algunos riesgos, pero ciertamente algunos no los tomamos. Entonces siempre que nos movemos nos preguntamos sobre lo que puede suceder, y si hay la posibilidad de cometer un error, no nos gusta y tratamos de evitarlo. Si hablamos de la administración pública, la cuestión es mucho más relevante. ¿Por qué?

Comparemos un momento a la empresa privada y a la administración pública. El negocio privado sabe que hay riesgos y busca reducirlos, pero también sabe que si las cosas van bien, el premio es justamente la ganancia. Entonces es normal que los emprendedores puedan arriesgar y si las cosas van mal se dice “lo siento”. Es decir, cada uno puede arriesgar su propio dinero, si las cosas van bien puede tener un gran éxito y una gran riqueza, pero si van mal se pierde lo que aportó.

En la administración pública, si alguno propone una innovación y obtiene un buen resultado, probablemente los ciudadanos, el jefe, el alcalde, el director, etc., estarán contentos, pero no hay una gran recompensa monetaria, tal vez ni siquiera haya una gran fama.



Los que ganaron el premio EPSA no se volvieron ricos con la innovación; hubo una ceremonia, una medalla, los aplausos, las fotos en el periódico, tal vez un aumento en el sueldo; pero no es gran cambio para la persona. Sin embargo, si las cosas van mal, si se introduce una innovación y luego ésta no funciona, es decir, si se realiza un esfuerzo, se cambian algunas cosas, se hacen inversiones y luego no se tiene un buen resultado, se genera un gran problema. Si una administración tiene una falla en algo, de inmediato los medios hacen una entrevista, escriben “falla del proyecto de la municipalidad de Nápoles, de Roma, de Milán”, “han desperdiciado el dinero”, “han hecho mal esta cosa” y para los políticos esto es desfavorable; si hay algo que los políticos quieren evitar son las malas noticias.

Entonces para los políticos este riesgo es altísimo, porque se puede decir que no gobernaron bien, porque por las innovaciones que ellos hicieron mal reciben un contragolpe y la opinión pública piensa que ellos no gobiernan bien. Por este motivo, es necesario tener las ideas bien claras, por eso cito en inglés esta linda frase de Robert D. Behn : “*The dirty little secret is that innovation requires failure, and organization must tolerate failure*”⁵ (*El pequeño sucio secreto es que la innovación requiere del error y la organización debe tolerar el error*). ¿Qué quiere decir esto? Cuando se hace algo nuevo, puede ir bien o puede ir mal; ciertamente se necesita estudiar, entender, imaginar, es necesario no ser ingenuos; Bob Behn dice que es natural que de todas maneras algo nuevo puede no ir bien.

Por eso, antes de dar un paso, es necesario estar atentos, bastante seguros, tener elementos para esperar un buen resultado. Tal vez se puede experimentar en pequeña magnitud en la organización, pero es necesario probar, dar espacio al fracaso y es necesario aceptarlo. Si no se hace este proceso, se seguirán haciendo las cosas de siempre, sin cambios. Como dije al inicio, las cosas que siempre se hacen, a un cierto punto, ya no van bien; entonces de alguna forma se debe intentar responder y aceptar el riesgo. Aceptar el riesgo también significa que, si alguien trae un buen proyecto y tú, administrador, das el visto bueno y luego el proyecto no trae buenos resultados, no se debe despedir a esta persona, no se les puede decir: “eres un tonto, ya no puedes trabajar aquí”. Por el contrario, se debe conversar con él y entender cuál ha sido el problema, aprender del error para luego hacer una cosa distinta. Porque el error nos puede permitir conocer, se aprende de los errores. Hay tantos campos en los cuales esto sucede, el punto es que no se necesita penalizar los errores, no es el tema fundamental; lo más importante es aprender de los errores y entender dónde se necesita cambiar.

Concluyo con una frase sobre la capacidad de respuesta y las condiciones para hacer una innovación: **es útil que haya un sistema de *knowledge management*, es decir,**

⁵ “Dilemmas of Innovation in American Government” de Robert D. Behn en *Innovation in American government: challenges, opportunities, and dilemmas* de Alan A. Altshuler y Robert D. Behn, p. 15 (1997).

de gestión del conocimiento, de continuo aprendizaje. Es verdaderamente útil tener una cultura de fondo, favorable para el cambio y para el aprendizaje.

Pasemos a otro de los puntos que debemos discutir.

Hemos entendido qué es la innovación, es algo que tiene sentido hacer porque resuelve los problemas de la ciudadanía, es algo nuevo que tiene un impacto efectivo. Habíamos visto que las innovaciones responden a la ciudadanía porque lo requieren y ¿por qué lo requieren? Porque hay un problema y alguien dice que resuelvan el problema. Y por otro lado, dentro de las organizaciones, hay personas que trabajan en la resolución del problema, que tienen la capacidad, tienen el conocimiento, logran pensar en proyectos, logran aceptar estos proyectos dentro de su organización, logran experimentar, logran entender el hecho de que las cosas no necesariamente van a ir bien.

Retomando el punto sobre el riesgo del fracaso: tendría que proponer sólo cosas de las cuales estoy absolutamente seguro al 100% que funcionarán, porque si no funcionan, para mí será un desastre, me despedirán, me botarán. Por lo tanto, es un gran riesgo para mí si las ideas que propongo no funcionan y hay un pequeño premio para mí si las cosas funcionan. Pero si fuera así siempre ¿quién propondría la innovación?, ¿quién estaría loco para proponer algo? Por eso se necesita cambiar; **una organización favorable al cambio pide a todos pensar en nuevas ideas y les ayuda, les premia si las cosas funcionan.**

Pasando al siguiente punto, después de que la innovación se ha generado, ¿Cómo hacer para consolidarla?

7. CONSOLIDANDO LA INNOVACIÓN

Hagamos un ejemplo de la familia, un ejemplo de vida. En el fondo, hablar de consolidación es como hablar de enamoramiento, luego de matrimonio y posteriormente de la vida en la familia. Hay un momento de gran cambio, de gran inquietud, cuando dos personas se conocen, se reconocen, inician una relación. Algunas de estas relaciones terminan rápido, otras duran (durar significa: la familia, los hijos, el tiempo).

La forma de consolidación del matrimonio, la duración de éste no es igual siempre y tampoco es igual a lo que se daba antes, no es la misma cosa. Es un proceso, las etapas están unidas, es una y luego la otra, pero no es cierto que siempre todos los enamoramientos, noviazgos, “flirteos”, se vuelven un matrimonio.

Entonces la innovación de empresa es algo nuevo y bonito que funciona y que resuelve, y tal vez luego se puede obtener un premio. Pero el punto no es tener un



premio, el punto es si funciona para los ciudadanos ahora y con el tiempo continúa funcionando: esto es consolidar.

7.1 ¿CÓMO CONSOLIDAR?

Consolidar significa que ‘eso nuevo’ se debe volver una rutina organizativa, es decir, un modo habitual de hacer las cosas.

¿Cómo hacer? Durante el periodo en el cual la innovación se realiza y se trata de convertirla en una rutina - según los grandes estudiosos - sirven los buenos resultados en tiempos rápidos, algunos *quick wins*, o sea, ganar algo velozmente. Hoy en día en las organizaciones no se puede hacer una gran inversión para innovar sin ver nunca un resultado; se debe tener resultados que se vean, que se toquen, por los cuales el alcalde pueda ir a la televisión y decir: “Hemos hecho esta cosa grande” y mostrar una fotografía, un video, etc.; estas cosas sirven. Entonces, el funcionario público, cuando quiera proponer algo, si quiere tener credibilidad y éxito, si busca el consenso del administrador para poder innovar, debe hacer público, algunos logros obtenidos rápidamente. De este modo, se le hace entender que es algo bueno, y la opinión pública piensa que es algo interesante.

Así, esta innovación, este recorrido se refuerza y como se refuerza se vuelve fuerte y puede estabilizarse, puede permanecer. Una vez logrado esto se puede encontrar recursos financieros y recursos de personal. Usualmente, poco después que se ha iniciado la idea (si la ha experimentado en una parte pequeña de la administración) es necesario tener recursos para difundirla en los demás sectores; por ende, nos sirve el presupuesto y sirven las personas preparadas. Para hacer esto, aparte de los logros rápidos, puede ser interesante también celebrar la innovación; es decir, hacer un poco de marketing interno, hacer entender a los colegas y a todo el personal qué cosa buena e interesante se está realizando.

En cuanto a las formas de difusión, también hay algunos instrumentos -como el marketing de política- mediante los cuales podemos dar a conocer de qué se trata la innovación, también se pueden hacer algunas cartas de servicio, donde se explica la nueva rutina, donde se expone el nuevo modo de trabajar. Durante el camino, es importante seguir haciendo la evaluación.

En resumen, el trabajo a cumplir en este punto es el de hacer que la innovación se vuelva un patrimonio del ente, de la empresa, de la administración pública. Esta innovación que se ha llevado a cabo debe convertirse en algo normal, habitual, adquirido: el nuevo modo de trabajar.

Por lo tanto, no debe ser algo nuevo y separado del resto; si esta innovación funciona, se debe buscar difundirla dentro de la administración, y por lo tanto, consolidarla.

El punto de consolidar la innovación dentro de la administración pública, a nivel interno, es muy importante y se debe lograr hasta llegar a un punto en el que esta innovación sea parte de la empresa y se convierta en una situación normal. Por esto daba el ejemplo de los bomberos de Manchester; que la innovación se consolide quiere decir que después de uno, dos, tres o cuatro años, la nueva organización ya no es más nueva, sino que es normal y continúa dando beneficios a la población; se ha estabilizado, ha permanecido. Tal vez no se perciba más el ambiente de novedad, de entusiasmo, tal vez ya no se percatan que aquella cosa ha sido un gran cambio. Viene un nuevo vigilante y se le dice: “Ésta es nuestra organización” y él acepta; esto es consolidar.

El otro punto sobre el cual debemos trabajar es el punto de la difusión de la innovación. Es decir, debemos entender cómo algo, que se ha generado en una realidad, y luego en esta misma realidad se ha consolidado, puede entrar en otras administraciones, puede ser acogido, puede ser estudiado, puede ser copiado, puede ser adaptado. En sí, convertimos esta cosa nueva en algo que los demás pueden adoptar.

8. LA DIFUSIÓN DE LA INNOVACIÓN

Pasemos a discutir los mecanismos de difusión de la innovación. Como premisa quisiera decir que el momento de la difusión es sumamente relevante y no es algo que suceda con facilidad. En estos días nosotros estamos en todo el mundo razonando sobre qué cosa hacer para detener el virus de la Influenza A, y sabemos que este virus tiene la capacidad de difundirse velozmente, pero ¿por qué lo hace? Por los mecanismos típicos de este virus, tiene la capacidad de transferirse de una persona a otra, de viajar y de alcanzar a todo el mundo. Lastimosamente, desde el punto de vista de la economía, las cosas que funcionan bien dentro de una empresa, dentro de una realidad, no tienen el mismo mecanismo de difusión; se necesita una acción deliberada, un esfuerzo convencido de quien pueda permitir esta difusión.

Si retomamos el punto anterior, hemos hablado de las innovaciones y cómo estas se generan, cómo nacen en una realidad y cómo se consolidan, cómo se vuelven fuertes; cómo después de su utilización se entiende que tienen un espacio concreto donde permanecer y realizar una práctica normal. **El mecanismo consta de pasar de una innovación a una *best practice* y hasta una *common practice***; es que llega un momento en que la innovación se vuelve absolutamente normal en su realidad.



Ahora vamos a discutir sobre los mecanismos para difundir esta innovación, para hacerla circular. Por lo pronto, sabemos que su mecanismo de difusión necesita una decisión. ¿Quién toma esta decisión? ¿Cómo se toma esta decisión? La persona que toma las decisiones: ¿cómo hace para descubrir dónde hay innovaciones y adaptarlas?

Tenemos muchas cosas que decir, busquemos ir en orden para profundizar este tema y para entender este fenómeno. Es importante ir pensando en cómo se puede uno convertir en promotor y difusor de innovaciones de calidad.

En esta parte de la lección me referiré con mayor énfasis a un artículo que es de Bob Behn, *The Adoption of Innovation, the Challenge of Learning to Adapt Tacit Knowledge* que se encuentra en el libro de Borins, el cual sostiene que el punto importante está en afrontar el reto de adaptar el conocimiento tácito.

Bob Behn, que es una de las personas que siempre ha seguido el mecanismo de las innovaciones en el gobierno americano, incluye una historia interesante ubicada en Carolina del Norte sobre un programa que se llamaba *Friends of Black Children*, o sea ‘Los amigos de los Niños Negros’ y de otro programa que se llamaba *One Church, One Child*, es decir ‘Una Iglesia, Un niño’. Estos eran programas que permitían el acceso a la educación a los niños de la comunidad de afroamericanos. Behn cuenta un episodio interesante donde, distintas personas que están involucradas en este mecanismo de ayuda a estos niños, no están de acuerdo entre ellos sobre cuál es la innovación que se ha realizado efectivamente, les leo un fragmento:

“Había un programa en Carolina del Norte y se llamaba Amigos de los niños negros, pero estos señores sabían que un personaje, el Padre Clemens, había ya ganado un premio por esto. Había hecho algo bonito en Illinois, que se llamaba One Church, One Child. Lo invitan a una discusión pública y en un momento dado mientras hacían una ceremonia (que debía ser una bella ceremonia), ellos esperaban que él se les acercara y diga “*Es muy bello que ustedes hayan adoptado mi innovación, que ustedes también hayan ayudado a los niños negros*”; es decir, ellos se habían imaginado que habría sido una linda ceremonia donde todos contentos se habrían felicitado recíprocamente. Sin embargo, el Padre Clemens, en cierto momento, se enoja porque dice que lo que han hecho los señores de Carolina del Norte no está bien, porque su modelo *One Church, One Child* es un modelo justo y el modelo de otros no podría funcionar”.

Entonces, ¿a qué se refería con modelo justo? ¿Acaso se trataba de llevar las iglesias de la comunidad afroamericana a tener responsabilidad por la adopción de los niños negros o se trataba, como en Carolina del Norte, de que no sólo las iglesias tomaran estas responsabilidades sino otras organizaciones?

En sí, el punto es ¿cuál era la innovación que el Padre Clemens había pensado y en la cual otras se habían inspirado? ¿El punto importante era que las iglesias se hicieran cargo de ayudar a los chicos? o ¿lo importante era en sí ayudar a los niños y recibir ayuda de quien podía ayudar?

Antes de discutir sobre la difusión de una innovación, un punto importante es entender cuál era la innovación, porque si no entendemos cuál es el punto, cuál es la cosa nueva, es difícil difundirla. Por lo tanto, lo importante aquí es lo siguiente: estos señores que a pesar de estar dentro del proceso de innovación (uno era el primer promotor y los otros eran los sujetos que se supone habían copiado la innovación), los dos grupos, no están de acuerdo sobre qué era lo importante, sobre cuál era la innovación, no están en grado de definir la innovación que se necesita difundir. Si ellos, que son los más involucrados en el proceso, no están de acuerdo, se entiende que difundir esta innovación debe ser difícilísimo. Entonces, cuando se discute acerca de la difusión, el primer consejo es entender cuál es la innovación, cuál es su concepto fundamental, qué sirve copiar, replicar, cuáles adaptaciones son posibles y aceptables.

Si la innovación de la que discutimos tiene un valor en sí, nosotros debemos estar atentos a esta innovación y al motivo por el cual ha sido realizada: dar servicios que funcionan para alguien. Se necesita estar muy atentos de no concentrarse en la primera persona que hizo la propuesta, porque hay fenómenos de apropiación; porque alguien se puede sentir el propietario de esa idea y luego tal vez, si es celoso de su idea, no querrá difundirla.

Pasando al siguiente punto, discutamos cuál es la innovación y qué es lo que funciona en esa innovación. Sin querer complicar demasiado el problema, es necesario discutir en este punto un aspecto complicado. Lo que debemos preguntarnos cuando vemos que algo funciona es: ¿qué es exactamente esa innovación? Porque ahora estudiamos los libros, estudiamos casos, etc., pero en la realidad concreta, si somos personas que trabajamos dentro de la administración pública, estamos a cargo de una municipalidad, una comunidad, una región, etc.; y en un cierto punto (viendo las cosas o hablando con las personas que dicen que las cosas funcionan), nos damos cuenta que se está trabajando mejor, que los ciudadanos están más satisfechos, vemos con nuestra capacidad y sensibilidad, también recolectamos datos y nos damos cuenta de que una cierta empresa, una cierta organización funciona mejor. Entonces esto nos asombra, pero no es inmediato reconstruir por qué esta administración funciona mejor. No es que entremos y veamos una placa que dice “esta municipalidad funciona mejor porque hemos adoptado la innovación número 42-25 que fue pensada tal día por tal persona”, no es así. Nosotros vemos una realidad que funciona y nos preguntamos: ¿por qué?



En ciertos casos incluso las personas que trabajan en esta realidad no son completamente conscientes de cuál es el motivo por el cual funcionan bien. Es que cuando cada uno de nosotros trabaja dentro de su propia realidad e incluso hace bien las cosas, a veces no se da cuenta de lo que funciona bien dentro de su realidad y tampoco se da cuenta que esta realidad es muy distinta a las otras. Cuando queremos estudiar una innovación debemos mirar distintas realidades, entender en qué modo son diferentes y luego indagar, entrevistar, estudiar esta realidad para entender qué cosa hay detrás, cuál es el tipo de innovación adoptada y debemos también tratar de entender qué es lo que funciona; es decir, cuál es el elemento que funciona.

Cuando bebemos algo bueno, sólo podemos decir: “Qué rico, me gusta”, pero en cambio, si bebemos diez tipos de vino en una gran cena, buscamos entender cuál es el mejor. Podemos decir que uno es mejor que el otro, pero una persona que quiere saber más, busca entender cuál es el motivo que viene detrás. Por ende, **estudiar los motivos es estudiar verdaderamente las causas del funcionamiento de una innovación; esto es particularmente difícil.**

Imaginemos que trabajamos en una empresa que funciona bien, y sabemos que ha habido una innovación. Entonces, algunas de las preguntas que debemos hacernos son: ¿Cuál es el componente de la innovación que está efectivamente causando el mejoramiento de la performance / desempeño? ¿Cuál es el tipo de mejoramiento? ¿Cuál es el cambio fundamental? Y este cambio, ¿es el cambio que pensaron los que generaron la innovación?, ¿o es algo que se agregó sucesivamente por motivos casuales? Tal vez aquello que hace que todo funcione es algo que se agregó a último momento para obtener el permiso de funcionar porque la idea original necesitaba el permiso de un político y alguien ha debido hacer un compromiso. O tal vez funciona porque en un segundo momento se agregó una rutina organizativa que ha hecho funcionar correctamente las cosas. En resumen, podría darse que no sepamos exactamente qué es lo que permite funcionar a esa precisa organización de una forma verdaderamente eficaz.

Recapitulando veo que he mencionado una serie de puntos que nos plantean un problema, sin embargo este problema no es la última palabra (no estoy diciendo que no se pueda realizar). Solamente he tratado de recalcar que el hecho de entender estos puntos no es inmediato; algunas innovaciones funcionan bien y otras no, entonces nosotros debemos hablar, entrevistar, entender. Pero, tengamos en cuenta que, incluso las personas dentro de esa organización, a veces no se dan cuenta de cuál es el motivo por el cual la innovación funciona, porque también hay un componente de suerte, hay un componente de casualidad; las cosas fueron bien, tal vez porque el personal era muy bueno, o porque había un entusiasmo particular, tal vez hubo algo que no es fácil repli-

car en otra realidad. Entonces, atentos, el primer punto es tratar de entender qué es la innovación y qué es lo que la hace funcionar.

Otro punto sobre el cual razonar es darse cuenta que en muchos casos la innovación no se difunde alrededor o ni siquiera dentro de la misma organización. Volvamos atrás un momento, hay organizaciones públicas de tantas dimensiones diversas, las hay pequeñas y también grandes; hay organizaciones públicas con diez, veinte o treinta trabajadores, pero también las hay con miles de trabajadores. Entonces es claro que es más fácil gobernar en las más pequeñas y en cambio, en las grandes hay cosas un poco más complejas.

8.1 LÍMITES A LA DIFUSIÓN DE LA INNOVACIÓN EN UNA ORGANIZACIÓN

Les cito un estudio de Carla O'Dell y Jackson Grayson que pertenecen a un centro que se llama American Productivity & Quality Center (APQC). Ellos estudiaron las razones por las cuales las innovaciones no se difunden en el interior de una determinada organización. Dan una larga lista que transcribo:

Primero, puede suceder que **las personas que han creado la innovación no se den cuenta que también a otros les podría interesar.**

Segundo, **las personas que podrían usar esta innovación, aquellas que tienen la necesidad, no saben que otras dentro de la organización ya tienen la respuesta, porque seguramente faltan las relaciones profesionales, falta comunicación, no se dialoga.** Aun quien ha pensado, quien ha introducido una innovación no tiene incentivos, no tiene una recompensa como para hacer que esta respuesta circule también por otras partes de la organización. Esto es algo un poco feo, pero puede suceder que una persona diga: “He hecho algo bueno, está bien para mi oficina, para mi sector; pero ¿por qué debería perder mi tiempo en presentarla a los demás?” Incluso, en otros casos prefieren no contarla y así permanecen con la figura del innovador que tiene algo que funciona bien y dicen: “mira, los otros no son buenos como yo”.

O las personas que tendrían la necesidad de usar esta innovación saben que en algún lugar dentro de su organización, dentro de su ministerio, hay algo nuevo, pero no sienten la exigencia, prefieren ahorrarse el esfuerzo de ir a preguntar, de ir a trabajar más, para hacer mejor las cosas.

O aquellos que podrían tomar la innovación, querrían tomarla pero les falta la cualidad, les falta los medios, la posibilidad, tal vez los recursos financieros o tal vez los recursos de capacidad (personal para poder realizar esta tarea).



Puede sonar gracioso, pero es algo que de algún modo es cierto y triste: estos autores dicen que en muchas organizaciones no sólo la mano izquierda no sabe qué hace la mano derecha, sino que peor aún, usualmente la mano izquierda ni siquiera sabe que existe la mano derecha; no existe la información ni el apoyo.

Como ven hay una larga lista de problemas, si se tiene experiencia en la administración pública, uno se da cuenta que es así, que son fenómenos que realmente suceden.

Por otro lado, ver esto nos debe impulsar a intervenir. Todo aquello que hemos mencionado pueden ser barreras para difundir la innovación pero deben volverse para nosotros un reto, algo para eliminar, algo para superar.

Prosigo con una parte de la definición que me sirve para responder a este último punto. Es decir, **una vez que hay alguien que quiere hacer el trabajo de difusión, tratemos de ser precisos sobre qué cosa puede ser esta innovación.**

En el artículo de Behn, que estoy siguiendo, se presentan algunas palabras claves que son las siguientes: difusión (en sentido estrecho), transferencia, propagación, replicación.

La primera palabra: difusión. La difusión de algún modo, es un proyecto de tipo no intencional, un mecanismo espontáneo, él dice que de algún modo las personas que recolectan la información logran darse cuenta que las cosas se pueden hacer mejor. Digamos que esto es lo básico; se logra saber y luego se logra trabajar en esto.

La transferencia, en cambio, se da cuando un *network* profesional o grupos de personas presionan un poco, entonces los amigos se lo dicen a sus amigos, alguien lo dice a alguien con quien tiene una relación cómo hacer mejor las cosas. No es más un mecanismo casual como el primero, sino un mecanismo de comunicación voluntaria.

El tercero es la propagación, puede ser un esfuerzo deliberado de educación, de asistencia. En otras palabras, podemos decir: alguien quiere ayudar a otros a hacer mejor las cosas. Éste por ejemplo es un rol importante que pueden cumplir los gobiernos, los niveles de gobierno superiores; alguien decide dar impulso a las innovaciones. Este es un rol fundamental, porque estamos viendo que la difusión, en ciertos casos, es el anillo débil de la cadena. Una innovación se puede generar, también se puede consolidar dentro de una cierta realidad, pero contrariamente a lo que pensamos, luego de que algo funciona no es inmediato que los demás también lo hagan. Por miles de motivos, no es inmediato: por cómo está hecha la administración pública (que no tiene la presión del mercado, que a veces no tiene trabajadores muy calificados), por el hecho de que los políticos no aman el riesgo, por miles de motivos. La innovación tal vez no se pueda difundir de este modo. Entonces, el rol de los gobiernos puede ser el de financiar y

ayudar a la propagación. Alguien decide buscar algo bueno y de darle empuje, ayudar a que esto lo puedan hacer otros.

La replicación, según Behn, es el mecanismo a través del cual alguien activamente busca algo para mejorar la propia administración: “Queremos estudiar de los otros cómo hacer mejor las cosas”.

Esta serie de elementos son los tipos ideales, obviamente luego se pueden mezclar los unos con los otros, pero nos puede ser útil distinguir cómo alguno de estos funciona, y nos puede servir también entender cuál de estos es el más importante para nosotros.

Quisiera pasar a un punto relevante que tiene que ver con la consecuencia de todo lo que he afirmado precedentemente. El punto es que es difícil codificar el significado de una innovación, por ende, ¿Cómo se hace para aprenderla? ¿Cómo se hace para estudiarla?

Jean Heartley, cuyo artículo referí al inicio como de necesaria lectura, nos explica que la difusión requiere de un modelo social de tipo interactivo, o sea una interacción. Por ejemplo, ella habla de esto porque en el Reino Unido, en Inglaterra, cuando se entregan los premios son dados a las mejores organizaciones públicas; el premio es entregado bajo la condición especial -entre otras- de haber hecho un cambio que sea una mejora para los ciudadanos, pero la condición es que debe por un año enseñar esto nuevo a muchas otras organizaciones. Enseñar significa invitar a través de nuestra administración y mostrar lo que se ha hecho, explicar, traer personas de afuera, hospedarlas por un día, dos días o por unas semanas, porque sólo viendo con los propios ojos, hablando con las personas, la innovación se puede entender.

No basta leer un libro, también sirven las relaciones, sirve comparar las diversas partes. Bob Behn, también en el artículo sugerido de lectura, habla de un proceso de *social learning*, o sea de aprendizaje social. Según Behn: “Sería muy bonito si las innovaciones se pudieran describir en un informe y sería aún mejor si las instrucciones se pudieran escribir paso a paso, como en un libro de recetas de cocina, pero cuando se habla de *management*, de *policy*, de *leadership*, no existe este libro de recetas, sí hay algunas cosas, pero en este punto ya están descontinuadas”.

Todo lo que podía ser escrito paso a paso ya está escrito, entonces todas las innovaciones que aún se pueden hacer, son innovaciones que tienen dentro de sí un elemento que Behn llama ‘reconocimiento tácito’. Un conocimiento tácito silencioso, un conocimiento que no se puede decir con las palabras, no bastan las palabras, no son suficientes. Por lo tanto, las innovaciones importantes no son codificables en un informe, un libro de recetas de cocina o un algoritmo; la información verdaderamente importante es demasiado compleja para ser transcrita en algunas líneas.



Una innovación que puede ser explicada de manera clara, cuando por ejemplo está escrita en un libro, es muy bonita, muy fácil de entender. En cambio, si esta innovación depende de un conocimiento tácito es mucho más difícil; para aprender y entender esta innovación haría falta estar en ese lugar, hablar con las personas, pasar el tiempo juntos.

Las innovaciones más interesantes pueden ser innovaciones que funcionan por un motivo que es difícil de explicar, por eso, es útil observarla, estudiarla de manera no apurada, es útil dedicarle tiempo.

Esto se puede observar también en los dos artículos que he propuesto: el de Bob Behn *The Adoption of Innovation* y el de Jane Hartley sobre el libro de Borins.

Hay muchos instrumentos de difusión con los cuales podemos entender mejor la innovación. Unos son las Comunidades de Práctica, los grupos de operadores que deciden ayudarse mutuamente, y que por lo tanto, buscan discutir sobre las innovaciones más interesantes y tratan de resolver los problemas. Además están las plataformas de aprendizaje, en inglés las llaman *the learning platforms*. Por ejemplo, lo que sucede cuando se dan los premios a las mejores administraciones (había mencionado que en el Reino Unido es obligatorio difundir la información) en la premiación European Public Awards, los ganadores presentan su situación y están disponibles para informar a los otros, para recibir visitas, no es obligatorio pero es algo que se puede hacer. Parte de eso se publica, hay un libro con todas las innovaciones, país por país, y esto sirve para ofrecer una oportunidad a quien quiera estudiar y aprender algo.

Un elemento que quiero mencionar es que en muchos casos no se logra copiar todo pero se puede aprender el método. Podría darse que algo funcione en Cusco pero no funcione en Lima, y una cosa que funciona en Milán podría no funcionar en Boloña. Pero si en Milán alguien ha trabajado bien, los de Boloña pueden aprender un método, por ende, aprender a trabajar.

Finalmente, también en la difusión puede estar presente el rol de los medios, la televisión, la radio; es decir, esto significa que, si pensamos que hemos hecho algo bueno, debemos aprender también a dialogar con los medios de comunicación para hacer circular esta información.



UNIDAD 2

EL ANÁLISIS DE LA INNOVACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA

INTRODUCCIÓN

El tema de la innovación también puede ser abordado desde una perspectiva comparativa. Si anteriormente tratamos el concepto de innovación y los mecanismos que siguen al nacimiento de la misma, que son la consolidación y la difusión de las innovaciones, en esta oportunidad revisaremos el concepto de la innovación desde otro ángulo, el del análisis desde una perspectiva que compara las reformas producidas en este campo.

Este capítulo requiere ampliar el panorama, y no solo centrarnos en lo que sucede dentro de una organización. La visión anterior estaba enfocada a mirar una empresa particular donde con autonomía era posible construir una innovación, era posible hacer que las cosas mejoren, ayudar a los ciudadanos, etc.

Antes de ampliar el espectro nos formulamos esta pregunta: ¿Estas innovaciones, singulares, autónomas, individuales, tienen alguna relación entre ellas, están ligadas a un sistema, son homogéneas entre sí, o en cambio, sucede algo de una manera y luego se da una innovación de manera totalmente distinta?

Para ampliar el panorama se necesita ir más allá, subir de nivel en vez de detenernos en una organización particular, debemos mirar las cosas desde su amplitud, y así tratar de entender cómo se mueven los países, debemos ver contemporáneamente lo

que sucede en un país o en varios países, y tratar de recopilar elementos de uniformidad en las reformas. Si hacemos este trabajo, necesariamente debemos retomar algunas nociones, algunos elementos de estudio sobre los sistemas políticos e institucionales de los distintos países.

Mi primera referencia sobre este tipo de trabajo es el libro que ha escrito Christopher Pollitt y Geert Bouckaert llamado *Public Management Reform (2000)*⁶, un interesante libro donde se profundiza el tema de la administración pública. En la primera edición, en el tercer capítulo, sobre el contexto de las reformas, y los sistemas políticos administrativos, dice: “*las reformas se realizan de distintos modos y en diversos sistemas*”.

¿Cuáles son estos sistemas?, ¿Cómo se estudian? Se estudian observando la estructura del Estado, viendo su Constitución, así como la naturaleza del Poder Ejecutivo a nivel nacional, por ende, examinando cómo funciona el Gobierno Central. Se estudia observando las relaciones que existen entre los funcionarios políticos y los funcionarios públicos, y las relaciones entre ministros y burócratas; analizando cuál es el espacio de acción entre las funciones de unos y otros. Se estudia también observando la cultura administrativa dominante; y éste es el punto en el cual quisiera detenerme un poco más.

Cuando nos referimos a la cultura administrativa, es decir lo que involucra a una persona, a una organización, a un Estado, entendemos que hay una cultura dominante a un nivel administrativo y una cultura relativa al funcionamiento de una administración. Por lo tanto, nos referimos a aquello que se acepta como normal, como correcto al interior de una organización, a cuál es el modo típico de trabajar, el modo en el cual consideramos que es oportuno trabajar.

1. LOS SISTEMAS POLÍTICOS Y SUS INFLUENCIAS EN LA INNOVACIÓN

En Italia los sistemas que fundamentalmente se confrontan son el sistema de tipo anglosajón y el sistema de Europa Continental. En el texto recomendado se llama el Modelo del Interés Público y, utilizando una palabra de origen alemán, el Modelo de *Recht Staat* o Modelo del Estado de Derecho. El sistema jurídico del derecho común se da principalmente en los países anglosajones, como el Reino Unido, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia, en donde el rol de la ley y de la normativa no es muy invasor. En cambio el sistema jurídico del derecho romano se da en Italia, Alemania, Francia, donde este sistema plantea que casi todo es decidido a través de las leyes. El rol de la ley es fundamental y por ende sobre cualquier cuestión hay que observar lo que la normativa prevé.

⁶ *Public Management Reform: A Comparative Analysis* ha sido publicado en una primera edición en el 2000 y seguidamente hubo una segunda edición hecha por la Oxford University Press que fue traducida a muchos idiomas.



En términos administrativos, esta distinción entre el Sistema del Interés Público y el Sistema del Estado de Derecho tiene relevancia porque, según Pollitt y Bouckaert: “*el Modelo del Interés Público atribuye al Estado un rol no solo al interior de la sociedad*”.

Además en los países como Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido usualmente se habla de Gobierno y no de Estado. El Gobierno es de algún modo un mal necesario, es algo que debemos tener. Los poderes del Gobierno deben ser limitados, el Gobierno no debe ocuparse de todo, no debe poder hacerlo todo y los ministros y funcionarios están sujetos al control, a la observación, deben siempre responder al control público. Por lo tanto la ley es importante y el personal administrativo está conformado por personas con conocimientos diversos: contabilidad, administración, derecho, muchas materias, no solo de derecho. Los dependientes públicos son ciudadanos que trabajan para el Estado, para el Gobierno, pero no son un grupo restringido, no tienen un estatuto particular, no tienen garantías o derechos particulares. Por lo que el Gobierno cumple el rol de árbitro entre los diversos grupos, sin ser demasiado invasor.

En cambio en el sistema del Estado de Derecho, el sistema Romano-Germano (el sistema de Europa Continental), el Estado es una fuerza importante en la sociedad, debe preparar las leyes, debe aprobar, hacer funcionar y aplicar las leyes. La mayor parte de dependientes públicos, usualmente los que ocupan niveles altos, tienen una competencia jurídica, son personas con gran conocimiento de Derecho; más Derecho que Economía, más Derecho que Administración, más Derecho que capacidad de gestionar los servicios sociales, los servicios a las personas, etc. Entonces, lo importante aquí es estudiar y aplicar el Derecho y controlar el respeto de las normas jurídicas; y en todo esto la calidad pasa a un segundo plano, así como el uso eficiente de los recursos financieros. Brindar servicios a los ciudadanos sí es importante pero primero se debe respetar la ley.

Por lo tanto, los dos sistemas son muy distintos entre sí. Y ciertamente la introducción de la innovación y del cambio tienen mucho más espacio, son más fáciles y, tienen menos obstáculos en los países anglosajones, donde el Estado y la administración pública no son tan invasores, no son tan guiados por las normas jurídicas como sucede en los países de Europa Continental y en los países que tienen una cultura administrativa que deriva de esa línea.

En Italia cuando un gobierno quiere resolver un problema, lo primero en lo que piensa es en cambiar una ley, y tal vez en otros países lo primero en que se piensa es en resolver el problema. Debemos cambiar el funcionamiento: la ley no es tan importante. De hecho, en el Reino Unido no hay una Constitución para modificar en caso de cambios importantes.

Hemos distinguido los dos sistemas. Ahora nos detendremos un poco para hablar de la burocracia. Hemos dicho que ciertas reformas o ciertas innovaciones son más fáciles en los países anglosajones y alguien podría pensar: “Sí, es cierto,” y también podría pensar que en los países anglosajones hay menos burocracia. Hay muchas historias sobre los burócratas; los oficiales de la burocracia en todos los países son vistos como personas obtusas, que no entienden, que sólo quieren aplicar las normas.

Esto puede ser cierto, pero realmente ¿qué es la burocracia? Max Weber decía que dentro de las administraciones públicas o también privadas, dentro de una municipalidad y también dentro de una empresa o de un negocio, existen distintos tipos de organización: una de ellas es la burocrática. ¿Cuándo es burocrática? Cuando hay divisiones de trabajo fijas y existe una jerarquía definida entre las oficinas. Si estamos en la administración pública, los funcionarios deben trabajar a tiempo completo, es decir, deben trabajar sólo para esa administración, deben estar especializados en ciertos sectores de intervención, deben distinguir su esfera privada de la pública, no deben tener un interés personal cuando hacen el trabajo de la oficina. La organización burocrática puede parecer muy antigua, es un modelo que se encuentra en Europa y también en los países anglosajones. No es un buen sistema para ciertos servicios, pero puede ser un buen sistema para los servicios particulares de la administración pública. No debemos luchar simplemente en contra de la burocracia, sino que debemos entender dónde es adecuado mantener un sistema burocrático dentro de una parte de la organización pública, y entender dónde está bien tener un sistema diferente, un sistema administrativo en las otras áreas de la organización pública.

Continuando nuestro estudio sobre las reformas en diversos países. Por el momento ya es posible identificar dos grandes sistemas: el Estado de Derecho y el Sistema de Interés Público. Típicamente el primero (sistema A) se da en los países de Europa Continental, y el segundo (sistema B) en los países de tipo anglosajón. Ahora planteo un punto: en el sistema A y en el sistema B se pueden dar reformas, pero el hecho de querer tener un sistema diferente genera un impacto en cómo se hacen las reformas, en la velocidad de las reformas, tiene un impacto sobre qué reformas al final se logran introducir y cuáles no, tiene un impacto sobre los mecanismos. **En resumen, el sistema institucional es muy importante para identificar el campo de las posibilidades de reforma, y por lo tanto, puede decir, cuándo en un sistema es más fácil o menos fácil introducir una innovación.**

En este documento vamos a estudiar estos dos tipos ideales de sistemas. Los hemos distinguido como el Sistema tipo A y el tipo B, pero dentro de cada sistema hay muchos sistemas distintos. En el sistema de tipo Estado de Derecho tenemos a Italia, Alemania, Francia, reconociendo que ninguno es igual al otro. Por ejemplo, si en Italia -que es el país



que mejor conozco- tomo algunas regiones como Lombardía, Romaña y Sicilia, concluyo que ninguna es igual, no son gobernadas del mismo modo, no tienen la misma cultura administrativa; es claro que hay elementos comunes dentro de un país, pero permanece un espacio para una autonomía de movimiento, es decir, para una diversidad de movimiento.

Tomaré ahora otro ejemplo. Había mencionado que en los sistemas de Interés Público, en los países anglosajones, es más fácil introducir la innovación, pero esto es respecto a los países de la Europa Continental. Sin embargo, si miramos sólo a los países anglosajones, también dentro de este grupo, podemos hacer algunas diferenciaciones. Por ejemplo: Steven Kelman afirma en el libro de Sandford Borins, *Innovations in Government: Research, Recognition and Replication* (2008), que en los Estados Unidos es más difícil introducir innovaciones que en el Reino Unido porque en el sistema constitucional de los Estados Unidos, el funcionario o el dirigente público no tiene una legitimación para decidir las innovaciones. El burócrata que no es electo debe ser guiado por el personal político y debe respetar estrictamente las leyes.

Como vemos, un sistema como el de Europa Continental es poco favorable a las innovaciones, y el de los países anglosajones es más favorable. Pero, cuando tomamos la lupa y miramos a los países anglosajones vemos que algunos países se inclinan más por las innovaciones, como Australia, Nueva Zelanda, pero a otros les cuesta más realizarlas como en los Estados Unidos. ¿Por qué? Porque en los Estados Unidos todavía hay un problema de los medios, las personas del gobierno temen mucho a cualquier tipo de falla que pueda ser captada por la prensa y la televisión. Cuando una nueva iniciativa falla (y esto sucede seguido), cuando algo nuevo pueda ir mal, la prensa y la televisión de inmediato quieren ver y tratar de entender quién es el culpable. Y en este caso, el culpable no puede decir que ha realizado una práctica estándar (*standard practice*), porque evidentemente ha hecho una cosa nueva y ha fallado, lo cual implica que esta persona pase por un momento muy difícil. Entonces, viendo algunos aspectos en Estados Unidos como su Constitución, su cultura administrativa y la atención de los medios, se puede decir que también en los Estados Unidos es un poco difícil innovar.

Tenemos que comprender que los diversos sistemas juegan un rol. Desafortunadamente no conozco bien el Perú, por ello no abordaremos aquí cómo se pueden hacer innovaciones en él, pues no conocemos cuáles son los mecanismos para apoyar el recorrido en este específico país. Pero sí es factible que aquellos que sí lo conocen, entiendan cuál es su situación, y dentro de ella detecten cuáles son los mecanismos para favorecer, para lograr un cambio.

Entonces miremos el sistema, pero también miremos al país en particular, el contexto del país, su contexto histórico, su tradición administrativa, y también el momento

en el cual se encuentra: crisis política, crisis financiera, un momento de cambio, un momento de entusiasmo, etc. Se necesita entender la situación para entender cuál es el momento y el modo adecuado para realizar un cambio.

2. LAS TRAYECTORIAS DE LAS REFORMAS

En el libro que mencioné anteriormente, Pollitt y Bouckaert presentan ejemplos de distintos países y en determinado momento hacen referencia a las trayectorias de reforma. **La trayectoria es un modelo intencional, un camino, un recorrido voluntario, del inicio (Alfa) a un punto final (Omega) que es el futuro;** y para llegar de Alfa a Omega se necesita entender qué cosa se debe hacer. Por lo tanto una trayectoria de reforma en un cierto país será entender dónde me encuentro, decidir a dónde quiero llegar y establecer cuáles son las trayectorias. El libro resulta más que interesante y de lectura obligatoria, ya que realiza un enfoque especial de diversos países -que son los países occidentales, de la OCDE (Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico)- ofreciendo una presentación de reformas, para luego tratar de entender si proceden del mismo modo o cuáles son los elementos comunes.

Según Pollitt y Bouckaert, existen elementos comunes dentro de las trayectorias de reforma. Ellos los explican de esta manera: Si estamos en una organización privada y se trabaja en el área de administración de finanzas, se pueden originar cambios en el modo en el cual se hace el presupuesto, en el modo en el cual se define la periodización de la contabilidad. También se pueden hacer cambios en la auditoría, en cómo se introducen controles, en general ésta es un área de intervención. Pero también hay que considerar tanto en la empresa privada como en la pública que se pueden hacer cambios que se relacionan con las personas; cambios en las políticas con las cuales se selecciona al personal, en cómo es evaluado, en resumen, podemos hacer cambios en cómo buscamos que las personas mejoren, en cómo hacemos que aprendan bien el trabajo y cómo logramos que trabajen de la mejor manera dentro de una organización.

Vemos que existen áreas de intervención que afectan a la organización, a la división del trabajo, a la estructura organizativa y otros que observan también la medición de los resultados. Ésta es un área en la que se está trabajando en todo el mundo, ya que las áreas de intervención permiten medir qué es lo que hace la organización. Porque, es sabido, que hay una gran diferencia entre administración pública y privada, ya que el negocio privado hace un balance al final del año y dice “hemos tenido más ganancias que costos, por lo tanto, hay un beneficio, hemos hecho nuestro trabajo” o de lo contrario: “tenemos muchos costos y pocas ganancias, hay una pérdida y éste es un problema”. Pero la administración pública no funciona así, porque el balance debe ser



igual entre entradas y salidas, pero... ¿Los ciudadanos están contentos? ¿Se ha hecho el trabajo adecuado? En una escuela: ¿Se ha enseñado bien? Lo importante no es que los costos y ganancias sean iguales, sino que hayamos ayudado a las personas cuando había un problema, cuando era necesario darle una medicina, hacer una operación quirúrgica; esto es lo importante.

Entonces, es primordial medir qué cosa hacen los demás y compararse; se puede mirar lo que hacen los demás y decir: “mi hospital ha hecho tal cantidad de intervenciones de este tipo, mientras que este otro las ha hecho en menor cantidad” y con ello se pueden hacer razonamientos y comparaciones. Si reflexionamos acerca de todo lo que venimos afirmando en este documento, veremos estos elementos como las piezas del rompecabeza, elementos que podemos juntar para luego hacer las reformas.

Para ampliar este espectro, haremos referencia a otra herramienta teórica que es actual, se trata de la teoría del ‘*New Public Management*’^{7*} (*La Nueva Gestión Pública*) y que abarca una serie de elementos que, desde los años ‘90 en adelante, se encuentran en las reformas de las administraciones públicas. El estudioso que ha comenzado esta investigación se llama Christopher Hood. Él afirma que en muchos casos se busca dividir la administración pública dentro de las estructuras más simples, dentro de los repartimientos más pequeños. Se trata de introducir los mecanismos del mercado en la administración, se busca introducir un sistema de administración similar al de las empresas privadas, porque dentro de la administración pública podemos aplicar ciertos mecanismos de la administración privada. Otra característica del ‘*New Public Management*’ es la atención al uso eficiente de los recursos y al ahorro, la atención a la contención de los costos, incluso la atención a la medida de los resultados explícitos y mesurables.

Cuando nos referimos a medir, debemos tener en cuenta que significa también poner objetivos de resultado. Por ejemplo, en una escuela se puede decir al director “yo les pido hacer las clases para mil niños y pido que ellos aprendan ciertas cosas e iremos a controlarlo: Deben saber matemáticas a un cierto nivel dentro de un año” y se les puede controlar.

Aunque en este documento no podemos abarcar todo lo referente al *New Public Management*, sí me parece importante resaltar algunas de sus características que son para nosotros como pedazos de un mosaico, de un rompecabezas, que luego podemos juntar en un modo distinto. Esta teoría la podemos encontrar aplicada dentro de muchas innovaciones, porque nos da el contexto, nos da las condiciones generales dentro las cuales debemos movernos.

⁷ “The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?” de Christopher Hood & Guy Peters en el *Journal of Public Administration Research and Theory* 14: 267–282, (2004).

El *New Public Management* afirma que puede haber recortes en el presupuesto. Es decir, un modo para introducir la innovación es decir “te reduzco el presupuesto”. Puede ser un problema, pero podría darse que, con un presupuesto reducido alguien esté obligado a pensar, a inventar algo diferente para responder. Otras formas de motivar las innovaciones es mediante las privatizaciones, la descentralización, el uso de incentivos en la gestión del personal, el uso de la *information technology*^{*}, la introducción de mecanismos de competencia, la introducción de mecanismos de medición del desempeño. Podemos encontrar aún muchos más, pero por el momento preferimos que quede claro que en los sistemas institucionales es muy importante el hecho de favorecer un tipo u otro de innovación. Cuenta mucho el contexto particular de un país cuando se realiza una innovación y también cuenta la capacidad del innovador de usar las varias posibilidades para concebir una innovación y tratar de introducirla.

Las reformas, entendidas como las innovaciones que se realizan al interior de las empresas son un fenómeno muy difundido, no digo que sea universal, pero es un fenómeno que se encuentra en muchos contextos. Ciertamente realizar innovaciones es más fácil en ciertos contextos que en otros, también el tipo y la velocidad de la innovación puede depender del contexto.

Sin embargo esto no debe ser causa de desaliento o temor. Nunca un funcionario público en Italia ni uno en Perú debe decir “pero en nuestro país es más difícil” y así tener una justificación para no trabajar, para no arriesgar. Todo lo contrario, se debe arriesgar, proponer, empujar para cambiar; pero esto se debe realizar mirando la realidad, tratando de entender la situación verdadera, tratando de entender cuáles son los espacios de mano de obra real; de otra manera como dice Bouckaert ‘sólo sería una utopía’. Si el funcionario público dice “Quiero lograr hacer algo”, pero no tiene claro dónde lo quiere hacer, entonces sería sólo una fantasía. Debemos entender bien dónde estamos, cuáles son los problemas, realizar un recorrido para llegar a un cierto resultado. Como dicen en el film *The Blues Brothers*⁸: “Cuando el juego se hace duro, los duros empiezan a jugar”. Es decir, las dificultades no nos ahuyentan, pero debemos estar conscientes.

Hasta el momento, hemos analizado algunas tendencias generales y mencionado algunos fragmentos de lo que Hood propone en el *New Public Management*, además se ha revisado otra serie de elementos que se encuentran en todos los países que adoptan de alguna manera el *New Public Management*. Esto significa que muchas características de esta teoría se encuentran en los países más ricos y también en los países occidentales; ciertamente también en el Perú, algunas reformas se han hecho utilizando, en parte, estas teorías que me parecen interesantes para trabajar.

⁸ *The Blues Brothers* (1980). Título en español: *Los hermanos caradura*, film dirigido por John Landis, con la actuación John Belushi.



3. A MODO DE CONCLUSIÓN

Con todo lo expuesto, podemos sintetizar algunas conclusiones acerca de las reformas en la administración pública. **Se trata de hacer una gestión más moderna, más empresarial, se trata de dar una buena atención a los ciudadanos.** Para las empresas están los clientes, para la administración pública están los ciudadanos que son nuestra referencia. Se trata de estar muy atentos a los recursos económicos, al presupuesto, a gastar bien los recursos. Se debe tener mecanismos de medición de resultados, de comunicación de los resultados. Esto es crucial porque es muy importante medir y tener la información dentro de la organización, dentro de la municipalidad, dentro de la región, dentro del ministerio, pero también es importante explicar a los ciudadanos, hablar con ellos, comunicarles los resultados buenos y malos, explicarles cuáles son los esfuerzos, cuáles los resultados, también se puede decir: “hemos hecho cuatro cosas bien, pero una ha fallado” y los ciudadanos pueden entender y ayudar. Si en cambio, se dice: “hemos hecho cien cosas, todas perfectas” entonces los ciudadanos se dan cuenta que es una mentira, que no es cierto, que no puede ser verdad, es imposible; por lo tanto, no creen y se crea una distancia, una separación, no hay más confianza y esto no ayuda a trabajar mejor.

Otra cosa que nos interesa es hablar de subsidiariedad, pero no por repetir un eslogan, sino porque es algo importante. En muchos casos, cuando hablamos de las innovaciones realizadas, encontramos esta palabra. Las mejores administraciones públicas, las que logran obtener buenos resultados, usualmente son administraciones que respetan el principio de subsidiariedad, son administraciones que intervienen donde es necesario, ayudan a los ciudadanos, a las empresas y a las asociaciones a dar respuestas. El Gobierno o Estado no debe hacerlo todo, si quiere hacerlo todo al final termina como el ‘Gran Hermano’ de George Orwell, queriendo ser el patrón de todo, queriendo controlar todo, no dejando libertad y consumiendo demasiados recursos. **En cambio, un gobierno que es capaz de dar espacios vuelve a los ciudadanos autónomos, emprendedores, capaces de dar resultados por sí solos, y donde no lo logran, el Estado puede intervenir.**

Finalmente, recordemos que seguimos hablando de reformas en las organizaciones públicas. Es aceptable e inteligente tomar ideas de las empresas, pero la administración pública es siempre distinta. Ésta tiene objetivos diferentes a los de las empresas privadas y esto puede ayudar en las innovaciones. Ya lo he mencionado anteriormente, si hay una buena innovación en la municipalidad de Florencia, las otras municipalidades italianas pueden mirar, pueden ir a Florencia, pueden preguntar; y Florencia puede explicar, porque no hay competencia. Es importante que las organizaciones públicas entiendan

9 Término que hace referencia a “1984”, la novela política de ciencia ficción escrita por George Orwell (1949), donde se introducen los conceptos del omnipresente y vigilante *Gran Hermano* o *Hermano Mayor*.

este punto y se ayuden. Es un bien para todos, incluso para las organizaciones públicas de gobiernos de partidos diferentes. Porque los ciudadanos son siempre ciudadanos de un país; se puede superar esta dificultad, es posible hablar.

En nuestro esfuerzo de entender cómo innovar, creo que algo importante que hay que hacer es comenzar a observar alrededor, para saber qué cosas se pueden tomar como ejemplo.

Ciertamente, existe mucha teoría al respecto pero podría resultar en demasía. Podría hacernos perder de vista el hecho que existe esta teoría y que hay una realidad, porque hay ejemplos verdaderos de innovación y de cambio.

Una realidad más cercana a la peruana es la que les he señalado en un artículo, sobre el Brasil. Un trabajo aún más detallado y más personal sería el de ir a buscar las innovaciones, tal vez sea difícil, pero pienso que si el empleado público quiere verdaderamente realizar un trabajo serio, debería visitar algunas páginas web, como por ejemplo: www.innovations.harvard.edu

Dentro de esta página web (que es el sitio del portal de la Democratic Governance Innovations, que de hecho, es el sitio de quien gestiona en EE.UU el premio American Government Award Program) se encuentra un banco de datos, donde se puede encontrar clasificados por años los premios que han sido otorgados, los pueden encontrar además diferenciados por temas como la sanidad, la participación, los servicios sociales, la tecnología, la gerencia organizativa, etc. Se encuentran ejemplos de los estados de los Estados Unidos y también de algunos otros estados, incluso de países cercanos como Chile y México.

Si bien es cierto que el estudio de la gestión pública debe servir como invitación a estudiar libros y artículos, también es una invitación a acoger las experiencias directamente, de primera mano.

Retomando el tema del premio *Innovations in American Government*, vemos que ésta nos proporciona una base interesante de datos. También están los premios de otros países, como Brasil, Chile, China, África del Este, México, Filipinas, Sudáfrica, Gobiernos tribales, y también Perú, porque algunos de sus colegas han trabajado en esto.

Por otro lado, no podemos dejar de mencionar los premios en Canadá, el *Beacon Scheme* del Reino Unido o el *European Public Sector Award* que pronto publicará una serie de datos de utilidad.

Es importante estar al tanto de todo esto pues quien quiere proponer innovaciones en su realidad debe tener ideas concretas sobre dónde están las innovaciones, debe seguirlas, debe conocerlas, debe estudiarlas.

Un caso que vi en Bélgica. Vemos en la imagen inferior que en este búho hay un cartel que dice “Con el chip a la biblioteca”. Avelgem, este es un pequeño pueblo, verdaderamente pequeño, en el cual en un cierto momento se dieron cuenta que tenían una biblioteca y querían que los ciudadanos, las escuelas y todos los que pudieran estar interesados utilizaran la biblioteca. Pero tenían poco personal, poco presupuesto, por esto era difícil mantenerla abierta: debían encontrar el modo de usar menos dinero, dar servicios de calidad, tal vez utilizar la *information technology*, etc.



Hay tantas posibilidades de reforma, tantos instrumentos que existen en el mundo; pero hace falta tener una idea. Aquí han tenido una idea y han desarrollado un proyecto piloto ¿Qué han hecho? Han usado el sistema Radio Frequency Identification (RFID). Es un sistema de pequeñas etiquetas, de pequeñas líneas que se pueden seguir con un código de barras, es un sistema innovador fue adherido a todos los libros. Han relacionado este sistema al hecho de que una gran parte de los ciudadanos en Bélgica tiene una tarjeta de identidad electrónica y han cambiado la organización de la biblioteca.

¿Cómo funciona todo esto? Cuando uno devuelve un libro, lo lleva a la biblioteca y lo descarga apoyando el libro en una ranura. Mediante el chip el libro es reconocido, luego el libro sale de la lista de los préstamos, se inserta en el contenedor indicado (es como cuando se inserta una carta en la oficina postal) y por el otro lado está el lugar donde trabajan los bibliotecarios que toman los libros y los llevan a sus lugares.

Cuando se busca un libro hay un sistema muy simple, se puede ir a tomarlo uno mismo o también hay un espacio para buscar en Internet, para fotocopiarlo, para imprimirlo; y finalmente cuando se debe llevar el libro, uno lo puede sacar usando tu tarjeta electrónica de identidad o la tarjeta de la biblioteca; todo lo hace uno mismo. Los niños en cambio sólo usan la tarjeta de la biblioteca porque ellos no tienen aún la tarjeta de identidad. Si se debe pagar las fotocopias u otros servicios, al salir están las puertas de seguridad y hay un espacio para pagar. Muy simple, muy intuitivo como sistema; hasta un niño lo puede usar.

¿Cuál es la ganancia? La ganancia, desde el punto de vista de los usuarios, es que el servicio es bueno, uno puede hacer las cosas solo. Pero sobretodo, dado que los usuarios hacen estas cosas por sí mismos, ya no es necesario el trabajo de los empleados o de los bibliotecarios para distribuir siempre los libros, para buscarlos y entregarlos: se ha despejado el tiempo de trabajo para los bibliotecarios.

Por lo tanto, la consecuencia última es que ahora en este lugar pueden tener la biblioteca abierta también los sábados por la mañana. La biblioteca puede estar abierta más horas durante la mañana, porque las personas que trabajan son las mismas pero hay una organización distinta.

Esto puede ser un ejemplo en una pequeña comunidad. El punto es que la seguridad está, el gasto es mínimo, pero el resultado es una ganancia de mejor servicio y mayor calidad para las personas. Y ésta no es una innovación que haya ganado un premio, pero es una innovación. Alguien podría decir: “tenemos la tarjeta de identidad, están los RFID, están los libros, la gente tiene necesidad, pero no tenemos mucho personal; hay un problema: ¿qué se puede hacer?”. Juntar todo, hacer un proyecto, el proyecto funciona, viene la prensa y la televisión, todo salió bien, han encontrado otros financiamientos que han permitido comprar otros libros, comprar nuevas máquinas y éste es un círculo virtuoso.



UNIDAD 3

LA EVALUACIÓN DE LA INNOVACIÓN

INTRODUCCIÓN

En este apartado nos referiremos a la evaluación de la innovación. Vamos a ver cómo evaluar la innovación, porque evidentemente, una vez que se ha realizado algo es necesario entender si se ha hecho de la mejor manera, si funciona. Se necesita entonces juzgar las cosas que han sucedido y aprender de las lecciones para el futuro.

¿Por qué se evalúa? Se evalúa básicamente para saber si algo que se ha realizado funciona o no. He comentado desde el inicio, que lo que nos interesa considerar como innovación es aquello que funciona, es aquello que mejora la calidad de vida de los ciudadanos, de las empresas, es algo que logra alcanzar un resultado. Pero alguien debe evaluar, debe juzgar si este resultado existe: si la calidad de vida ha mejorado, si los problemas han sido resueltos. No basta decir: “he hecho una innovación y ahora todo funciona mejor” sino que es necesario verificar que esto es cierto. Obviamente el tema de evaluar no es sólo un problema de confianza, de creer lo que dice la persona que ha realizado una innovación; sino que la realidad es siempre compleja y no se entiende inmediatamente si se ha logrado algo o no, tampoco es inmediato entender si ciertos resultados o mejoras dependen de esa innovación o se dieron por otras razones. Por ello, es importante hacer un esfuerzo serio para analizar con precisión aquello que se ha hecho.

Un segundo motivo de importancia para analizar una evaluación es el de entender si vale la pena premiar a alguien o a algún grupo por continuar con una cierta innova-

ción o por intentar difundirla, etc. Entonces con lo dicho se entiende que es útil que haya alguien que haga un juicio razonable, con autoridad, basado en documentación, en datos precisos para poder tomar una buena decisión. Con todo esto, lo que quiero decir es que antes se debe evaluar para decidir. Primero se decide realizar una cierta innovación, se hace todo lo que es necesario para asegurar los resultados, se mira lo que ha sucedido y se decide cómo proceder.

Asimismo, cuando líneas arriba mencioné que “se evalúa para decidir si premiar”, no me refería a que deberíamos detenernos en el hecho de premiar, el punto no es sólo dar un reconocimiento a alguien, dar una pequeña gratificación monetaria a alguien, sino que el punto es: decidir cómo continuar la gestión en el futuro.

Hay un aspecto que requiere de mucha atención e importancia, y es el efecto de la retórica en determinadas situaciones. Por ejemplo, cuando la innovación va a tocar un punto que tal vez sea importante para los políticos, que llame la atención de muchos, es fácil que exista la retórica, un discurso donde alguien siempre quiere demostrar que todo lo que se ha hecho está bien. Pensemos en una discusión vista por televisión donde toman parte dos representantes de partidos políticos distintos, uno del gobierno y el otro de la oposición; muy fácilmente la persona del partido de gobierno dirá que el gobierno ha introducido muchas innovaciones, todas muy buenas y útiles para los ciudadanos. Por otro lado, el representante del partido de la oposición dirá que no, que ninguna funciona, que nada está yendo bien, etc. Éste es un discurso retórico, un discurso que no está basado en los hechos; a ellos no les interesa la verdad de los hechos, lo que a ellos les interesa es afirmar una posición.

Evaluar la retórica no es la evaluación a la que me quiero referir, me refiero a una evaluación seria, profesional, hecha de la mejor manera sin anteponer prejuicios. Antes de evaluar, yo no debo saber qué pensaré al final, yo imparcialmente observo, tal vez realizo mi evaluación de manera grupal o de diferentes modos, pero siempre con la intención inicial de evaluar bien y luego expresar el resultado de dicha evaluación.

Otro punto importante para realizar una evaluación es la influencia de la política. Los funcionarios políticos usualmente necesitan la información rápidamente. El inspector, el diputado o el ministro quieren saber después de dos ó tres meses si una de sus ideas ha sido realizada, si una de sus innovaciones funciona. A veces se puede saber de inmediato, pero otras veces se necesita esperar un tiempo más largo, se necesita tener paciencia para poder ver cuáles son los efectos verdaderos de esa innovación.

Prosiguiendo, ahora vamos a distinguir entre una evaluación interna y una evaluación externa.



La evaluación interna de una innovación se da cuando al interior del ente público, la región, el gobierno central, una municipalidad, una escuela, una universidad, etc., miramos lo que hemos realizado y tratamos de entender si ha funcionado bien. Por otro lado, **la evaluación externa** se da cuando alguien evalúa desde afuera, mirando también otras administraciones. Obviamente son muy distintas, porque en una evaluación interna estamos operando desde el interior y podemos acceder a mucha información, lo cual es positivo. Sin embargo, también podría suceder que los que estamos adentro nos encontremos muy implicados en el tema y no exista una distancia para examinar los hechos con serenidad e imparcialidad. En la evaluación externa sí se tiene esta distancia, pero usualmente no se tiene la información necesaria. En este sentido, no podemos decir que una sea mejor o peor que la otra, en la realidad concreta sucede que al interior de una empresa se hace la evaluación sobre lo que se trabaja y por ende se evalúa también la innovación; en el exterior hay casos en los cuales alguien quiere ver si tú has realizado alguna innovación. Es decir, cada tipo de evaluación se usa de acuerdo a la situación y a los objetivos que se traza. Vamos a analizarlas ahora con mayor detalle.

1. LA EVALUACIÓN INTERNA

Vamos a partir con la evaluación interna que podemos también llamar autoevaluación. ¿Cuándo se realiza una evaluación interna? Un primer caso es la evaluación que realizamos *ex ante*, es decir antes de hacer algo. Esto puede darse en casos en los cuales el promotor de una innovación decide hacerla y verificar su impacto, por lo tanto la evalúa antes de iniciarla. Esta acción puede ser muy útil porque el promotor o el grupo de promotores van a buscar una aprobación, por lo tanto, un sustento.

Por otro lado, los jefes que deben ofrecer ese sustento deben estar en grado de juzgar lo que pueden hacer. Un proceso adecuado podría ser el de examinar el proyecto, mirarlo con atención, tratar de entender cuáles son sus objetivos, cuáles son los tiempos para su realización, así como los riesgos, porque las probabilidades de éxito nunca serán del 100%, puede ir bien, como podría ir mal. Si no va bien, podría haber consecuencias negativas en otros sectores.

Por otro lado, ¿cuáles son los costos que la evaluación implica?, ¿qué nos exige o demanda esta innovación?, ¿nos pide contratar a más personas?, ¿nos pide modificar la administración interna? Nos puede pedir muchas cosas y ciertamente en un determinado momento será necesario hacer la comparación entre los costos y los beneficios: entre los costos seguros y los beneficios esperados, es decir, seguramente van a existir los costos pero los beneficios, tal vez. Por eso quien propone una innovación debe entender que los beneficios se deben documentar con gran precisión, se necesita ser convincentes, se necesita fundamentalmente tener un buen proyecto.

En el momento de la evaluación interna, se hacen las evaluaciones, se discute, se evalúa el proyecto, y obviamente si el proyecto se aprueba, se obtienen los recursos, muchos, pocos, incluso a veces nada, pero se otorga la luz verde. En este momento es relevante fijar los objetivos.

En mi experiencia, con cierta frecuencia, me han llamado para hacer algunas evaluaciones, me llaman de administraciones públicas para evaluar el modo de operar de los dirigentes, y usualmente sucede algo extraño, difícil de imaginar: las personas que me llaman para hacer la evaluación no conocen los objetivos. He ido a municipalidades importantes y me han comentado las tres personas que tenían la tarea de evaluar a los dirigentes: “Bien, veamos si los dirigentes han hecho bien su trabajo en el 2008” y yo les pregunté: “Está bien, y ¿cuáles son los objetivos que debían alcanzar?” Pues los objetivos no estaban escritos, sólo decía que tenían que trabajar bien, hacer funcionar la administración, hacer funcionar los servicios, ante esto también pregunté: “¿Qué cosa quería decir hacer funcionar los servicios?, ¿para cuántos ciudadanos?, ¿qué nivel de calidad?, ¿cuál era el costo aceptado?, ¿cuál era el nivel de los reclamos tolerables?, ¿qué debían hacer para enseñar el trabajo a las personas que trabajan con ellos?, ¿cuál era un indicador de innovación de aquel servicio?, etc.”.

Lo que quiero decir con esto es que si no planteamos primero cuáles son los objetivos, después no hay ninguna referencia para realizar la evaluación. Entonces, si un funcionario público quiere trabajar para innovar y entiende que es importante evaluar, la evaluación se inicia de inmediato, no al final cuando ya todo está terminado. Cuando se inicia la innovación se debe plantear la dirección del trabajo, el tiempo y los resultados esperados. De esta manera al llegar a un resultado se puede decir lo que se ha obtenido y hacer una evaluación *ex post* (la evaluación al final del periodo). Si se ha tenido la capacidad de fijar los objetivos de costo, de cantidad de usuarios, de volumen de servicio, de niveles de calidad de servicio, los tiempos de espera, entonces también se estará en la capacidad de evaluarlos y verificarlos.

En el libro *Innovating with Integrity, How Local Heroes are Transforming American Government*¹⁰, hay una parte en la que el autor, Sandford Borins, afirma que todas las innovaciones exitosas se inician con la fijación de objetivos - por ende confirma lo que sostengo - agregando además que la mayor parte de la forma como se mide el éxito de una innovación es seleccionada por los mismos innovadores. Por lo que muchas veces tenemos una consecuencia que no es muy buena, la consecuencia es que el resultado que se reporta usualmente es que los objetivos del programa sí han sido alcanzados. Es decir, nosotros estamos contentos si hay innovaciones que funcionan, pero si la medi-

¹⁰ *Innovating with Integrity: How Local Heroes are Transforming American Government*, de Sandford Borins (1998).



ción del resultado es fijada sólo por los innovadores, entonces puede suceder que los innovadores escojan objetivos fáciles, para luego tener una mayor facilidad para decir que tienen ciertos resultados alcanzados. Por lo tanto, la sugerencia puede ser llamar también a un tercero para fijar las medidas.

Pongámonos en el caso de que tengamos una innovación, queremos realizarla, hablamos con las personas que gestionan su organización pública y hacemos una propuesta, luego debemos decir qué es lo que lograremos. Mi consejo es que se debe tratar de escuchar también a personas que no son amigas, personas que trabajan en otros lugares, que puedan leer el proyecto, hacer una crítica, decir lo que no anda bien. También preguntar cuál podría ser un resultado importante de esta innovación, qué se podría lograr, cuál podría ser un objetivo importante. Si se procede de esta manera, tal vez el trabajo sea el doble, tal vez se haya planteado como objetivo 100 y al preguntar el otro diga: “No, cien es fácil, un objetivo importante es 150”. Si se traza este objetivo, junto con otros, y luego se alcanza, este resultado será aún más relevante porque no es sólo el objetivo que nos impusimos sino que era el de gente importante con conocimiento del tema. Más adelante retomaré el tema de premios y de concursos para la innovación.

Antes, hay otra observación que quisiera hacer para simplificar lo que he dicho hasta ahora. Pongamos un ejemplo. El caso de un niño que nace en un hospital. El padre de éste debe manejar hasta la municipalidad, ver si está abierta, expresar con una carta que ha nacido su hijo y luego debe regresar al hospital, con ello pierde mucho tiempo, tal vez la municipalidad esté cerrada, etc.; en sí, se trata de una situación complicada.

Entonces, pensando en el caso de este ejemplo podríamos fijar como un objetivo: Proponer como innovación, que dentro de un año todos los niños que nacen en el hospital puedan tener sus documentos de inmediato y accedan a registrarse sin necesidad de que el padre vaya personalmente hasta una municipalidad lejana. De esta manera la innovación para el personal del hospital, se vería reflejada en el hecho de tener la posibilidad de hacer todas estas inscripciones de modo tal que el padre no tenga que salir del recinto. Y a su vez, el padre se beneficiaría con esta innovación ya que podría estar con la madre y el niño. Uno piensa en una innovación al respecto y dice: “dentro de un año quiero que el 80% de hospitales en mi región tengan esta posibilidad.”

Si después de un año, sólo el 70% de los hospitales ha obtenido esto, ¿Se ha logrado la innovación o no?, ¿ha obtenido un buen resultado o no? Tal vez sí, porque de 70% a 80% no hay tanta diferencia, ciertamente el objetivo era del 80% en un año, pero la evaluación no es una cuestión matemática, en este tema no es que dos más dos sea igual a cuatro, la evaluación significa que hay objetivos mesurables (número de resultados). Es importante tomar los números y observar, pero también miremos la realidad, lo que

ha sucedido, si había problemas y ahora las personas están contentas, si ha habido verdaderamente un cambio. **Evaluar significa expresar un juicio que usa los elementos objetivos (los números), pero que utiliza además la observación, una evaluación también subjetiva.** Por esto decía que las indicaciones son importantes, pero también tienen que ser interpretadas.

Quiero finalizar este punto sobre la evaluación interna diciendo que si no somos capaces de evaluar, no aprenderemos nunca de las experiencias. Recordemos una de las primeras cosas que afirmé: uno de los secretos de la innovación es el fracaso, también mencioné que la organización debe tolerar ese fracaso. Ciertamente tolerar en el sentido de que un fracaso puede ocurrir, pero está claro que la organización no quiere el fracaso; por lo tanto, si hay un fracaso se debe entender por qué, y si sucede algo bueno, también es necesario entender por qué. Entonces si somos capaces de aprender de los éxitos y de los fracasos construimos una capacidad de gobierno en la administración, y es una capacidad de mejora continua.

Como último pasaje retomamos el tema de la premiación. Cuando en los concursos se otorga un premio, el criterio siempre es el de observar si al interior de la organización ha habido un sistema de evaluación fiable, porque si alguien ha obtenido un gran resultado y no tiene una evaluación, todos los expertos saben que este éxito ha sido casual. Esto es como en un partido de fútbol en el que se ha metido un gol sólo por suerte, un equipo poco importante le hace un gol al equipo campeón del mundo, porque si no saben por qué han metido ese gol, si no son capaces de repetirlo, luego pueden perder de todas maneras diez a uno. Por lo tanto, **es importante invertir en la evaluación interna.**

Entonces, como decía, los fracasos también son importantes. Recordemos la película “Apolo 13”¹¹. Esta fue una misión espacial que no tuvo éxito, los astronautas no lograron aterrizar en la Luna y en el espacio arriesgaron su vida. Por ende, fue un fracaso completo, sólo lograron salvar sus vidas. Apolo 12, en cambio, fue un gran éxito, una misión perfecta, todo en Apolo 12 funcionó bien, fueron a la Luna en el momento adecuado, hicieron lo que tenían que hacer, todo perfecto. Pero con Apolo 13, la NASA aprendió muchas cosas para las siguientes misiones: cómo cargar el oxígeno, cómo diseñar el escudo térmico, etc., en sí, muchas cosas les sirvieron para futuros proyectos. Se trata de un campo distinto al nuestro, pero creo que puede quedar como ejemplo.

¹¹ “Apolo 13”, film dirigido por Ron Howard en 1995 y estelarizado por Tom Hanks.



2. LA EVALUACIÓN EXTERNA

Pasemos a la evaluación externa. Primero que nada hay que tener una lista de cuáles son los evaluadores externos. Este es uno de los “grupos que desagradan” porque hacen el papel de los profesores que nos hacen siempre muchas observaciones.

Los agentes que están fuera de la administración pública pueden querer evaluar la innovación. ¿Quiénes podrían ser? Los ciudadanos, los *stakeholders*¹², las empresas, las asociaciones, puede incluso ser algún agente del mismo gobierno pero que se encuentre en un nivel superior de la organización, por ejemplo, el gobierno central que quiera evaluar a la municipalidad de una provincia de la región. También puede ser una universidad la que evalúe como agente externo. Los medios, la prensa, la televisión muchas veces hacen la evaluación y finalmente, tenemos los jurados que pueden decir qué cosa está bien y qué no.

¿Qué evalúan estos grupos? Muchas cosas, la primera puede ser la calidad intrínseca de la innovación, si le fue bien o mal, si es útil para los ciudadanos y empresas, si ha producido un cambio positivo, si ha manejado bien los costos, porque no podemos olvidarnos que todos los gastos derivan de la administración pública y son finalmente de los ciudadanos y de las empresas. Por esto se presta mucha atención al uso de los recursos públicos. Cuando se evalúa, también se evalúan los costos, se pone una atención especial a la medida correcta de los costos. Una gran innovación que es costosa no se puede mantener.

La sostenibilidad en el tiempo también es un criterio importante de evaluación, de juicio, de análisis. ¿Qué tan buena es una innovación que puede durar tres meses y que después es difícil sostenerla? Una gran calidad de servicio es una calidad que dura en el tiempo.

Había mencionado anteriormente el ejemplo de la ciudad en Nápoles, Italia. Una vez hicieron allí la reunión del G7, y todo el centro histórico fue renovado, la ciudad quedó limpia, se sembraron jardines, flores, se pintaron las casas; todo quedó muy bonito. Pero para saber si es algo verdadero uno debe regresar dos, tres, seis meses, un año después y ver si esto fue sostenible en el tiempo. Un grupo de personas puede trabajar mucho por algunos meses o un año, y luego no más. Entonces, también este punto se evalúa.

Los que realizan la evaluación externa miran y buscan las ideas, tratan de entender si se ha hecho algo bueno que puede ser aplicado en otro lugar, que puede ser replicable. Una innovación puede ser una fortuna para quien la realiza; y puede ser también una fortuna para quienes la copian y difunden en otra realidad.

¹² *Stakeholder* es un término inglés utilizado por primera vez por R. E. Freeman en su obra: “*Strategic Management: A Stakeholder Approach*”, (Pitman, 1984) para referirse a ‘quienes pueden afectar o son afectados por las actividades de una empresa’.

Finalmente, los evaluadores tratan de entender si esa organización es innovadora, no por el hecho que se hayan hecho unas cuantas innovaciones; sino porque la organización en sí tiene una cultura innovadora, es decir, verifican si su modo de trabajar favorece a las innovaciones, o sea, es una organización innovadora.

3. LOS PREMIOS, UN INCENTIVO PARA INNOVAR

Particularmente me interesa enfocar el tema del papel de la evaluación externa en los premios a la innovación. Como comentaba, tuve la suerte de poder ocuparme de este tema y creo que es algo interesante e importante de profundizar.

Desde hace casi veinte años, en muchos países del mundo hay concursos que pretenden premiar a las mejores y más innovadoras administraciones públicas. Estos premios son un reconocimiento a las innovaciones realizadas. Son una ocasión para felicitar a los que han trabajado bien haciendo algo útil para su comunidad, es un reconocimiento para motivarlos. Además es ocasión para mostrar que también la administración pública sabe hacer bien las cosas. En muchos países hay un discurso según el cual las empresas privadas son el modelo ideal de funcionamiento y en cambio las administraciones públicas son todas deficientes.

Ciertamente, las empresas privadas tienen cosas muy interesantes que aportar. Para abordar este punto retomaré lo que el *New Public Management* trata de decir: “Tomemos los fragmentos de la cultura de las empresas privadas y usémoslas para las administraciones públicas”. Ya existen organizaciones públicas que son capaces de gestionar, de gobernar, de administrar como si fuesen una empresa privada, son administraciones públicas donde el beneficio no es el objetivo, pero gestionan muy bien. Entonces los premios pueden mostrar esto, haciendo circular esta información y pueden, en cierto modo, reforzar la autoestima de quien trabaja en la administración pública.

Finalmente, los premios funcionan también como estímulo para activar innovaciones. Hay personas, grupos de trabajo que dicen: “Bien, dentro de un año es posible concursar para un premio importante en Roma, París, Londres, Bruselas, Washington. Nosotros tenemos las ideas, probemos, porque si tenemos éxito, algunos se acordarán de nosotros, nos felicitarán, nos pedirán que trabajemos con ellos, etc.” En sí son un estímulo, una ocasión para dar el paso de innovar. Por lo tanto, no se puede ignorar este impacto.

He hecho referencia a algunas cosas que se deben tomar en cuenta además, como por ejemplo, que en un concurso bien organizado todos aprenden, porque incluso aquellos que no ganan, pueden aprender tal vez del comentario del jurado sobre el punto en



el cual se debe mejorar, logran también conocer a los ganadores, hablar con ellos, logran ver de cerca las cosas. Si debo preparar una propuesta para participar en un concurso, debo pensar en mi realidad, debo realizar la autoevaluación, haciendo esto, reflexiono sobre lo que he hecho y he aprendido. Me gustan estos concursos, porque siempre aprendo algo interesante. Es un juego que suma más que cero ya que todos ganan. Es una ocasión para que muchos progresen.

Veamos algunos de estos casos. Entre los principales concursos están, en los Estados Unidos el concurso *Innovations in American Government Award*, en Canadá el *Award for innovative Management*, en Europa el *European Public Sector Award* que sustituye a un premio que había antes en los países de lengua alemana como Alemania, Austria, Suiza, además el premio a la calidad de Speyer, el *Beacon Scheme*, que es el esquema de concurso del Reino Unido, otro esquema internacional fue el concurso *Cities of Tomorrow* de la Fundación Bertelsmann. También hay otros premios que en distintos países retoman el esquema del premio americano y que están relacionados. Estos son los principales, aunque en otros países hay muchos otros concursos, los que he mencionado son casos sobre los cuales ha quedado una evidencia en la literatura, es posible encontrar material y es posible discutirlo.

3.1 INNOVATIONS IN AMERICAN GOVERNMENT AWARD

Este concurso está organizado por el *Harvard Kennedy School of Government* y por el *Ash Institute for Democratic Governance and Innovation*¹³. A modo de referencia en el año 2009, han participado en este concurso setecientos candidatos que luego de una serie de selecciones se fueron reduciendo en número.

Para verificar la calidad de las innovaciones propuestas se adopta el siguiente mecanismo. Hay un comité nacional de selección y los ganadores deben responder a los siguientes criterios: **la novedad**, es decir se busca entender cuál es el grado de creatividad o de imaginación de esa innovación. Recordemos el ejemplo con relación a la inscripción del nacimiento de los niños en el hospital, o el otro ejemplo, el de la biblioteca de Bélgica, donde uno mismo puede ir a tomar los libros sólo con el uso de la tarjeta de identidad electrónica. Son novedosos, sin embargo, para lograr esta premiación lo que se busca son innovaciones que sean a nivel nacional (y cuando se habla de nivel nacional, en los Estados Unidos se habla de los cincuenta estados que componen la federación, algo verdaderamente nuevo). Por lo tanto, es claro que la competencia, en cierto punto, se vuelve difícil porque se debe tener algo verdaderamente novedoso para ganar.

¹³ Existe una página web que es el portal del Instituto Ash (<http://ashinstitute.harvard.edu/innovations>) y que sirve de acceso a los sitios del premio *Innovations*.

No me refero a que se deba ganar este premio y que todas las otras innovaciones no sean importantes. Lo que quiero decir es que es necesario observar cuáles son los mecanismos y cuáles son los sistemas de donde emergen tantas innovaciones; luego de esto podrán intentar ganar el premio. Todos podríamos participar en este concurso si tenemos una buena idea. De otro modo, podemos tomar otras ideas, observarlas, estudiarlas, y si son interesantes aplicarlas a nuestra realidad.

Volviendo a los criterios para ganar el premio en los Estados Unidos. El primero fue el grado de novedad, otro criterio es **el grado de relevancia**. Es decir, se busca entender si cierto programa resolverá un problema que es relevante para el público, si es algo importante para las personas. Todos entendemos que pueden haber cosas muy importantes como la seguridad, la salud. Cada uno de nosotros entiende cuáles son, por eso ciertamente es útil observar qué es importante para las personas.

Un tercer criterio es **la eficacia**; es decir, se quiere entender si ese programa efectivamente ha logrado un resultado tangible, esto creo que lo hemos aprendido: hablamos de innovación si es algo que ha logrado un resultado, no si es una bonita idea, ya que el jurado quiere ver si efectivamente lo ha hecho, para lo cual debemos medirlo.

Finalmente, el cuarto criterio es el de **la transferibilidad**; es decir, tratar de ver si el programa innovador o una parte de él pueden inspirar una réplica de parte de otros, si se puede aplicar este programa en otra realidad.

Si estas cuatro características están presentes, el programa es un buen candidato para ganar el premio *American Innovations*. ¿Cuál es el premio? El premio es en efectivo (US\$ 100,000), y esto no va para las personas sino para la administración, para la organización, para de esta manera reforzar la innovación. Ganando el concurso también las personas involucradas pueden hacer una carrera, pueden ocupar un puesto más importante, o tal vez cambiar de organización, pero esto no es lo relevante. Luego de la premiación el *Ash Institute* se compromete a la difusión de las innovaciones. Esto es importante: ayudar a las innovaciones a ser conocidas para que luego sean acogidas en otras instituciones.

Existen dos buenos libros al respecto, muy recomendables, uno es *Innovation in American Government: Challenges and Dilemmas (1997)* de Altshuler y Behn, y el otro, *Innovations in Government: Research, Recognition, and Replication (2008)* escrito por Sandford Borins, después de veinte años de iniciado el proyecto.



3.2 EL BEACON SCHEME

Pasemos ahora al Reino Unido. El Beacon Scheme es un premio fundado en 1999 y organizado por IDeA: Improvement and Development Agency¹⁴, que es la organización de nivel superior que fomenta el desarrollo y mejora a nivel del gobierno local. Los premios se otorgan a quienes quiere ingresar con una idea emprendedora; todos aquellos que son buenos son de todas maneras premiados. También es una competición en un sentido estricto, es decir hay toda una clasificación, están los que vencen y los que no vencen; el número de ganadores es limitado. Claramente la competencia es la ocasión de hacer emerger las innovaciones más importantes. Mi opinión es que así el concurso tiene mayor credibilidad y los premios que se entregan en estas circunstancias son más justos.

También en el *Beacon Scheme* hay un proceso de selección muy serio, en este caso se comienza presentando una carta de postulación escrita. Se hace una primera selección, luego dos miembros del jurado visitan el lugar, hay una larga lista de organizaciones que luego son invitadas a presentarse en Londres, en la oficina del gobierno central, luego se hace una *short list*, o sea una lista más corta de candidatos y el panel, es decir el jurado del *Beacons Advisor Panel* pide la aprobación a los Ministros para finalmente conocer a los ganadores. También aquí hay una ceremonia de premiación en la capital, Londres. Hay diez ministros presentes, por lo que se entiende que el reconocimiento público es importante. Hay un premio en efectivo, que traducido en dólares, bordearía los 150.000 dólares. Si se gana en América, se toman los 150.000 dólares y se termina el asunto: se obtuvo el resultado. Luego los entes como el *Ash Institute* difunden las innovaciones. En cambio en Inglaterra, si se gana, se obtiene esta suma de dinero, pero además, se debe ocupar de cuatro cosas: de organizar conferencias en las cuales se presente la innovación, se debe recibir las visitas de personas de otras administraciones que están interesadas en ver la innovación; se debe publicar materiales, producir material que pueda explicar esta innovación y también se ha de desarrollar una tutoría personalizada, es decir, estar disponible a proveer información a personas independientes que tal vez quieran aprender de estos ejemplos.

Entonces, en cierto sentido la diferencia entre el esquema inglés y el esquema norteamericano es que el inglés reconoce la innovación y la excelencia, pero también tiene el objetivo de difundir las mejores prácticas entre las autoridades locales que todavía no las tienen. En cambio el esquema norteamericano celebra la innovación, pone en conocimiento las mejores prácticas, y tiene el fin político de mejorar la reputación de las organizaciones del gobierno.

¹⁴ La página web del premio es <http://www.beacons.idea.gov.uk>

Jean Hartley ha escrito al respecto un importante artículo referente a las elecciones del Beacon Scheme donde estudia los dos esquemas, el del Reino Unido y el de los EE.UU.

Es también necesario visitar el sitio web del *Ash Institute*¹⁵, porque allí no sólo se encuentran algunos casos de personas que han logrado buenos resultados sino también el proceso descrito y las guías para difundir estas innovaciones, que son guías para un ente local de tamaño pequeño. Esto se encuentra también a disposición en esta página web porque para realizar el trabajo se requiere, por ejemplo, identificar un coordinador para ese año, es decir un año en el cual esta administración tiene el estado de Beacon, por ende una administración de gran calidad. Consecuentemente, hay un proyecto de difusión de la innovación por todo el resto de Inglaterra que dura un año, hay una persona que debe coordinarlo todo y hay guías muy claras e interesantes que dicen cómo realizar el trabajo.

Tengamos presente que a partir del 2010 el esquema Beacon será reemplazado por otro premio que se llamará *Local Innovation Awards Team*.

3.3 EL EUROPEAN PUBLIC SECTOR AWARD

El premio “European Public Sector Award” está más ligado a mi experiencia.

Había dicho que las innovaciones se evalúan internamente -dentro de una administración- y también se pueden evaluar externamente. La autoevaluación o evaluación interna tiene ciertos objetivos y ciertos modos de realizarse. Por otro lado, la evaluación externa sigue otras lógicas de referencia. Hay muchos evaluadores externos potenciales, una tipología de estos está dada por los evaluadores que se llaman “Jurado de los premios internacionales o nacionales”. Uno de estos es el premio European Public Sector Award (EPSA).

EPSA fue fundado en el 2007, sus promotores fueron tres organismos: la fundación Bertelsmann, que es una fundación alemana; el European Group of Public Administration, que es un grupo de estudio y de investigación de los estudiosos de la administración pública a nivel europeo; y la escuela alemana superior de administración pública Speyer.

En el 2009, en cambio, el premio fue gestionado por la EIPA, *European Institute of Public Administration* en Maastricht (y probablemente de ahora en adelante será así).

¹⁵ <http://www.ash.harvard.edu/>



El sitio web más actualizado para examinar todo el proceso, los objetivos, y otros aspectos de este premio se encuentran en <http://www.epsa2009.eu>

Este premio está organizado por categorías, como es el caso también de los Estados Unidos e Inglaterra. El punto no es cómo funcionan los premios. Tampoco pretendo afirmar que debemos ser expertos en estos premios, pero sí podríamos usar algunas de estas ideas, ya que mañana, cuando queramos tener una idea sobre cierto tema, por ejemplo, la idea de agilizar el tráfico en una ciudad muy caótica, o de mejorar la velocidad de los servicios en los hospitales, tengamos a mano otras experiencias y las podamos tomar.

En el año 2007 las categorías del EPSA fueron 3: la *Collaborative governance*, es decir, cómo se logra hacer un buen gobierno colaborando con otras administraciones; la segunda, de la cual yo era responsable como jurado, *Targeting with scarce resources*, es decir, focalizando con recursos escasos (luego profundizaremos en este tema); y la tercera categoría era *Coping with demographic change*, cómo afrontar el cambio demográfico, ya que en Europa existe un envejecimiento de la población, hay siempre más ancianos y menos niños, y hay una llegada de emigrantes de muchos países del mundo que vienen a Europa que, sin embargo, generan una serie de dificultades de integración. Entonces, ¿qué puede hacer la administración pública al respecto?

Como vemos son tres temas que fueron pensados porque se cree que son tres áreas importantes, pero también podrían haber sido otras. En el 2009 fueron: primero, el mejoramiento del desempeño al brindar los servicios; segundo, la participación de los ciudadanos; tercero, las nuevas formas de asociación; cuarto, el liderazgo y la gestión del cambio. Entonces hay categorías y en base a estas hay todo un mecanismo de selección que funciona así: inicialmente hay una convocatoria, se publica un anuncio en la página web, se escriben cartas a los ministerios en las distintas regiones, se pide difundir la información y se invita a participar.

A continuación las organizaciones presentan su candidatura. Por lo tanto, quien quiere participar usa una carta de aplicación estándar que generalmente se encuentra *online*, la cual debe exponer una serie de puntos. La carta debe ser breve, clara, no superar las diez páginas; estas son indicaciones útiles cuando se quiere presentar un proyecto en general. Nosotros los latinos tenemos la tendencia a extendernos, a incluir muchas cosas, muchos anexos y esto no es apreciado por quien evalúa. Porque tal vez quien debe evaluar tiene poco tiempo y necesita llegar rápido al corazón del asunto.

El segundo punto es dar un título al proyecto con una breve descripción. Yo cuando evaluaba, viendo el título entendía de qué se trataba. También se incluye el área

geográfica de interés, la que se quiere cubrir, las fechas del proyecto y el presupuesto, lo cual para mí es muy importante porque mi sección, en ese entonces, estaba referida al logro de objetivos con un presupuesto limitado, por eso la importancia de este punto.

Después de esto, el punto tres es explicar cuál es la situación de partida y cuáles son los objetivos del proyecto. La descripción de partida se refiere al problema que se afrontará. Luego, los objetivos del proyecto hacen referencia a quién se beneficia de este proyecto. Como podemos observar, se pide al candidato razonar sobre la situación, hacerle entender al jurado, en pocas palabras, cuáles son los procesos que ha seguido, si los ha seguido.

El cuarto punto es describir cuáles son las fases y actividades más importantes del proyecto, qué instrumentos ha usado, y si ha tenido socios o no.

Quinto punto, describir qué problemas ha tenido durante la implementación del proyecto, cómo los ha resuelto, cómo ha organizado el proyecto para determinar si la organización del proyecto es positiva. Este es un punto sobre el cual nosotros los latinos, generalmente nos equivocamos, porque tendemos a decir que no hubo problemas, tendemos a ocultar o esconder los problemas. En cambio, es importante mostrar al jurado que sí hubo problemas y cómo los hemos afrontado puesto que esto significaría que se ha hecho la autoevaluación, y a la vez que hay una información extra para los que, por otra parte, querrán adoptar nuestra innovación. Sin esto, faltaría algo.

Sexto punto, determinar el resultado y el impacto. Es decir, describir cuáles son los resultados más importantes y si se han logrado, cómo estos podrían ser medidos, dónde está el proyecto hoy, qué se logró con este proyecto, si se ha hecho una evaluación del proyecto, y si se ha hecho este último punto, cuáles han sido los resultados. Si se responde que no se ha hecho una evaluación del proyecto, esto se consideraría una debilidad, un obstáculo para ganar el premio.

Séptimo punto, capacidad innovadora. Este punto me gusta mucho. Aquí se pregunta al candidato sobre cuáles son los elementos más innovadores del proyecto y qué es lo que hace a este proyecto un ganador. Se le pide que explique el éxito del proyecto.

Había afirmado en el primer capítulo, que es muy difícil describir la innovación, que a veces los mismos innovadores no son del todo conscientes de lo que han logrado, de cuáles son los motivos por los cuales su proyecto ha funcionado. Entonces es relevante pedir que se haga este esfuerzo y explicar los elementos y las razones de su éxito. Si lo explican, nosotros como jurado podemos evaluar.

Octavo punto: ¿cómo se protege la sostenibilidad del proyecto? y ¿qué partes del proyecto se pueden transferir a la administración pública? Aquí se trata de entender si



el candidato tiene un proyecto, una idea precisa que pueda sostenerse en el tiempo, que pueda desarrollar y defender esta innovación dentro de la organización, y si tiene algún proyecto para exportar esta innovación a otras organizaciones.

Noveno punto, las lecciones aprendidas. El jurado pregunta: ¿cuáles son las lecciones más importantes que ha aprendido? y ¿qué sugiere que hagan otros entes o administraciones que tienen una situación de partida similar? Las dos son preguntas difíciles, especialmente la primera, sin embargo, son la riqueza de esta experiencia: decir lo que se ha aprendido. Obviamente se les recuerda que no pueden exceder las diez páginas y la carta de postulación termina aquí.

Sobre las cartas recibidas se hace una selección y comparación para llegar a una lista corta de 6 casos. Luego de lo cual se realizan seis visitas en grupos de 2 ó 3 personas del comité para observar con nuestros propios ojos si todo lo escrito en la carta de postulación era verdadero, en sí para usar un poco de nuestra experiencia para hacer un ranking con los casos. Finalmente el jurado se reunió y tomó una decisión sobre los premios que entregarían.

Para entender el proceso de evaluación en la innovación, veamos un poco los criterios que se siguieron en la experiencia que tuve. Cuando participé como jurado dentro de esta categoría, al evaluar a los participantes nosotros buscábamos que los candidatos tuviesen ciertas características, como por ejemplo, haber introducido una innovación administrativa para satisfacer las necesidades de los ciudadanos y de la comunidad. Por lo tanto, nos interesaba la efectividad, el hecho de que la innovación haya sido eficaz, que haya tenido resultados y al mismo tiempo que fueran económicamente sostenibles, haciendo un buen uso de los recursos.

En la premiación, todas las categorías debían mirar tres aspectos: algo que sea verdaderamente nuevo a nivel europeo (para este fin el jurado era obviamente internacional), se pedía algo nuevo no sólo para Alemania, Italia o Francia, sino algo nuevo para todos; se pedía que sea algo que haya logrado buenos resultados y que cuente con un buen impacto (soluciones de calidad); y también se pedía la capacidad de transferibilidad. Estos eran los tres criterios de base para todas las categorías, similares a los del *Innovations in American Government Awards*.

En nuestra categoría de *Targeting with scarce resources* (Focalizando con recursos escasos) habían criterios específicos, que son los que expliqué antes, los de satisfacer a los ciudadanos y de la eficiencia en el uso de los recursos. Una frase que de alguna manera lo resume es “*la creatividad del valor público*”, ya que se pedía crear algo que genere valor o riqueza, no me refiero a riqueza tipo *profit* que se distribuya, sino algo que ayude a los ciudadanos.

¿Cómo definimos la innovación? Con esto hemos dicho qué es un *front runners*, es decir a aquellos que llevan la delantera, que van siempre delante de los demás, aquellos que están altamente calificados. El grupo de expertos quería identificar la *best practice*, incluso quería encontrar algo mejor que ésta.

En mi categoría ¿Qué significaba recursos escasos? Hemos tratado de traducirlo de esta manera: pueden faltar recursos financieros, pueden ser recursos humanos escasos, puede faltar la confianza, la legitimación, por lo tanto, pedíamos a todos que nos digan cuál era el objetivo alcanzado, cuál era el mejoramiento del servicio y cuáles eran los recursos escasos que habían ahorrado. Pedimos a todos que explicaran en sus cartas de postulación los resultados y que los documentaran.

En nuestra categoría, el vencedor del premio debía ser un ejemplo para toda Europa, pero se necesitaba evitar dar el premio a algo que parecía de alta calidad sin serlo verdaderamente, por esto había un jurado internacional. Cuando se quiere ser profesionalmente serio no se puede dar sólo un resultado: hemos aumentado el 10% de algo, pero ¿por qué lo dices?, ¿por qué debería creerte?, ¿has hecho entrevistas?, ¿has pedido a alguna institución que lo verifique? Entonces, es necesario documentar el resultado, mostrar que hay una evaluación del proyecto.

Igualmente importante es si la innovación que has realizado se encuentra o no ligada a una estrategia general. O en caso contrario si es una acción que no tiene una referencia y que no tiene relación con la organización. Porque si hay una estrategia comprensiva detrás de toda la innovación, entonces la innovación se califica con un mayor puntaje.

En este grupo de lo que se trata es de comprender cuál es el impacto que ha tenido la innovación en los ciudadanos. Si esta innovación debe mejorar las condiciones de los ciudadanos, lo ideal es que este grupo sea escuchado, que alguien haya preguntado a los ciudadanos si es que ha habido un beneficio para ellos y que haya sido medido, o si es que ha servido para todos los ciudadanos o para parte de ellos.

Casi finalizando la parte de evaluación, se había mostrado la carta de postulación. Y se explicaban ciertos puntos, como: los objetivos; los problemas; dónde se deben incluir los elementos de innovación; y todo lo referente a las lecciones aprendidas. Para nuestro objeto de estudio estos son puntos muy importantes, ya sea para comprender si el proyecto es verdaderamente de calidad o bien para entender si el proyecto es replicable y sostenible en el tiempo.

Dado que el jurado del premio está interesado en la difusión de los casos ganadores, tratamos de evaluar si los candidatos ya tenían planes para la difusión de su innovación; verificamos si alguien ya había iniciado la ayuda a algún ente público; tra-



tamos de comprobar si alguno de ellos ya era conocido; si ya se había vuelto un punto de referencia en su país o para otros países, porque esto podía claramente dar a nuestro jurado y a los otros jurados una idea general, una garantía de un recorrido de difusión ya iniciado.

Finalmente, nos preocupamos por entender si había un interés a largo plazo, por ende elegimos a las candidaturas viendo si estas innovaciones se habían vuelto ya una rutina en la propia organización o si es que el candidato había encontrado o estaba buscando los recursos para hacer que su innovación continúe y se desarrolle.

Para la premiación siempre se organiza un gran congreso al finalizar, y esto es un poco distinto a los norteamericanos y los ingleses. En Europa se organizan estos congresos que duran incluso tres días, con una parte científica (con profesores, con expertos que hablan en general de la innovación) y una parte más práctica donde los ganadores presentan sus innovaciones y se realiza un intercambio. Se premian a los ganadores y también están presentes los que han calificado. Aunque el clasificado es alguien que no ganó, se le demuestra que lo ha hecho bien, para que continúe así y tal vez la próxima vez pueda ganar. El premio no es en dinero, tal vez en Europa seamos más pobres o tal vez sea una decisión, pero el premio es una copa o una medalla que tiene un valor simbólico.

Veamos ahora las principales propuestas de innovación que se presentaron en el 2007: *los partnership público-privados*. En muchos casos no sólo los ganadores sino también otros candidatos trabajaron mucho sobre este punto, pues se usaron los mecanismos de comercialización, de distinción entre quien compra el servicio y quien lo da (a veces la organización pública misma no da los servicios sino que los compra de otros), han trabajado mucho enfocados en la medición de desempeño y los incentivos al personal relacionados a este desempeño (como sistemas de pago). Se puso mucha atención al *e-government*, es decir al gobierno electrónico, y al *m-government*, es decir al gobierno móvil y finalmente algunos proyectos - no muchos en realidad - pusieron énfasis en la reforma de la contabilidad, los reportes y cómo presentar a la población los resultados de un modo comprensible, de una manera clara. Digamos que de alguna forma estos fueron en resumen los instrumentos utilizados.

¿Cuáles son las áreas donde los candidatos han postulado? Algunos tenían que ver con el pago de los impuestos, hacerlo más simple y más seguro; otros candidatos se enfocaron en las relaciones de los ciudadanos con las organizaciones financieras y de impuestos. Algunos proyectos interesantes tenían que ver con la lucha contra la corrupción, cómo se logra hacer funcionar a la administración pública evitando que hayan espacios de corrupción. Se presentaron muchos proyectos sobre la defensa y las fuerzas armadas, la justicia, la policía, los bomberos, el tráfico y la viabilidad. Es decir, proyectos

sobre una serie de temas en los cuales la administración pública de algún modo tiene un monopolio, como en el caso de las fuerzas armadas, la justicia, la policía, son servicios particulares donde hay mucha innovación, mucho esfuerzo para realizar proyectos de gran calidad.

Otra serie de actividades donde se interviene son la adquisición de bienes, el suministro de bienes para la administración pública, cómo se hace para comprar mejor, es decir, cómo se logra comprar bienes de mayor calidad a menor precio.

También quisiera señalar que las organizaciones públicas prestan además una gran atención a los servicios sociales para los ancianos, los menores, las mujeres, las personas en dificultad, y una gran atención al ambiente, que ciertamente es uno de los temas más comentados por parte de la población.

4. LOS CONCURSOS: ¿QUÉ CARACTERÍSTICAS DEBEN TENER?

Ahora evaluaré los concursos de un modo general, porque los concursos evalúan las innovaciones pero veamos si sirven. He hecho estas reflexiones: Para que un concurso pueda efectivamente valorizar las mejores prácticas, para que pueda ser un descubridor de innovaciones son importantes algunas cosas:

Primero, se necesita tener un alcance a base amplia, **amplitud**. Ésta se trata de buscar que el premio alcance a todos. Por ejemplo, si damos el premio para la mejor agencia espacial americana, tal vez sólo exista la NASA, entonces participa uno y gana uno: no es interesante. Si me refiero a “todas las organizaciones públicas de los Estados Unidos que son millones”, sí es una base muy amplia. ¿Cuántos participan? (Esto depende fundamentalmente del atractivo del premio, si hay dinero, si hay reputación, fama, celebridad, etc.).¹⁶

Sin embargo, también depende de **la credibilidad del premio**, porque uno participa si sabe que es un premio serio, bien hecho, donde el jurado está bien calificado y es independiente, donde uno sabe que un buen proyecto puede ganar. Entonces la base de participación se amplía y muchos quieren participar.

Por otro lado, también es importante **hacer una selección transparente**. El jurado no sólo debe estar conformado por personas calificadas sino que debe hacer entender cuáles son los mecanismos que usa, debe ser transparente cuando hace un juicio, todos deben entender por qué uno ganó y el otro no.

¹⁶ Aquí también sería importante leer a Downe, J., Hartley, J. y Rashman, L. “Knowledge creation and transfer in the Beacon Scheme: improving services through sharing good practice”, en *Local Government Studies* (2005), (pp.683-700).



Las **verificaciones en el campo** también son muy útiles, las visitas. Es verdad que con tantas postulaciones, se tienen que estudiar cada una de las cartas y distinguir, pero luego se deben hacer las visitas, es decir se debe ir a ver con los propios ojos.

Un cierto **presupuesto** es importante para poder hacer funcionar el proyecto y luego es necesario que el premio que se da al final tenga - si se puede - un valor económico, pero además un valor moral importante.

Si estas características están presentes, este concurso puede valorizar las mejores prácticas.

5. ¿QUÉ SUCEDE LUEGO DE GANAR UN CONCURSO?

Pasemos al siguiente paso: ¿Qué cambia para los ganadores? Esto es algo que me planteo, es una pregunta de investigación. Estos premios; ¿Sirven de algo para quien ha ganado?, ¿Cómo cambia el comportamiento del ganador? Si uno recibe el premio; ¿Esa innovación, verdaderamente se consolida?. ¿Ganar el concurso puede reforzar verdaderamente? Y un premio; ¿Puede verdaderamente difundir la innovación?. ¿El premio refuerza la modernidad de una organización pública?, ¿La vuelve más innovadora? Porque se entiende que uno al ganar puede decir: “Ah, nos han premiado, entonces es verdad, se puede hacer algo grande”, también otros en esa organización quieren hacer cosas nuevas.

En resumen, hay tantas preguntas, y yo tengo una respuesta que dice que sí, que esto sirve. No tengo el resultado numérico para demostrarlo, pero existe el testimonio de otros profesores que lo confirman: estos premios sirven. De hecho, en los próximos años, espero hacer un estudio profundo sobre este punto.

Ahora, surge otra interrogante: ¿Qué cambia para los otros? Es decir, uno gana el premio, pero: ¿Qué es de los otros?, ¿Tienen un beneficio?, ¿Hay algún beneficio para quien no gana el premio?, ¿Hay algún impacto externo a los premios? Este impacto externo es posible porque se pueden realizar plataformas de aprendizaje, bancos de datos de la recolección de casos donde se puede leer sobre estas innovaciones. Existen ejemplos interesantes para revisar, americanos como ingleses, sobre el medio ambiente, la policía, los servicios sociales. Estos sirven para todo el mundo, claro que los países son todos distintos. Ciertamente que el Perú es diferente a Estados Unidos, pero una buena idea tiene el mismo valor, en los Estados Unidos, en Perú, en Filipinas, en Uganda, una buena idea puede servir para hacer las cosas bien.

Finalmente creo que estos premios son muy positivos porque permiten circular las ideas, dar visibilidad a las mejores prácticas y, por lo tanto, son útiles para el funcionamiento de las organizaciones públicas.

6. ¿QUIÉNES PUEDEN AYUDAR A LA INNOVACIÓN?

Quedan aún, algunos temas para profundizar, quedan preguntas, algunas cosas por entender. La primera es entender si una lógica de subsidiariedad puede favorecer una innovación; considero que sí, pero ciertamente si esto es verdad se necesita ir más a fondo con respecto a la subsidiariedad y la administración pública. Todavía nos debemos preguntar si la descentralización administrativa, la autonomía de las administraciones favorecen a las innovaciones, también en este punto, yo creo que sí.

No estoy hablando de innovación de sistema, no estoy discutiendo sobre la descentralización administrativa ni sobre federalismo ni acerca de la reforma de la constitución, etc. Éstas son otras cuestiones. Lo que sí creo es que una administración descentralizada, con los poderes difundidos, puede favorecer a la innovación porque favorece la autonomía, la responsabilidad de cada municipalidad, de cada provincia o de cada organización pública; queda una posibilidad de intervención de los niveles superiores de gobierno, porque el gobierno central y el gobierno regional pueden ayudar al cambio, pueden sostenerlo, pueden financiarlo, pueden premiarlo. Y no sólo con estos concursos, pues si hay algo que funciona y se ve, el nivel superior puede impulsarlo, puede apoyar a la innovación, puede verdaderamente intervenir de muchas maneras.

Además pueden intervenir otras entidades, los ciudadanos, las asociaciones de empresas, los sindicatos, los cuerpos sociales intermedios, algo que la doctrina social de la Iglesia considera muy importante, porque no está sólo el individuo y el Estado, sino que entre ambos hay muchas organizaciones en las cuales todos nosotros vivimos, las familias y otros que pueden también ayudar a la innovación. Para visualizar esto con un ejemplo: los *Whistleblowers*, en los Estados Unidos, son los que usan un silbato y lo usan cuando algo no va bien. Llamen la atención, pero también pueden usarlo cuando las cosas van bien y así difundirlas.

7. ALGUNAS CONSIDERACIONES IMPORTANTES

7.1 LAS INNOVACIONES SON DINÁMICAS Y SIEMPRE EXISTEN

Algo que aún me pregunto es: Si las innovaciones una vez realizadas se detienen, ¿hay un equilibrio?, ¿podemos estar tranquilos?

La respuesta es tal vez no, porque hay un problema, una necesidad de cambio, entonces se da una respuesta, se encuentra qué es lo que hay que hacer y se logra un resultado. Pero dentro de un año o dos habrá otras necesidades, otros problemas, otras situaciones y se tendrá que pensar en otra respuesta, en otra innovación.



Entonces quien quiere trabajar bien en la administración pública debe saber que se necesita siempre innovar, no todos los días, pero siempre, cada mes, cada año; hay siempre algo que se piensa que se puede introducir porque siempre la necesidad de los ciudadanos, de las empresas cambia.

7.2 ¿A DÓNDE APUNTAR?

¿A dónde se debe apuntar: hacia las personas o los sistemas? Sobre esto, insisto: sobre las personas. Es importante que la persona se mueva, el promotor de la innovación, el *mánager*, el político; pero hasta ahora me he referido poco sobre los sistemas. Sin embargo, la administración también tiene sus reglas, sus sistemas. Los sistemas del gobierno, los sistemas de organización, la programación, el control y otros. Estos sirven porque dan las condiciones para un buen funcionamiento.

7.3 ¿SE PUEDE APRENDER A INNOVAR?

Sí se puede ¿Cómo se puede? Es una pregunta difícil de responder. Un poco sí se puede aprender, y escribimos sobre ello porque creemos que se puede aprender. Pero creo que no hay solo un camino para aprender la innovación, el camino es comenzar a estudiar, observar los mejores ejemplos, experimentar, hablar con otros, ser inteligentes, trabajar mucho. Pero no existe ‘el libro de las recetas’, como también lo había dicho anteriormente, no existe el libro con ‘los diez mandamientos de la innovación’, porque cuando escriba ese libro me volveré el hombre más rico del mundo, pues todos buscamos la innovación pero es difícil encontrarla. Sin embargo, no tengamos temor sino tratemos de innovar, pero también tratemos de tomar ideas que circulan por el mundo para nuestra organización.

Ciertamente, algo que se puede agregar es que una cultura innovadora o una cultura anti-conformista puede servir para innovar. Anti-conformista significa que se piensa en cosas nuevas, que se piensa en cosas distintas; por ejemplo, es importante cambiar ya las figuras típicas dentro de una organización. Como refería anteriormente, en Europa Continental hay un modelo de Estado de Derecho donde todos los principales funcionarios públicos han estudiado leyes y derecho. Esto no puede producir innovación porque sirve mucho más una diversificación, es decir que existan algunas personas de derecho, ingenieros, economistas, uno que haya estudiado letras, un artista, un filósofo, etc.

En la literatura especializada se dice que una ciudad puede ser una organización y que puede ser creativa. La creatividad requiere de tantas ideas distintas, tantos *back-*

grounds culturales distintos, si estos están presentes, hay más espacio para la innovación. Incluso la atención a la diversidad en cuanto a la gente que trabaja en la organización, es decir no sólo hombres sino también mujeres, adultos mayores, algunos extranjeros que trabajen en la administración pública, pueden favorecer al cambio. Una de las organizaciones que en este momento está participando para un premio en EPSA 2009 es la ciudad de Hamburgo, donde han realizado un sistema para atraer a la administración de la ciudad personas jóvenes y preparadas. Dado que en Hamburgo hay personas de tantas distintas nacionalidades, personas de todo el mundo, ellos están buscando hacer entrar en las oficinas, con un puesto de trabajo, a empleados de otros países tales como Pakistán, India, África, Asia, porque piensan que esto puede servir para desarrollar un clima más favorable de trabajo y a la innovación dentro de su administración pública.

7.4 PARA LA INNOVACIÓN ES MUY IMPORTANTE LA APERTURA INTERNACIONAL

La apertura internacional es otra cosa que creo que debemos tener en cuenta, si bien aún no lo he mencionado de forma directa, sí me he referido a ello indirectamente, reiteradas veces: ¿Cuán importante es la apertura internacional en la construcción de la innovación? Considero que es muy importante. Respecto a esto me parece importante mirar un poco fuera de la propia realidad¹⁷, de sus fronteras, para así aprender algo relevante sobre las innovaciones en otros países, porque de este modo se aprende mucho más.

¹⁷ La revista *IPMJ* (*International Public Management Journal* y la *Innovation Journal* (www.innovation.cc), tiene importante documentación al respecto.



BIBLIOGRAFÍA

1. Albury, David. *Fostering Innovation in Public Services*. Public Money & Management, January 2005, pp. 51-56.
2. Altshuler Alan A., Robert D. Behn (1997) (eds.), *Innovation in American Government: Challenges, Opportunities and Dilemmas*, Brookings, Washington DC.
3. Behn, Robert. "The Adoption of Innovation: The Challenge of Learning to Adapt Tacit Knowledge". En Borins, Sandford, *Innovations in government. Research, recognition and replication*. Washington: Brookings, 2008, pp. 138-158.
4. Behn Robert. "Management by Groping Along". En *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 7 (4), 1998, pp. 643-663.
5. Borins, Sandford. *Innovations in government. Research, recognition and replication*. Washington: Brookings, 2008
6. Borins Sandford. "Loose Cannons and Rule Breakers, or Enterprising Leaders? Some Evidence about Innovative Public Managers". *Public Administration Review*, vol. 60 (6) 2000. pp. 498-507.
7. Hartley Jean. "Does Innovation Lead to Improvement in Public Services? Lessons from the Beacon Scheme in the United Kingdom". En Borins Sandford. *Innovations in government. Research, recognition and replication*. Washington: Brookings, 2008. pp. 159-187.
8. Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of innovations* (5th ed.) New York.
9. Santos Farah Marta Ferreira y Peter Spink. "Subnational Government Innovation in a Comparative Perspective: Brazil". En Borins Sandford *Innovations in government. Research, recognition and replication*. Washington: Brookings, 2008. pp. 71-92.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
UNIDAD 1: EL PROCESO DE INNOVACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	13
1. La Innovación: Utilidad	13
2. Definición de Innovación	15
3. ¿Cómo surge la necesidad de innovar?	20
4. ¿Cómo podemos entender si una organización logra encontrar soluciones innovadoras? .	21
5. ¿Quiénes son los promotores de una innovación?	23
6. ¿Qué condiciones favorecen la innovación?	25
7. Consolidando la Innovación	28
8. La Difusión de la Innovación	30
UNIDAD 2: EL ANÁLISIS DE LA INNOVACIÓN EN UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA	39
Introducción	39
1. Los sistemas políticos y sus influencias en la innovación	40
2. Las Trayectorias de las reformas	44
3. A modo de conclusión	47
UNIDAD 3: LA EVALUACIÓN DE LA INNOVACIÓN	51
Introducción	51
1. La evaluación interna	53
2. La evaluación externa	57
3. Los premios, un incentivo para innovar	58
4. Los concursos: ¿Qué características deben tener?	68
5. ¿Qué sucede luego de ganar un Concurso?	69
6. ¿Quiénes pueden ayudar a la innovación?	70
7. Algunas consideraciones importantes	70
BIBLIOGRAFÍA	73

