

# InnoGuía

## GUÍA PARA INNOVAR

en la Junta de Andalucía

Versión Resumen





Innovación

Título: Guía para innovar en la Junta de Andalucía

Coordinación: Instituto Andaluz de Administración Pública

Autoría: Paz Sanchez y Amalio Rey

Edita: Junta de Andalucía. Instituto Andaluz de Administración Pública

Diseño y maquetación: Make it Visual | [www.makeitvisual.es](http://www.makeitvisual.es)

Versión 1 / Mayo 2018

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Este obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento  
4.0 Internacional.



## INTRODUCCIÓN

### DESAFÍO:

Crear las condiciones organizativas adecuadas para la innovación y la puesta en marcha de proyectos innovadores en la Administración Pública Andaluza.

### OBJETIVO DE LA GUÍA:

Guiar y acompañar con una metodología ordenada y sencilla a las personas interesadas en desarrollar actividades y proyectos innovadores dentro de la Junta de Andalucía.

### ESTRUCTURA:

Guía dividida en dos partes: 1) Los fundamentos: marco conceptual y terminología, 2) Los proyectos: hoja de ruta para diseñar y gestionar proyectos de innovación en el ámbito público.



## CÓMO Y POR QUÉ USAR ESTE MANUAL

**Esta guía va a ayudarte** a comprender los fundamentos de la innovación pública y las condiciones que la facilitan, así como a diseñar, gestionar y acelerar proyectos innovadores en tu ámbito de trabajo.

**Éste no es un ensayo teórico, sino una guía para la acción**, y es así como debe utilizarse. Aquí se protocoliza el proceso, paso a paso, de un modo ordenado, para que cualquier persona pueda aplicarlo a las condiciones de su entorno.



**Se necesita una actitud positiva, de apertura**, para sacarle el máximo provecho a esta guía. Una postura pesimista o escéptica impediría que este documento despliegue todo su potencial práctico. Esperamos de ti una predisposición a desaprender y a cuestionarte tópicos instalados en la Administración. Esto implica también que estés abierto/a a la experimentación y la sorpresa.

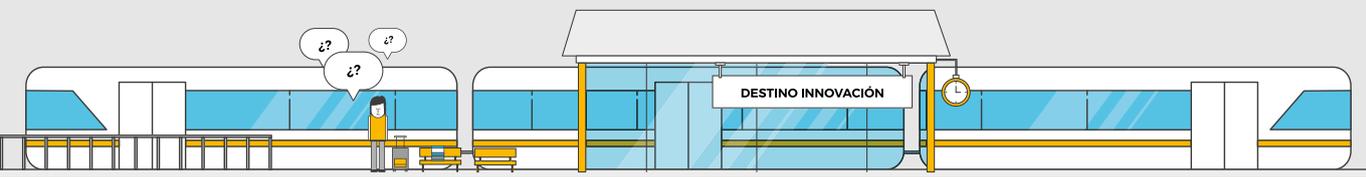
**Este documento tiene una clara vocación autodidacta.**

En él se dan unas pistas, introductorias pero suficientes, para que el lector o la lectora inicie por su cuenta, o en equipo, un itinerario auto-formativo que lo capacite para liderar proyectos de innovación en organizaciones públicas. Los contenidos básicos están aquí, así que el resto depende de hasta dónde quieras llegar tú.

**Este manual puede usarse de forma individual pero también por equipos.** Siempre es enriquecedor que las metodologías se asimilen, discutan y experimenten en compañía, poniéndolas a prueba a través de proyectos colaborativos.



# PRIMERA PARTE LOS FUNDAMENTOS



## — O INNOVACIÓN: MARCO CONCEPTUAL

**Innovación:**  
Cambios de una novedad significativa con un impacto de valor para los agentes implicados (aplicación de nuevas ideas para conseguir mejores resultados)



### A continuación, el concepto más explicado:

**1. Novedad significativa:** Cualquier cambio no es innovación. No vale “reinventar la rueda”. Estamos hablando de cambios “significativos”, o sea, que aporten algo sustancialmente distinto a lo que había antes.

**2. Resultados con impacto:** Las ideas por sí solas no son innovación. Esas ideas deben ser puestas en la práctica, deben tener un impacto en la realidad, bien sea en la gestión interna de procesos, o bien en la creación o mejora de productos y servicios.

**3. Percepción de valor:** Ese impacto debe generar valor para alguien. Al innovar se transforman ideas en valor, y éste debe ser percibido por algún colectivo.

### Ejemplo de innovación:

Dick Fosbury fue un atleta estadounidense especialista en salto de altura, que fue campeón en los Juegos Olímpicos de México 1968, y se hizo famoso por introducir una nueva técnica consistente en pasar encima del listón de espaldas. Su innovación, llamada “Fosbury Flop”, fue (aplicando el concepto): **a) una novedad significativa**, porque hasta entonces todos los saltadores lo hacían adoptando técnicas totalmente distintas, **b) no fue una simple idea** sino que se aplicó en la competición y con ello el saltador consiguió su medalla de oro olímpica, **c) su valor fue percibido** no sólo por Fosbury, sino que el resto de los saltadores empezaron a copiarlo hasta el punto de cambiar para siempre el modo de competir en la disciplina del salto de altura.

“**INNOVACIÓN vs CREATIVIDAD**  
La creatividad es imaginar cosas nuevas; la innovación es hacer cosas nuevas que tengan impacto real en la gente.

### INNOVACIÓN vs. MEJORA:

Para que haya innovación, ha de haber algo “significativamente” mejorado. El requisito de “novedad” tiene que ser más exigente que el que se usa para un cambio cualquiera. Una novedad es significativa cuando implica un cambio importante, relevante, respecto de lo que había hasta ese momento. Así que para juzgar si una innovación lo es, hay que comparar el cambio producido o que se propone realizar, con las soluciones que existen ya para el mismo problema.

### TIPOS DE INNOVACIÓN:

1) Innovación incremental: Produce un cambio gradual o “evolutivo”. El cambio es significativo porque las personas usuarias lo notan y valoran la mejora, pero no les cuesta tanto asimilarlo, 2) Innovación radical o disruptiva: Genera un cambio brusco, rupturista, que modifica profundamente la forma de hacer las cosas. Implica un fuerte desafío a lo establecido => Una forma de diferenciar ambos tipos de innovación es observando los “costes del cambio” que implican para las personas usuarias. Las innovaciones incrementales son mucho más fáciles de implementar y asimilar por las personas usuarias que las radicales que exigen un cambio sustancial y brusco de hábitos y prácticas.

**PROCESO DE INNOVACIÓN Y MEJORAS:**

El proceso iterativo de innovación y mejoras suele transcurrir (y combinarse) de este modo en las organizaciones: 1) Innovación radical o disruptiva: Se produce un cambio brusco de modelo o paradigma de solución, que reniega de lo anterior. Es como poner el cuentakilómetros en cero, 2) Innovación incremental: Se introducen modificaciones pequeñas pero significativas al nuevo modelo, cuyo impacto se nota porque cada vez que se implementan producen alguna discontinuidad en los resultados, 3) Mejora continua: Se perfecciona el rendimiento con mejoras continuas y casi imperceptibles con efecto acumulativo en el tiempo.

**A los efectos de esta guía, “innovación” no es necesariamente llegar a donde ningún otro ha llegado, sino traspasar las fronteras que uno mismo tenía.**

**NO HAY QUE RENUNCIAR A SER AMBICIOSOS PERO...**

Una innovación radical que funcione genera un impacto de valor percibido mucho mayor que una incremental. La primera es más valorada y reconocida por su capacidad de transformación que la segunda. Pero una cosa bien distinta es pensar, como a menudo ocurre, que sólo vale la radical. Traspasar todas las fronteras es algo reservado para algunas personas, mientras que transgredir las fronteras de la propia organización es algo que está al alcance de cualquiera y ya tiene su mérito.

**INNOVACIÓN vs. CALIDAD:**

Los sistemas de CALIDAD buscan perfeccionar procesos, estabilizar y afinar procedimientos con el foco puesto en minimizar fallos. Una vez que se diseña un proceso, la calidad procura protocolizarlo activando mecanismos para asegurarse que se realiza cada vez mejor. Por el contrario, la INNOVACIÓN se cuestiona el propio diseño o proceso para introducirle cambios. Esto no significa, ni mucho menos, que estemos negando el valor que aporta la gestión de Calidad en las organizaciones. Lo que estamos diciendo es que sigue

una lógica distinta a la de Innovación, y que ambas son complementarias:

**Innovación diseña e introduce los cambios, y Calidad los estabiliza y perfecciona.**

**INNOVACIÓN vs. TICs:**

Hay mucha vida después de la “innovación tecnológica” porque uno de los errores más comunes que se cometen es reducir la innovación a cambios en la tecnología. Hay innovaciones que implican la introducción de tecnologías, casi siempre procesos de digitalización (uso de las TIC), pero hay muchas otras que se centran en el rediseño organizativo o el cambio cultural, donde la tecnología puede aportar valor, pero no son lo más importante, ni mucho menos. Ninguna tecnología por sí sola va a hacer el trabajo de transformación que necesitan nuestras organizaciones porque un sistema absurdo, cuando se digitaliza, es doblemente absurdo. Lo único que se consigue con eso es mejorar la eficacia de lo mal hecho y de lo que no se tiene que hacer.

**INNOVACIÓN SIGNIFICATIVA vs. SUPERFLUA:**

No hay que cambiar las cosas por cambiarlas. La innovación no es un fin, sino un medio para conseguir objetivos que valgan la pena. Si el fin es erróneo, entonces mejor no innovar. El objetivo de la innovación debe ser resolver necesidades que realmente tiene la gente, y para que eso sea así, hay que hacer diagnósticos certeros, involucrar a los actores clave, articular procesos participativos, y activar mecanismos proactivos de empatía que permitan detectar cuáles son los retos en los que vale la pena centrarse.

“ **Una innovación será significativa si resuelve un problema real del colectivo implicado, y si el valor generado supera el coste de innovar.** ”

## — ○ INNOVACIÓN PÚBLICA: PARA ENTENDER NOS

**Innovación Pública:  
 Crear “valor público” haciendo  
 las cosas de un modo  
 (significativamente) diferente**

En esa definición se combinan tres elementos: 1) introducir una novedad significativa, 2) que genere un valor percibido y genuino, 3) para el bien público.

### EJEMPLO DE INNOVACIÓN PÚBLICA:

Mejoras de los servicios públicos que buscan aumentar el valor entregado a la ciudadanía al tiempo que reducen o eliminan todo aquello que sobra, que no aporta valor, que genera ineficiencias, o ralentiza innecesariamente la provisión del servicio.

### ¿VALOR PÚBLICO?

Es “el beneficio que percibe la ciudadanía por las prestaciones que recibe de las organizaciones públicas”, bien sea a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones. Para que ese valor se concrete, deben darse estas condiciones: (a) una respuesta adecuada a una necesidad o problema relevante para la ciudadanía, (b) una apertura de nuevas oportunidades vitales actuales o futuras, (c) un aporte sustancial a la construcción de comunidad, ciudadanía, equidad o capital social.

### MARCO REGULATORIO:

El campo de actuación en el sector público está muy constreñido por la legislación. Los grados de libertad para experimentar en innovación pública suelen ser estrechos, pero esto en lugar de matar la creatividad debería servir de motivación para ser más creativos.

### LEGITIMIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL:

Son valores básicos que deben ser tenidos en cuenta al concebir cualquier iniciativa innovadora desde la



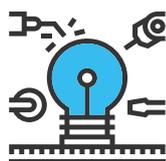
Administración, evitando desviaciones elitistas, muy propias de los expertos y la tecnocracia, que puedan producir el efecto de excluir al ciudadano/a del ejercicio pleno de determinados derechos => No basta con que los proyectos de innovación pública respeten la legalidad, sino que también deben ser legítimos políticamente, o sea, aportar valor a las personas destinatarias legítimas.

### NO COMPETIR:

Las administraciones no deberían competir entre ellas. Ni siquiera deberían hacerlo con el sector privado. A más se compite, menos se comparte. A más se compite, menos se colabora. Si queremos motivar, hay que crear mecanismos para motivar, y reconocer, sin que haya ganadores, ni perdedores. Todo aquel que alcance determinados estándares de calidad, debe ser reconocido. En este contexto, la Administración tiene que aprender a competir contra sí misma, o sea, a activar mecanismos de auto-mejora constante e impedida por el control de la ciudadanía.

## TIPOS DE INNOVACIÓN PÚBLICA

Te proponemos una forma práctica de clasificar las innovaciones públicas en 6 tipos. Cualquier entidad del sector público debe cuidar y fomentar innovaciones en estas seis categorías:



### 1. DE SERVICIOS (productos)

Creación o mejora de servicios públicos. Se crea o mejora el “producto” final que recibe la ciudadanía, que tiene una percepción directa de esa mejora al acceder a ese servicio. Lo que está cambiando es el “producto final”, bien sea mejorando sus prestaciones, o bien creando una oferta totalmente nueva => Algunos ejemplos de innovaciones de este tipo (estamos hablando de un modelo relacional del tipo A2C, o sea, de la Administración a la Ciudadanía) serían estas: crear un servicio público de atención y acompañamiento especializado a familiares de pacientes de Alzheimer, mejorar las prestaciones y la calidad de la oferta educativa que ofrecen las guarderías públicas de un municipio o introducir una línea nueva de autobús para conectar por transporte público una población que antes estaba aislada.



### 2. DE PROCESOS (flujos)

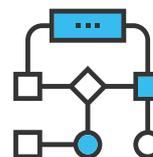
Esta innovación se centra en el rediseño de los flujos que gestionan los procesos internos de la Administración. A diferencia de la anterior, que tenía un impacto directo en la ciudadanía y era ésta la que debía evaluar el valor percibido del cambio introducido, en este caso se trata de mejorar protocolos y procedimientos que conectan a funcionario/as en ambos extremos, y son en principio imperceptibles para la ciudadanía => Algunos ejemplos de estas innovaciones (estamos hablando ahora de un modelo relacional del tipo A2A, o sea, de la

Administración a la Administración) podrían ser: acortar un protocolo de gestión de expedientes de contratación ahorrando pasos para abreviar los plazos de respuesta, gestionar reclamaciones de consumo a través del trabajo en equipo en lugar de un proceso secuencial o mejorar la eficiencia de un proceso de tramitación de becas para reducir significativamente el número de personas que se necesitan para revisar las solicitudes.



### 3. DE CULTURA Y GESTIÓN DEL PERSONAL (personas)

Cambios que se introducen en las políticas de gestión de las personas que trabajan en la Administración para fomentar una mejor actitud y aptitud hacia la innovación, así como más calidad y eficacia en su trabajo. En esta categoría incluimos los llamados “procesos de gestión del cambio” que buscan un cambio cultural en el personal público, así como nuevos abordajes para la gestión del talento y el conocimiento, la comunicación interna y la formación. Estos cambios son a menudo los menos perceptibles, y más difíciles de medir, pero quizás los más relevantes porque están en la base de todos los demás.



### 4. ORGANIZATIVA (estructuras)

Cambios en las estructuras de gestión que afectan el diseño organizativo. Esta categoría incluye modificaciones en el dibujo que pauta las interacciones y competencias entre consejerías o centros directivos, así como en los organigramas que definen los flujos de relaciones y las funciones de cada área. Este rediseño estructural tiene un fuerte impacto en la capacidad (cultura) de colaboración y de trabajo multidisciplinar de la Administración, porque se trata de moldes que pautan los modelos de interacción que son aceptados

o no. Hay mucho que innovar en las arquitecturas organizativas dentro de la Administración Pública, empezando por fomentar más sinergias entre servicios e instituciones, reduciendo al mismo tiempo la gran cantidad de esfuerzos que se realizan en paralelo, y que son redundantes.



## 5. DEL MARCO ADMINISTRATIVO INTERNO (normas)

Modificaciones significativas en el marco regulatorio administrativo interno para simplificar procesos y liberar la creatividad del personal público => Algunos ejemplos de estas innovaciones podrían ser: un replanteamiento profundo de las llamadas RPTs (Relación de Puestos de Trabajo) para que dejen de ser fotos fijas y moldes rígidos, sino dispositivos dinámicos que capturen la necesidad de transversalidad, del trabajo en equipo y del perfil polivalente que se requiere en el nuevo empleado público. Otra línea de trabajo prioritaria es la innovación en los procesos de creación normativa, es decir, el impulso de dinámicas más abiertas y colaborativas dentro de la judicatura para el desarrollo de normas que sean más fiables y eficaces.



## 6. DE POLÍTICAS PÚBLICAS (legislación)

Cambios en la producción legislativa y en el diseño de políticas públicas que se dan en los órganos de soberanía popular. La innovación en esta categoría implica necesariamente abrir las instituciones a una mayor participación ciudadana para que se implique en el co-diseño de las nuevas políticas públicas. También, el impulso de la transparencia y la apertura de los datos a la sociedad civil.



## EL FUNNEL DE INNOVACIÓN

Los procesos de innovación tienen un orden habitual, unos pasos que conviene entender desde una visión global. La metáfora visual que resume la lógica de estos procesos tiene la apariencia de un embudo o "funnel". El proceso comienza por la parte más ancha y culmina por el orificio más estrecho del embudo, reflejando cómo al principio entra un número amplio de ideas que después van pasando por distintos filtros que sirven para descartar las menos válidas y madurar a las mejores. En cada etapa o momento del embudo, mientras más se avanza, más progresan los proyectos hasta que después de superar todos los filtros, se convierten en una innovación real con impacto.

Las distintas fases del funnel o embudo son las siguientes:

### Generación de ideas:

Como indica su nombre, es la fase más creativa en la que los participantes sugieren todas las ideas que les parecen interesantes para innovar. Aunque el resultado final va a depender también de otros factores, a más cantidad de ideas entren al embudo, más probable es que se consiga calidad al final del funnel.

### De ideas a oportunidades:

Primer filtrado de las ideas, que estaban planteadas todavía muy en genérico y en gran cantidad, para convertirlas en oportunidades ("retos") porque según el diagnóstico realizado, responden a necesidades de innovación que tiene realmente la organización.

**De oportunidades a proyectos:**

Por razones de recursos y de tiempo, no es posible atender a la vez a todas las “oportunidades” identificadas, así que hay que evaluarlas y jerarquizarlas, para entonces abordar un número manejable de proyectos. En esta fase nos centramos en la parte operativa de gestionar equipos para dar respuesta y avanzar en la solución del reto de innovación.

**De proyectos a prototipos:**

De los proyectos sale una primera versión de solución que hay que testar y mejorar a través de lo que a menudo llamamos “experiencias piloto”. En esta fase probamos en un entorno controlado si la solución funciona, y le introducimos sucesivas mejoras hasta ponerla a punto.

**Implementación:**

Cuando la innovación está a punto gracias a la fase anterior, el prototipo ya se ha convertido en una solución extensible a toda la organización, y a otros ámbitos de la Administración que tengan un problema parecido. Es cuando la innovación se implementa en la realidad. Se replica y escala para generar un verdadero impacto en los colectivos beneficiarios bien sea a través de un proceso, servicio o política pública.

Estas cinco fases necesitan un enfoque estructurado. Cada una exige competencias y estrategias distintas que hay que sistematizar en las organizaciones públicas.

## —○ SISTEMATIZAR LA INNOVACIÓN

Lo más difícil de la innovación, para que cale realmente en el sector público de una forma sostenible, es sistematizarla. Si no hay un esfuerzo claro de “sistematización”, es improbable que el esfuerzo innovador se convierta en un hábito, en una práctica natural, que es lo que hay que buscar. Cuando hablamos de “sistematizar”, nos referimos a fijar un conjunto de rutinas y protocolos que se integren de forma fluida y permanente en la organización, de tal modo que se conviertan en prácticas habituales y aceptadas por sus miembros.

Veamos entonces lo que hay que hacer para “sistematizar la innovación” en las entidades públicas:

**Estrategia:**

Hay que ponerse de acuerdo en unas prioridades (dónde poner el foco, en qué necesidades) a partir de un diagnóstico adecuado de los retos de innovación que existen en cada contexto.

**Personas:**

Tiene que haber algún mecanismo que permita identificar y visibilizar el talento innovador de la organización. Hay que implementar algún procedimiento que ayude a conseguir que esas personas “salgan de su escondite” y se ofrezcan. Asimismo, hace falta un dispositivo que las aglutine, las ponga en contacto, para que se refuercen mutuamente y exploten sinergias en proyectos comunes. Y por último, hay que implementar una sistemática de reconocimiento de las personas que innovan para que se conviertan en modelos que inspiren a los demás.

**Competencias:**

A las personas que innovan hay que formarlas de forma continua. Se necesita un plan de formación del talento basado en competencias (“i-skills”) claramente identificadas.

**Protocolos:**

Hay que definir procesos y mecanismos simples, ágiles y prácticos que conviertan los procesos de innovación en una práctica común y embebida de forma natural en las actividades habituales de la organización. Este tipo de pautas, repetidas en el tiempo, hacen que el proceso termine funcionando como un sistema y se transformen en cultura.



### Herramientas:

Se necesitan dispositivos para apoyar, dar soporte, al sistema. Nos referimos, por ejemplo, a herramientas digitales que faciliten el trabajo en equipo o la gestión colaborativa del conocimiento que se necesita para innovar.

### Evaluación:

Un sistema no lo es sin activar mecanismos de feedback. Hay que sistematizar protocolos de evaluación para intentar comprender el impacto de todo lo que se hace, corregir desviaciones y reforzar las cosas que se hacen bien.

### Liderazgo:

Para que haya realmente un sistema que sea sostenible en el tiempo, se necesita delimitar responsabilidades. Hacen falta personas, con nombres y apellidos, que se encarguen de cuidar del funcionamiento del sistema y con tiempo suficiente para hacerlo. El liderazgo innovador hay que institucionalizarlo desde los niveles más altos de dirección, o sea, integrarlo de forma orgánica y formal en las agendas y obligaciones directivas.

## ¿POR QUÉ HAY QUE INNOVAR EN LA AAPP?

La sociedad está cambiando vertiginosamente, y los nuevos tiempos traen desafíos de una naturaleza distinta a los que teníamos antes. Se acumulan las señales que impelen a introducir transformaciones de calado en las organizaciones públicas. La creciente complejidad de los problemas y de los entornos sociales, así como el papel cada vez más protagónico de la ciudadanía, obligan a replantearse muchas premisas de la gestión pública a través de la innovación.

**“Estamos organizados y hemos desarrollado productos y servicios para una sociedad que en gran medida ya no existe, que pide y reclama otras cosas.”**

### Desafección política y deslegitimación democrática:

Las instituciones públicas están cada vez más cuestionadas. Existe un creciente malestar, desconfianza y reproche hacia la eficacia y eficiencia de la Administración.

### Administración abierta y transparencia:

Se necesita fomentar una mayor cultura de rendición de cuentas a la ciudadanía, activando mecanismos que permitan a ésta hacerlo de un modo directo sin que necesiten pedirlo.

### Espacios participativos de reflexión y decisión:

Ver a la ciudadanía como meros clientes o usuarios es un modelo obsoleto. Ahora hay que integrarla en los procesos de diseño y de producción de servicios. Es imprescindible darle un vuelco a la gestión del cambio hacia modelos de “Innovación Abierta” que abran los procesos de innovación a la ciudadanía y a las personas expertas externas.

### Colaboración:

La creciente complejidad de los problemas sociales no puede ser abordada desde una arquitectura administrativa que siga basándose en la organización funcional o en silos departamentales. Hace falta una “revolución colaborativa” en la Administración, que ayude a conectar todas las áreas que se necesiten mutuamente para resolver desafíos comunes.

### Servicios públicos de calidad:

La ciudadanía es cada vez más exigente porque está más interconectada e informada. Sus expectativas aumentan. Quieren servicios públicos más conectados con las verdaderas necesidades de las personas. Para eso hace falta empatía, mirada humanista y procesos mejor gestionados.

### Eficiencia:

Los recursos públicos escasean, mientras crecen las necesidades sociales. Esto obliga a usarlos mejor, a prestar servicios de forma más eficiente. Se necesitan sistemas de gestión basados en datos que permitan un mejor control y utilización racional de los recursos públicos.

### Simplificación y flexibilidad administrativa:

La Administración peca de exceso de burocracia. Simplificar procedimientos es una prioridad que reclama la ciudadanía. Esto exige también un esfuerzo importante en el ámbito de la innovación organizativa.

### Desintermediación:

El marco regulatorio en el que se mueve la Administración. Pública está siendo cada vez más desafiado por una fuerte tendencia a la desintermediación en todos los ámbitos, en gran medida provocada por la revolución digital.

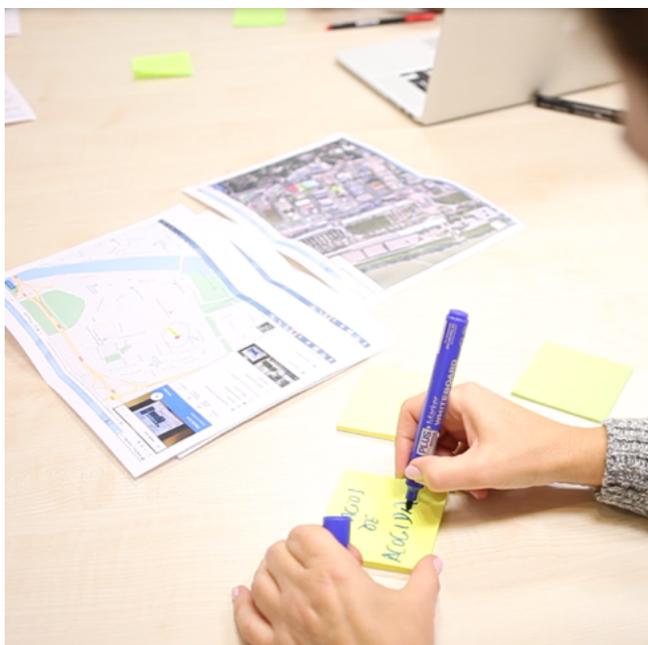
### Pedagogía de la participación:

Hay que invertir tiempo y recursos en la educación de la ciudadanía para que sea más proactiva y entienda que una genuina democracia se cimienta en la co-responsabilidad de las personas.

### Políticas basadas en la evidencia:

Cada vez tenemos más y mejores datos que ayudarían a tomar decisiones más fundamentadas. En este nuevo escenario las políticas públicas deben hacer un uso intensivo de esos datos para que sean rigurosas y no improvisadas.

**“La innovación no es una opción. Es una necesidad. Es inevitable económica y socialmente. Ofrecer más y mejor con menos solo puede hacerse con innovación.”**



## ¿POR QUÉ SE INNOVA POCO?: DIAGNÓSTICO PRELIMINAR

**Vamos a ver por qué la Administración innova mucho menos de lo que debería:**

### 1 Gestión del riesgo:

No hay innovación sin riesgo. El espíritu garantista debe contener los riesgos, pero solo los innecesarios. En la Administración parece haber una aversión al riesgo que hace difícil experimentar más allá de lo aceptado por las costumbres. Así no se pueden explorar soluciones creativas a los viejos problemas.

### 2 Retos profesionales:

La Administración no tiene establecido por sistema un mecanismo que encargue desafíos de innovación explícitos al personal público.

### 3 Reconocimiento de las personas innovadoras:

Es necesario estimular el comportamiento innovador para que genere efecto-contagio. Las personas que se atreven a innovar deben ser apoyadas y visibilizadas porque a veces se percibe un cierto "cansancio vital" entre la gente que lleva mucho tiempo impulsando la innovación sin apoyos, ni reconocimiento.

### 4 Rigidez burocrática:

La Administración es garantista, tiene que serlo, y eso genera normas, o sea, burocracia; pero hay rigideces absurdas que van en contra del sentido común y que consumen tanto tiempo que el personal público vive atrapado en el círculo vicioso de los trámites urgentes, y apenas puede dedicarse a reinventar sus formas de hacer, o sea, a innovar. Con tanta dispersión la agenda de innovación siempre se pospone.



“**La innovación es el mejor antónimo (y antídoto) de burocracia. Por eso, buena parte de la innovación pública ha de estar centrada en desmontar los mecanismos burocráticos innecesarios**”

### **5 No se sistematiza:**

No existe un sistema para gestionar la innovación con rutinas y protocolos establecidos, al que se le dé seguimiento y se evalúe de manera sistemática. No se reserva tiempo, ni se reconoce en las agendas, para dedicarlo a proyectos de innovación. Dado el volumen de trabajo, la mayor parte del tiempo el personal público está “apagando fuegos”, dedicándose a lo urgente y no a lo importante.

### **6 Déficit de innovación organizativa:**

Se tiende a creer que basta con acometer cambios tecnológicos. Introducir nuevas tecnologías se convierte en el atajo fácil. La “innovación organizativa” es más urgente que la “tecnológica”. Es, con diferencia, la más importante.

### **7 Fallos de coordinación:**

Es muy común la descoordinación entre las políticas de innovación (cuando existen) entre consejerías, direcciones y servicios dentro de la Administración, lo que provoca duplicidades y solapamientos.

### **8 Gestión del cambio:**

Se necesita un cambio cultural en la actitud del personal funcionario hacia la innovación. Hay cierta apatía y resistencia al cambio, pero eso ocurre como resultado del contexto poco estimulante en que realizan su trabajo.

### **9 Falta de una genuina vocación pública:**

Hay que recuperar la fuerza motivadora del “para qué” se trabaja en el sector público. En esta línea hay muchas oportunidades de innovación que no se están aprovechando.

## — **PRINCIPIOS DE GESTIÓN DE LA INNOVACIÓN PÚBLICA**

“**Sin una filosofía, y unos principios adecuados, las herramientas y metodologías no sirven de mucho.**”

Así que vamos a resumir a continuación algunas premisas que se deben respetar en la gestión de la innovación en la AAPP:

### **La innovación pública es una práctica común a todas las personas:**

Hay que desmontar el halo místico o misterioso que todavía rodea a la innovación. Tampoco sirve que se interprete como un mero fetichismo tecnológico. Debe integrarse como algo natural en la actividad corriente del personal.

### **Dos enfoques en paralelo:**

Debemos trabajar siguiendo dos estrategias que son complementarias. Por una parte, en la mejora de los CONTEXTOS, para construir organizaciones y equipos inteligentes donde la gente sencilla y común pueda generar e implementar ideas nuevas. Por la otra, en el apoyo del TALENTO innovador que ya existe, dando respaldo a las

personas que ya muestran interés y cierta capacidad para innovar.

#### **Paciencia y gestión prudente de las expectativas:**

La innovación en la Administración demanda paciencia. No se puede esperar que las ideas y proyectos, o la cultura innovadora, calen de inmediato. Por eso hay que gestionar de forma prudente las expectativas para no frustrarse.

*Si no podemos cambiar todo lo que necesitamos, entonces hagamos todo lo posible por cambiar lo que podamos.*

#### **Hay mucho margen para innovar todavía desaprovechado:**

No hay que ser fatalistas. Las limitaciones normativas y organizativas no son un impedimento para que se puedan introducir cambios significativos en los procesos y servicios si existe el interés y la convicción de impulsarlos.

*Trabajar en proyectos reales e ir consiguiendo pequeñas victorias contribuye a generar cultura de innovación.*

#### **Vocación de acción:**

Primero hacer cosas, actuar, y después contarlas. Trabajar en proyectos reales contribuye a generar una cultura.

#### **Lógicas participativas:**

Si queremos colocar de verdad al personal público y a la ciudadanía en el centro de los procesos de innovación, hay que impulsar procesos que pongan en valor la dimensión participativa.

#### **Apoyo institucional:**

La innovación necesita de liderazgo. En la Administración es imprescindible contar con el apoyo de las estructuras formales, de las personas responsables de las unidades y servicios implicados, que hay que involucrar en la aceleración de los proyectos. La metodología que proponemos es de personas, pero también de entornos que faciliten (o al menos no frenen) la iniciativa.

#### **Tolerancia al error:**

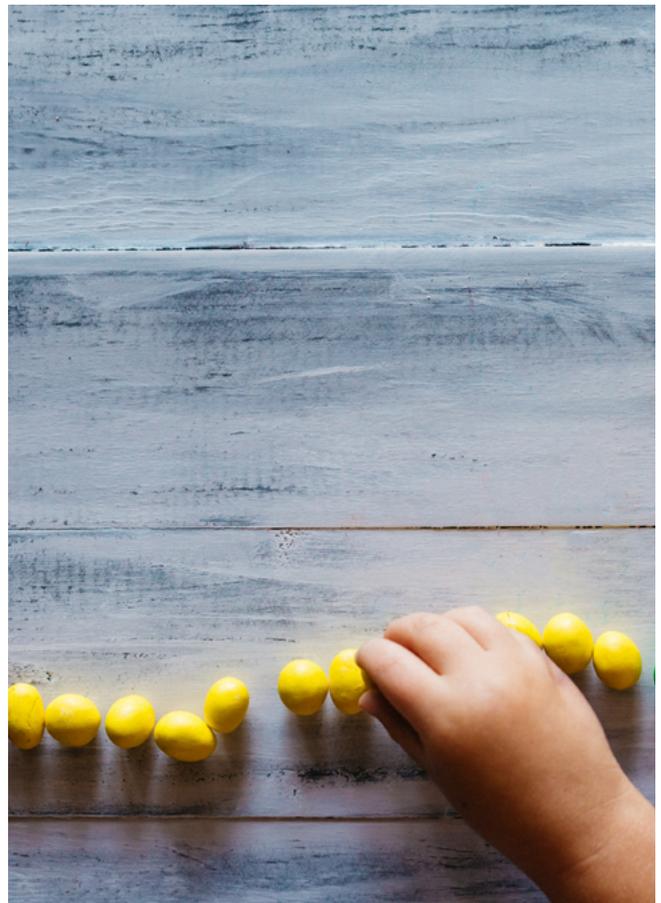
La innovación demanda una actitud exploratoria, de probar cosas nuevas que, como tales, son desconocidas. Eso aumenta la probabilidad de equivocarse, pero es parte del proceso de aprendizaje que hay que estimular. Por eso hay que evitar que se penalice el error que sucede por innovar, porque si se castiga a quien se atreve a explorar nuevos territorios, el mensaje será claro: nadie querrá salirse del guion, y no habrá sentido de la iniciativa.

#### **Generación de un ecosistema:**

La estrategia a seguir debe basarse en el “efecto-contagio”, empezando por pequeños “grupos tractores” de personas muy convencidas que a su vez vayan captando e implicando a más personas. Un objetivo sería involucrar de forma directa o indirecta a un grupo de personas dinamizadoras de la innovación que actúe de avanzada (“nodos”) para tejer el futuro ecosistema.

#### **Explicar y visibilizar los beneficios:**

Hay que saber “vender” bien los beneficios genuinos que ofrecen los proyectos de innovación para la Administración, y, en definitiva, la ciudadanía, para que sean acogidos y apoyados. Es fundamental que se visibilicen los resultados.



# SEGUNDA PARTE

# LOS PROYECTOS



En esta segunda parte vamos a centrarnos en presentar la metodología de impulso de proyectos de innovación. En la primera explicamos el marco conceptual y los contextos favorables que hacen posible que la innovación pública florezca desde la base, mientras que ahora queremos empezar a trabajar a nivel de proyectos, cuando ya hay una persona con voluntad innovadora que quiere cambiar cosas y necesita para ello activar un dispositivo de gestión que le ayude a hacer el viaje desde la formulación de la idea hasta su implementación en la realidad.

## HOJA DE RUTA PARA IMPULSAR PROYECTOS

Antes de seguir conviene entender bien estos cuatro conceptos o términos que son clave dentro de la terminología que usa la Guía:



### Oportunidades

Problemas, carencias o posibilidades de mejora, que detectemos a través de un diagnóstico, sobre las que merece la pena innovar. Listamos en esta fase todas las oportunidades que existan.



### Proyecto

Concreción precisa del reto y de la propuesta de solución para resolverlo (gracias a la investigación hecha antes), incluyendo el plan de tareas a ejecutar, con unos objetivos, plazos y otras especificaciones que ayuden a su ejecución.



### Reto

El problema u oportunidad que hemos decidido elegir para trabajar y centrarnos en su solución (entre todas las "oportunidades" anteriores).

Su definición es preliminar y por tanto necesita todavía de mucha investigación para comprenderlo mejor.



### Innovación

Solución implementada en algún servicio de la administración, con un impacto real en los procesos o la ciudadanía. Se consigue como resultado de la ejecución del plan del proyecto.



Cada uno de estos términos reflejan momentos distintos de la hoja de ruta, y marcan la frontera entre una fase y la siguiente, como se explica seguidamente:

Fase-1 de

## INCUBACIÓN

comprende las tareas desde el paso-1 hasta el 3, o sea, desde el mapeo de “oportunidades” hasta la elección del “reto”, y la creación del equipo inicial que lo va a impulsar.

Fase-2 de

## DEFINICIÓN

comprende las tareas desde el paso-4 al 6, o sea, investigar a fondo el reto, imaginar la solución, y delimitar bien el proyecto de innovación. Gracias a esta fase pasamos del “reto” a un “proyecto” bien definido que se ajuste a las exigencias de la Administración.

Fase-3 de

## EJECUCIÓN

comprende los últimos tres pasos a partir de que el proyecto está bien definido, incluyendo la ejecución propiamente dicha de las tareas previstas, así como la validación del prototipo a escala piloto, y la implementación a escala de la solución. Esta última fase necesita de mucho acompañamiento, mentorización y respaldo institucional.

Esta estructura de tareas nos lleva a diferenciar tres escenarios distintos, según en qué momento de madurez se encuentre el equipo o la persona que quiere impulsar una innovación:



### Quiero innovar pero no sé por dónde empezar

En este caso, tienes que realizar el itinerario completo, comenzando por el paso-1 de hacer un diagnóstico que te sirva para detectar oportunidades.



### Tengo un reto ya elegido

Si ya tienes decidido un reto de innovación sobre el que trabajar, pero no tienes todavía un equipo, comienzas el itinerario por el paso-3 para rodearte de las personas adecuadas. Si ya tienes el equipo, entonces arranca directamente por el paso-4, haciendo la inmersión o investigación que te ayude a delimitar el proyecto.



### Tengo ya un proyecto definido

Si ya tienes el proyecto de innovación bien definido, con unos objetivos y un plan de tareas muy claro que satisfaga los requerimientos formales de la Administración (descritos en la Ficha-8 de la Guía); entonces vas directamente al paso-7 de ejecución de las tareas hasta el final de la hoja de ruta.

## Metodología: Hoja de Ruta por fases para impulsar proyectos de innovación

Nº	Fases/Pasos de la metodología	Contenidos: Fichas a desarrollar
<b>FASE-1: INCUBACIÓN (de las oportunidades, al reto y equipo)</b>		
1	<p><b>Mapeando oportunidades:</b>                      Identificar “oportunidades” a partir de un diagnóstico básico inicial</p>	<p>Lo primero que hay que hacer es un buen diagnóstico que permita identificar oportunidades genuinas de innovación. Sin un buen diagnóstico inicial corres el riesgo de intentar resolver los problemas equivocados. Para trabajar este paso del proceso, te proponemos apoyarte en dos Fichas que te servirán de Herramientas de diagnóstico:</p> <p style="padding-left: 40px;"><b>F1:</b> Condiciones organizativas que favorecen la innovación (Cultura de innovación)  <b>F2:</b> Áreas de oportunidades</p>
2	<p><b>Eligiendo el reto:</b>                      Elegir el “reto” de innovación que se va a acometer</p>	<p>El paso anterior de “mapear oportunidades” te abrirá probablemente a un conjunto amplio de posibilidades para innovar, así que tendrás que descartar opciones y elegir una de ellas en la que concentrarte a partir de ahora. Es el momento de pasar de muchas “oportunidades” al “reto” concreto de innovación que vas a resolver en tu proyecto. Para poder seleccionar con criterio entre opciones, te sugerimos usar esta Ficha:</p> <p style="padding-left: 40px;"><b>F3:</b> Criterios para evaluar y elegir retos de innovación.</p>
3	<p><b>Creando el equipo:</b>                      Crear el equipo de innovación (Ei) que liderará y diseñará el proyecto</p>	<p>Ya tienes el “reto de innovación” elegido (entre las muchas “oportunidades” que identificaste en el paso-1), y es el momento de pensar en las personas que necesitas para abordarlo. La innovación es un trabajo en equipo, así que es muy importante identificar e implicar a las personas adecuadas. Tendrás que pensar en qué tipos de roles, talentos y habilidades vas a necesitar para dar respuesta al reto elegido, y entonces buscar las personas que reúnan esas características, además de motivarlas para que se quieran implicar. La Ficha que sigue te va a servir de ayuda para crear el mejor equipo posible:</p> <p style="padding-left: 40px;"><b>F4:</b> Test de idoneidad del equipo: ¿están todas las personas que son?</p>

Nº	Fases/Pasos de la metodología	Contenidos: Fichas a desarrollar
<b>FASE-2: DEFINICIÓN (del reto al proyecto)</b>		
4	<p><b>Investigando a fondo el reto:</b>                      Investigar y hacer inmersión en el reto desde un enfoque de usuario (empatía)</p>	<p>Una vez que tienes el reto identificado, y el equipo que va a intentar resolverlo, hay que volver a hacer un diagnóstico, pero esta vez mucho más profundo y focalizado en el desafío que has decidido abordar. Un error muy habitual es intentar resolver un problema sin comprenderlo bien, centrar los esfuerzos en los efectos y no en las causas, o basar la solución en premisas o prejuicios equivocados. Por eso hay que hacer “<i>inmersión</i>” en el reto, mediante una concienzuda investigación que incluya trabajo de campo para la recogida de datos, con el objetivo de diagnosticar bien el problema y que eso te ayude a encontrar las soluciones más adecuadas. Este ejercicio de inmersión se hace por parte del equipo que aborda el reto, y para eso te proponemos usar la metodología de Design Thinking por lo potente que es para mejorar la empatía hacia los usuarios beneficiarios de la solución. El resultado de esta fase es un “<i>Informe de Diagnóstico</i>” (entiéndase “informe” en un sentido laxo como unas pistas claras y documentadas que sirvan para la acción) que describe el reto mucho mejor e identifica los problemas o desafíos de fondo que se tienen que resolver. Para que puedas aplicar en los fundamentos básicos de esta metodología con cierta coherencia, vas a contar con la ayuda de estas Fichas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>F5:</b> Principios del Design Thinking</li> <li><b>F6:</b> Algunas técnicas y herramientas del Design Thinking para el trabajo de campo</li> </ul>
5	<p><b>Eligiendo el reto:</b>                      Elegir el “reto” de innovación que se va a acometer</p>	<p>Ya hemos dicho que del paso anterior se sale con un “<i>informe de diagnóstico</i>” que define mejor el reto y las causas de fondo que hay que mejorar. Ahora toca pasar del diagnóstico a las propuestas de solución. Tienes mucho mejor definido (y comprendido) el desafío así que ya puedes trabajar en las posibles soluciones. Esta fase es eminentemente creativa, primero de naturaleza “<i>divergente</i>” porque el equipo tratará de exponer todas las posibilidades de solución, y después “<i>convergente</i>” porque elegirá entre esas alternativas las que mejor se adapten al reto propuesto. Para abordar con éxito esta fase de creatividad, puedes servirte de esta Ficha:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>F7:</b> Técnicas de creatividad</li> </ul>

Nº	Fases/Pasos de la metodología	Contenidos: Fichas a desarrollar
6	<p><b>Delimitando el proyecto:</b>                      Definir el proyecto de innovación a partir de las posibles soluciones generadas en el punto anterior</p>	<p>Ya tienes el reto bien definido y la propuesta de solución para resolverlo, así que es el momento de concretar y documentar el <b>proyecto</b>. Lo que tenías antes no era un “proyecto” sino una formulación previa menos operativa. <b>La tarea de delimitar un proyecto necesita una concreción mucho mayor</b>, incluyendo objetivos, plazos, plan de tareas y otras especificaciones que ayuden a la gestión. Es el proyecto el que define las pautas para la acción y sirve para coordinar la ejecución del mismo. La siguiente Ficha explica los distintos apartados que debes completar en la definición de un proyecto de innovación, así que te va a servir de guía para que no se te olvide nada importante:</p> <p><b>F8:</b> Requisitos para la buena formulación de un proyecto de innovación</p>

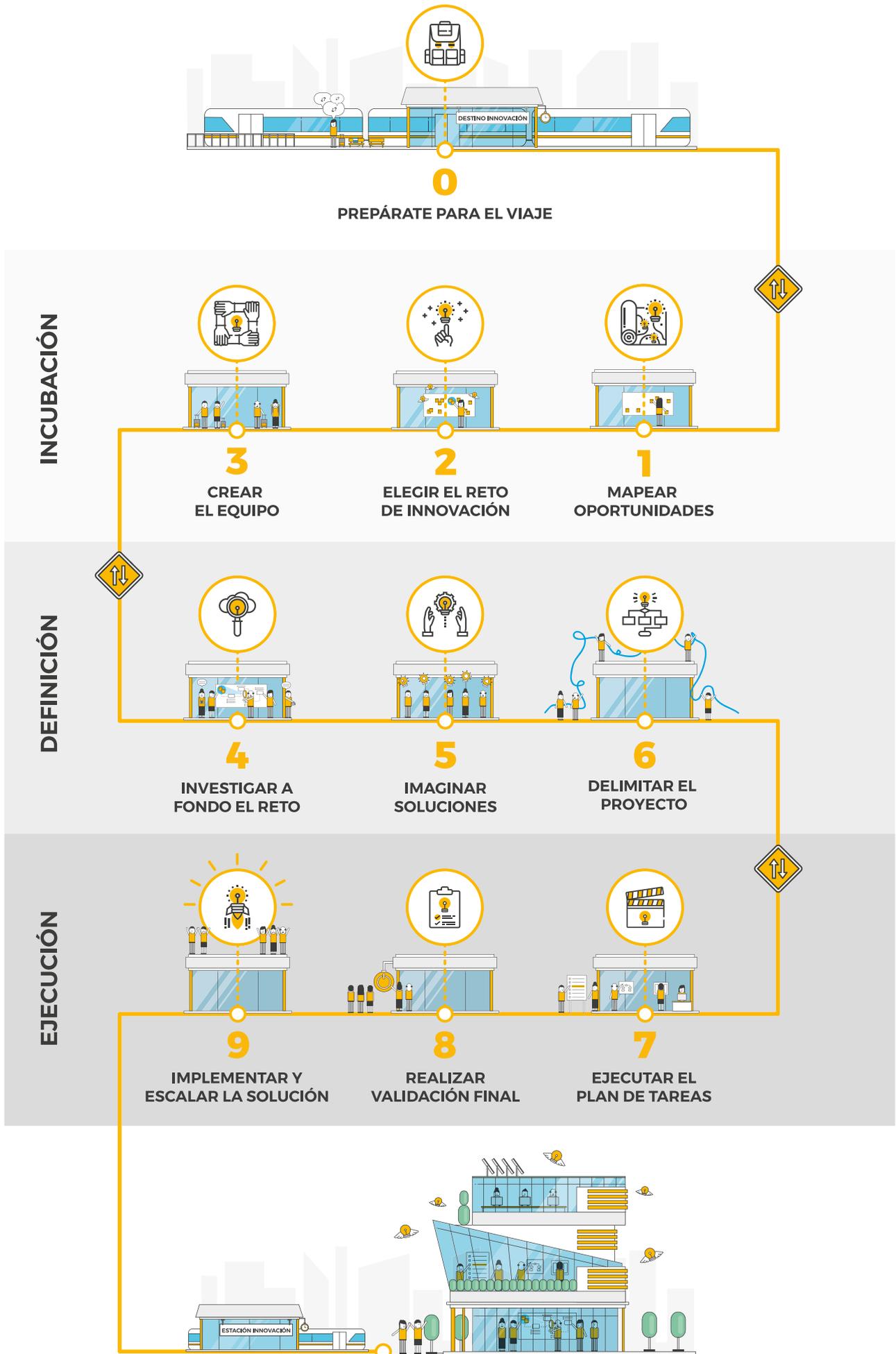
**FASE-3: EJECUCIÓN (del proyecto a la innovación)**

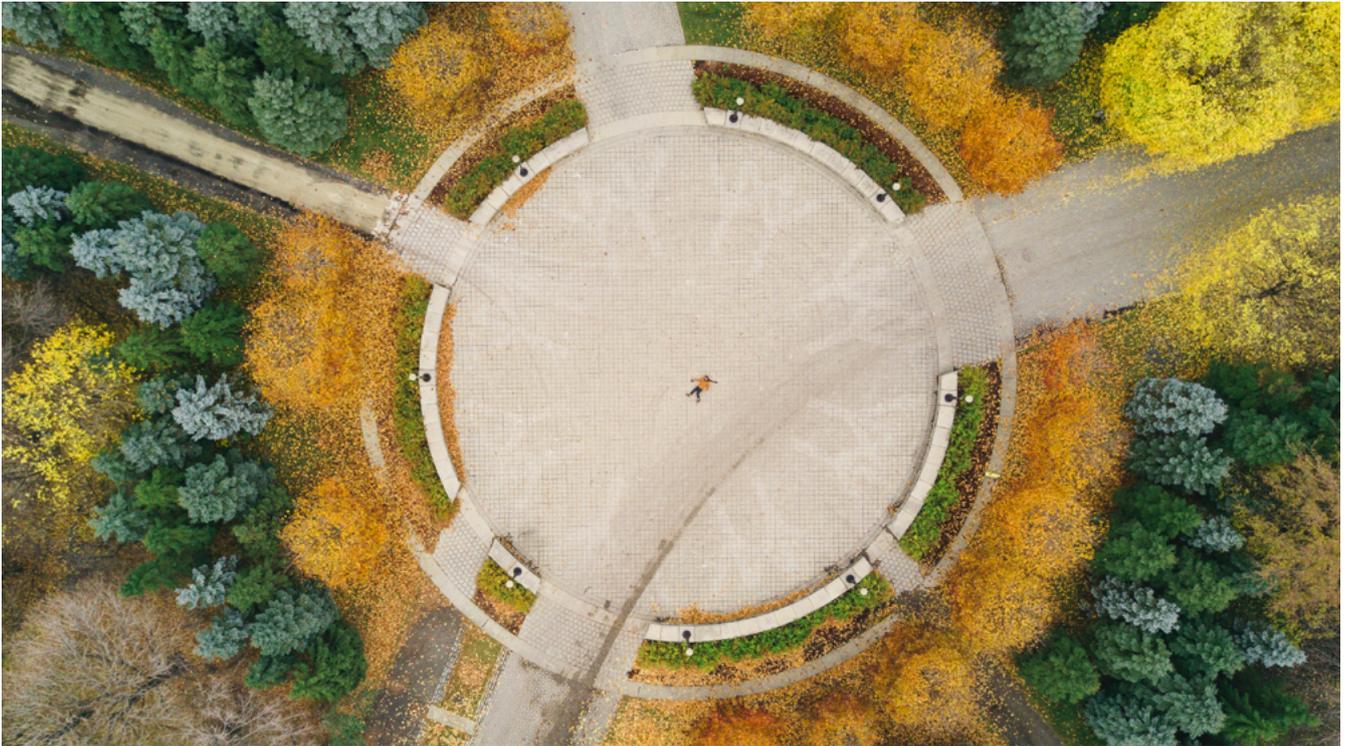
7	<p><b>Ejecutando el Plan de Tareas y prototipando de forma iterativa:</b>                      Acometer las distintas tareas del proyecto siguiendo el Plan de Trabajo previsto, mientras se prototipan de forma iterativa las distintas soluciones</p>	<p>A partir del Plan de Tareas y de la temporalización por fases e hitos de control definidos en el paso anterior, el equipo se pone a ejecutar las tareas previstas. <b>Es el momento de gestionar bien para avanzar en la ejecución. Se necesita foco, eficacia y eficiencia.</b> El equipo tiene que estar bien coordinado y ser capaz de movilizar recursos para que las tareas se cumplan. Es bastante probable que, sobre la marcha, haga falta ajustar o actualizar el “plan de tareas” definido en el paso anterior, porque la realidad casi siempre nos depara situaciones imprevistas.</p> <p>Tratándose de innovación pública, la mayoría de los proyectos tendrán que prototipar servicios así que viene bien que aprendas a hacer prototipos de “intangibles”. Para eso dispones de una ficha que te servirá de guía para esa tarea, que tiene una naturaleza eminentemente de ejecución:</p> <p><b>F9:</b> Ideas para prototipar intangibles</p> <p>Asimismo, dispones de otra Ficha que aporta algunas recomendaciones prácticas que te pueden ayudar a gestionar bien esta fase de ejecución, que es de las más importantes para conseguir resultados de impacto:</p> <p><b>F10:</b> Recomendaciones para una gestión eficaz de proyectos de innovación</p>
---	---	---

Nº	Fases/Pasos de la metodología	Contenidos: Fichas a desarrollar
8	<p><b>Validando a escala piloto:</b>                      Hacer una prueba piloto en algún área o servicio de la Administración para comprobar si la solución realmente funciona, antes de pretender extenderla.</p>	<p>Todo el proceso que estamos describiendo exige una apuesta firme por adoptar una “cultura del prototipado”, es decir, una capacidad para revisar todo lo que se hace, estar abiertos al ensayo-error, y confiar en el aprendizaje basado en la experimentación. Así que “prototipar” es una acción, y una actitud, que deberíamos haber seguido en toda la metodología.</p> <p>Queremos dejar claro que esa cultura tiene una relevancia especial dentro del enfoque participativo y abierto que buscamos darle a esta metodología. Una premisa esencial de la búsqueda de la solución al reto consiste en “prototipar”, o sea, en un ciclo iterativo de <b>cocreación ensayo error aprendizaje cocreación</b> que va a ir acercando al equipo (con la participación de los usuarios o beneficiarios) a la solución más apropiada.</p> <p>No obstante, llegados a esta fase, después de varios prototipos iterativos, debemos hacer una “<b>validación final</b>”, o lo que se entiende en su acepción tradicional como “<i>pilotaje</i>”. Mientras que los prototipados anteriores perseguían sobre todo la co-creación con upersonas usuarias beneficiarias; ahora el propósito fundamental es <b>VALIDAR</b> (en un “entorno controlado”), para asegurarnos que la solución funciona bien, antes de pretender extender la solución a otros ámbitos de la Administración.</p>
9	<p><b>Implementando y escalando:</b>                      Implementar la solución y difundirla para que escale en otras áreas</p>	<p>Una vez que la solución se ha testado y validado, demostrándose que es una buena solución para el reto público que se quería resolver, el siguiente paso es terminar de documentarla para que pueda ser introducida en la cartera de servicios de la organización, y en otros sitios de la Administración donde tengan un problema parecido. Es convertir el resultado del proyecto en lo que llamamos habitualmente “<b>buenas prácticas</b>”, para que pueda ser replicada a una escala mayor con la colaboración de otras entidades. Este proceso de escalado también constituye una oportunidad de mejora de la solución en la medida que participan más personas y el enfoque seguido en el proyecto original se expone a una diversidad mayor de contextos que pueden enriquecerlo. Esta tarea es importante porque de ella depende que las innovaciones públicas tengan un impacto visible en la sociedad.</p>

Las fichas (“F1 a F10”) están disponibles para descargarse en la versión digital de la Guía ([www.innoguia.es](http://www.innoguia.es)) accediendo a su sección de “**Herramientas**”. La numeración de las “fichas” de la versión impresa no

coincide exactamente con la de las “herramientas” en la versión-web, así que debes fijarte en los nombres de estas últimas para elegir, y descargar, la que buscas.





Antes de terminar, conviene insistir que esta metodología no tiene que ser lineal, ni se debe seguir rígidamente ese orden bajo cualquier circunstancia. Esos 9 pasos tienen una lógica, una coherencia, que conviene respetar; pero se suelen dar “iteraciones” en distintos puntos del itinerario por circunstancias en las que hay que volver hacia atrás para retomar y revisar un paso anterior.

**Si las cosas no van bien, o sospechas que vas por un camino equivocado, no dudes en volver atrás y revisar algunos de los pasos anteriores para corregir la hoja de ruta. Si en un paso previo se han tomado decisiones erróneas, eso va a influir en los siguientes, así que sé flexible en la gestión de los 9 pasos, repitiendo y corrigiendo algunos de ellos las veces que haga falta.**

Otra advertencia importante: no queremos dar la impresión de que primero se piensa, se planifica mucho, y después se hace. Esta metodología no aboga por esa linealidad, aunque la lógica de los 9 pasos pueda inducir erróneamente a esa idea.

Por ejemplo, aunque el paso-7 se llame “ejecutar”, eso no significa que hasta ese momento lo único que habrás hecho es planificar. **Esta metodología invita a la acción en toda la hoja de ruta, así que hay que ejecutar tareas y probar resultados en ciclos iterativos desde el principio.**

Lo mismo se puede decir del paso-5 de “imaginar” o el 4 de “investigar”. No estamos diciendo que vas a activar la imaginación sólo en esa fase del proceso. La imaginación, y las técnicas de creatividad que se explican en ese punto son válidas para todo el itinerario porque hay que ser creativo/as en cualquier tarea. Igual ocurre con el esfuerzo de inmersión o investigación, que es necesario en todo el itinerario.

Optamos por diseñar una metodología de 9 pasos con un fin meramente didáctico, para poder explicar de una forma ordenada todo lo que hace falta para gestionar un proyecto de innovación, pero su aplicación debe ser flexible y dinámica.

# InnoGuía

