



Ficha Didáctica 0.5

Innovando más y mejor en la Junta de Andalucía

Tendencias en la AAPP: ¿Por qué hay que innovar más?

Una pregunta que deberíamos hacernos es si se dan realmente circunstancias estructurales que nos hagan sentir la urgencia de cambiar cosas esenciales dentro de las administraciones o si nuestros problemas tienen que ver solo con meros cambios de ciclo presupuestario:

¿Hay algo que justifique que las administraciones públicas tengan que cuestionarse sus procedimientos organizativos y normativos habituales, construidos tan trabajosamente a lo largo de los años, y se pongan a innovar?

Pues parece que sí. Que la sociedad está cambiando vertiginosamente, y que 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.

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

Desempeñarse frente a este escenario y ante los nuevos requerimientos y roles sociales, obliga necesariamente a una evolución del sector público y de su gestión. Lo que estos cambios están señalando, entre otras cosas, es el paso de organizaciones con una visión maquinal



a **organizaciones como un organismo vivo**, donde el elemento central y determinante son las personas y su capacidad dinámica para ser permeables, entender, y construir con otros/as soluciones innovadoras y adaptadas a cada contexto.

“Los retos públicos se resuelven hoy a través de ámbitos de conversación que capaciten para el desarrollo de la inteligencia colectiva. Hay que potenciar enfoques que permitan conversar y pensar con otro/as.

Sin pretender ni mucho menos que este resumen sea exhaustivo, vamos a listar algunas tendencias que se están dando en las expectativas ciudadanas que significan retos para las políticas de innovación del sector público:

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. Esto genera desafección política que llega en algunos casos a la deslegitimación institucional. La única respuesta correcta a este difícil escenario es reconocer las carencias e innovar en las prácticas del buen gobierno para recuperar esa confianza.

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. Hay que adecuar el funcionamiento de la Administración a un contexto en el que la ciudadanía pueda intervenir en el control y evaluación de las instituciones, tanto de las políticas como de los servicios públicos. *“Abrir las organizaciones”* es un proceso continuo que demanda más transparencia y capilaridad hacia la sociedad. Por ejemplo, innovar en los sistemas de información para que se abran al acceso público no es una opción, sino una obligación democrática, para que la ciudadanía pueda supervisar y ejercer un control social.

Espacios participativos de reflexión y decisión:

Como se ha explicitado antes, 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”*¹³ que abran los procesos de innovación a la ciudadanía y a expertos externos. Para eso hay que activar mecanismos que faciliten su participación

en la creación de valor público, para que su voz se escuche y se integre en las soluciones. Hay que impulsar una agenda deliberativa abierta que permita la co-creación de políticas y servicios, en un estado de permanente diálogo con la ciudadanía. Esto entraña un cambio cultural brutal en la tradición administrativa, demasiado acostumbrada a seguir dinámicas endogámicas y basadas en la opinión de expertos internos.

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. El objetivo tiene que ser siempre la ciudadanía, el foco debe ser ese y no la eficiencia funcional. Por eso se impone el enfoque transversal, la colaboración multidisciplinar, que es algo para lo que la burocracia pública todavía no está preparada.

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. Se imponen lógicas de *“co-creación”* que involucren a la ciudadanía y al personal público en el diseño, la gestión y la evaluación de las políticas y de los servicios que presta la Administración.

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. Los procedimientos de administración electrónica deben contribuir a una reducción significativa de la carga burocrática que hoy soportan empresas y ciudadano/as. Esto exige también un esfuerzo importante en el ámbito de la innovación organizativa, para adecuar las estructuras y perfiles de los puestos de trabajo a las exigencias de estos nuevos sistemas de gestión.

Desintermediación:

El marco regulatorio en el que se mueve la Admón. 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. Se están dando situaciones que desbordan con creces su cómodo marco regulatorio, y esto exige una respuesta eficaz desde la innovación organizativa y normativa. La propia Administración se expone al riesgo de ser desintermediada en algunos ámbitos.

Pedagogía de la participación:

También captada cada vez mayor interés la necesidad de 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*. Esto demanda una formación específica, más centrada en “aprender haciendo”, centrada en proyectos, que active una mayor voluntad de implicación en los procesos de innovación del ámbito público.

Políticas basadas en la evidencia:

La información fluye por la sociedad, y entre todos los actores, de un modo vertiginoso y omnipresente. 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 sociedad civil también accede a esa información y mejora su capacidad para fiscalizar procesos y resultados, así que los gobiernos están obligados a recopilar y usar esas evidencias en el diseño de servicios y políticas.

“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.”



Hay que empezar a medir el prejuicio causado a la Administración (y a la ciudadanía) por los funcionarios y directivos inmovilistas. Reconocer los costes de no-innovar como una especie de ‘lucro cesante’.

La narrativa del cambio debe ser constructiva. No hace falta construir un relato basado en el miedo, pero está claro que, si el sector público no se pone las pilas, e interioriza su compromiso con la innovación y el cambio, la sociedad puede terminar haciendo rechazo a la figura del funcionario.

Diagnóstico preliminar

Descrito el escenario y los retos de cambio que tenemos por delante, vamos a centrarnos ahora en por qué la Administración no innova más. Pongamos la atención ahora en el interior de las entidades públicas para ver qué puede estar fallando y que se necesita cambiar desde el punto de vista con más urgencia:

1 Gestión del riesgo:

Xavier Marcet decía que gestionar el riesgo con dinero público exige un plus de responsabilidad, y tiene razón, pero también que si *queremos innovación, hay que asumir que no hay innovación sin riesgo*. El espíritu garantista debe contener los riesgos, pero solo los innecesarios. Sin embargo, en la Administración parece haber una aversión al riesgo que hace difícil experimentar más allá de lo aceptado por las costumbres. Si se adopta una cultura tan conservadora, va a ser complicado explorar soluciones creativas a los viejos problemas.

2 Retos profesionales:

La falta de retos es la muerte de cualquier profesional.

La Administración no tiene establecido por sistema un mecanismo que encargue desafíos de innovación explícitos al personal funcionario. Por otra parte, tienen que haber mecanismos para que la sociedad civil (personas independientes y ajenas a la Administración) propongan retos de mejora.

3 Reconocimiento a lo/as innovadore/as:

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. Por ejemplo, si no queremos corrupción con los recursos públicos, tenemos que aceptar cargas adicionales de fiscalización. Si el dinero con que opera la Administración es de todos, eso necesita mecanismos de control, o sea, normas y burocracia. Dicho esto, hay rigideces absurdas que van en contra del sentido común. Lo curioso es que todo el mundo las ve, pero nadie las cambia. 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:
Hay gente innovando sin saber que lo hace. 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. Hace falta institucionalizar la innovación, o sea, formalizarla e integrarla en los protocolos de gestión. Crear dispositivos micro-macro (tipo “equipos de innovación”) que reconozcan oficialmente, dentro de la carga de trabajo, el tiempo dedicado a la innovación. No puede ser que “cada uno innove cuando pueda y quiera”.



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. Por ejemplo, tiene que haber un discurso crítico hacia los fallos de la arquitectura institucional. Hay que identificar y resolver los fallos estructurales (lo macro) al mismo tiempo que estamos en el deber de aprovechar todo el espacio que todavía existe para innovar (lo micro).

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. A veces se da una disonancia llamativa entre la baja creatividad que muestran los profesionales públicos en el ámbito laboral, donde parecen sentirse bloqueados, y el vivo entusiasmo por lo nuevo que muestran en su ámbito personal, después que salen del trabajo. Eso dice mucho del impacto del contexto organizativo.

9 Falta de una genuina vocación pública:
Si de verdad nos creyéramos que trabajamos para la ciudadanía, es probable que muchas de las carencias que venimos comentando se resolverían de forma natural. *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

No podemos quedarnos solo con un diagnóstico crítico, sino que tenemos que empezar a *definir algunos principios que sirvan como filosofía para implementar toda la metodología* que vamos a explicar en la segunda parte de este Manual.

“ **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 de acuerdo con la metodología propuesta en este documento:

La innovación pública es una práctica común a todos:

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

Dos enfoques en paralelo:

Debemos trabajar siguiendo dos estrategias que son complementarias. Por una parte, en la mejora de los CONTEXTOS [trabajar en la base], 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 [trabajar arriba], dando respaldo a las personas que ya muestran interés y cierta capacidad para innovar, con el fin de hacerlas visibles y conectarlas entre sí.

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:

A pesar de las dificultades “estructurales” para innovar que existen en la Administración, y que comentamos antes, hay mucho margen todavía para impulsar innovaciones desde nuestros entornos inmediatos. 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. Tenemos que renunciar a esa costumbre tan nuestra de “vender la piel del oso antes de cazarlo”. Un líder de proyectos llamaba a esto “HaZtitud”, para reforzar la idea de que la acción, el “hacer”, es lo que realmente cuenta.

Lógicas participativas:

El propósito de fomentar una cultura innovadora en la Administración Pública es de tal complejidad que sólo se puede conseguir adoptando *lógicas participativas* que impliquen a todos los eslabones, y este es un principio crítico que inspira esta metodología. 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.

No podemos concebir una innovación pública genuina sin un enfoque verdaderamente participativo y de construcción de redes, que ponga en el centro a las personas.

Apoyo institucional:

La innovación necesita de liderazgo. En la Administración es imprescindible contar con el apoyo de las estructuras formales, los responsables de las unidades y servicios implicados, que hay que involucrar en la aceleración de los proyectos. Las personas innovadoras tienen espíritu emprendedor y pueden hacer mucho por transformar entornos, pero sin el apoyo de las instituciones se hace todo muy difícil. La metodología que proponemos es de personas, pero también de entornos que faciliten (o al menos no frenen) la iniciativa. Este factor hay que trabajarlo en la aceleración de los proyectos.

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. Como bien dice el refrán: "El que falla los penaltis es el que los tira", y está claro que los que más participan son los que más se exponen. Por eso hay que rechazar la actitud de personas hipercríticas que sólo se dedican a juzgar lo que hacen los demás, sin exponerse

nunca, ni dedicar esfuerzos a avanzar proyectos reales.

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 "dinamizadores/as de innovación" que actúe de avanzada ("nodos") para tejer el futuro ecosistema. Para consolidar esta idea se necesitan implementar espacios de encuentro (físicos y digitales) para facilitar que el talento se encuentre y trabaje junto.

La innovación demanda crear contextos facilitadores para que innovar no sea cosa de kamikazes, ni de una élite con talento extraordinario.

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 (esperados y finalmente conseguidos) de los proyectos.

Es fundamental que se visibilicen los resultados (esperados y finalmente conseguidos) de los proyectos.

Para consolidar los conocimientos adquiridos en las últimas fichas didácticas, te invitamos a que rellenes el TEST de la Herramienta H2: "Test sobre Innovación Pública".