



Innovación en la Administración: el reto necesario

Palabras clave: Innovación, reforma, cambio, emprendimiento, redes, talento.

Resumen:

Los países más avanzados de nuestro entorno se caracterizan por disponer de sector públicos capaces y eficientes que ayudan a vertebrar a la sociedad y a facilitar la actividad económica generadora de riqueza. La innovación como vector de transformación para adaptarse a un entorno convulso y volátil es por tanto también un aspecto clave para la Administración. Inducir dinámicas innovadoras en ecosistemas como las burocracias públicas requiere conocer bien sus particularidades propia. En este artículo veremos cómo lograrlo.

Key words: Innovation, reform, change, intemprenurship, networks, talent.

Abstract:

The most developed countries in the world have strong and efficient public sectors that help to balance the society and the market players to create wealth. Innovation is a key driver in the process of organizacional change (governements included), needed to adapt them to a volatile and uncertain context. Triggering innovation processes in echosystems such as public bueraucracies requires a vast knowledge of their own features to success. In this paper we will learn how to achieve it.



Oscar Cortés Abad

Ingeniero del ICAI (promoción 1995). Autor del libro "Líderes públicos en la nueva economía: 100 claves para un cambio en la Administración", Editorial Rasche 2013.

La innovación es lo que distingue a un líder de un seguidor (Steve Jobs)

Aunque muchos aún no lo crean en el sector público también es posible innovar. Se puede y se debe en el sentido de que es ahora más que nunca cuando es necesario. Numerosos expertos hablan del final del modelo socio-económico que conocemos y el comienzo de una nueva época. Inevitablemente la innovación –más pronto que tarde– tendrá que formar parte de forma destacada del ADN público, alterando la relación de lo público con la sociedad, el statu-quo de profesionales y las estructuras en las que se basa la producción de valor:

Administración y nueva economía

Vivimos tiempos de cambio. El nuevo entorno derivado de la crisis económica y financiera global está dando lugar a un ecosistema complejo que es donde tienen lugar las políticas públicas.

A nivel social, se evoluciona hacia una sociedad cada vez más formada, compleja e interdependiente, la llamada sociedad del conocimiento, que demanda más y mejores servicios. Todo ello difícilmente compatible con una crisis económica y financiera que ha menguado los presupuestos públicos y una crisis política e institucional que viene erosionando la credibilidad de las instituciones.

Pero es la tecnología el factor más rupturista y transgresor al que se enfrentan las organizaciones en general, y el sector público en particular, en las próximas décadas.

En diez años hemos pasado de la Web 1.0 –una auténtica plataforma comercial en la que el 80% de contenidos existentes en Internet estaba creado por empresas y unos usuarios principalmente consumidores pasivos– a la Web 2.0, un salto en la utilización de Internet que se produce gracias a la aparición de herramientas de muy fácil uso, gratuitas, que permiten casi a cualquiera realizar de forma sencilla funcionalidades novedosas como producir contenidos, clasificarlos, asociarlos entre sí, referenciarlos, comentarlos, etc.

Nos encontramos ante un escenario de nueva economía cuyo desarrollo tendrá lugar en un contexto social crecientemente complejo y enrevesado, en vertiginosa evolución y afectado por cambios demográficos, culturales o sociológicos. Es decir, un escenario de nueva economía en un marco de nueva sociedad.

La pregunta es cómo se desenvolverá en este nuevo teatro de operaciones un sector público como el nuestro, cuyo diseño y funcionamiento fue ideado para escenarios radicalmente distintos a los actuales y que a duras penas lo que ha ido es retocándose para atender la creciente demanda de prestaciones derivada del Estado del Bienestar:

Retoques que en ningún caso han alterado la esencia del modelo clásico tradicional –la burocracia– pensado en su día como el más eficaz para garantizar el cumplimiento del llamado contrato legal (ciudadanos-administrados con derechos y obligaciones que la Administración ha de garantizar/imponer de forma objetiva e independiente), pero que hoy se muestra desbordado.

¿Hasta cuándo es posible mantener, en un entorno disruptivo como el actual, esta estrategia de reforma por retoque teniendo en cuenta que la salida de la crisis y los escenarios de nueva economía y nueva sociedad a buen seguro nos depararán la necesidad de un sector público con roles específicos muy diferentes a los desplegados hasta la fecha?

La innovación como motor de reformas

Lo público supone un eje central en la economía de cualquier país: en términos cuantitativos –gasto público sobre el PIB, número de empleados y distribución territorial de los mismos–; o en términos cualitativos por actuar en ámbitos de generación de valor de primer orden como la prestación de servicios esenciales (educación, sanidad, etc.), la ejecución de políticas regulatorias en sectores estratégicos, el mantenimiento de la estabilidad social y la seguridad jurídica o el impulso de sectores emergentes, por ejem-

plo, a través de la compra pública de innovadora.

Los ciudadanos (físicos o jurídicos) demandan una Administración que funcione, que sea eficaz cumpliendo su misión y que lo haga de forma eficiente al mínimo coste posible.

La innovación es no tanto una opción para el sector público, sino una obligación: se hace complicado pensar que en un contexto de economía del conocimiento basada en sectores de elevado valor añadido, uso intensivo de la tecnología y alta cualificación del factor trabajo sea posible mantener una Administración pública ineficiente y anclada en esquemas del pasado.

Para ello son precisas reformas de nueva generación que nos lleven a una Administración excelente basada en cuatro ejes fundamentales.

- Una Administración más transparente, receptiva, colaborativa, participativa y accesible; en definitiva, más abierta.
- Una Administración que potencie y aproveche el talento de las personas que trabajan en ella; en definitiva, más humana.
- Una Administración más ágil, aplazada, flexible y racional; en definitiva, más eficiente.
- Una Administración más conectada, más tecnológica; en definitiva, más avanzada.

Una nueva economía y una nueva sociedad que demandan una nueva Administración en cuyo ADN la innovación se sitúe como palanca de cambio para atender las nuevas necesidades sin dejar en el camino elementos esenciales de su razón de ser:

El ecosistema innovación en la Administración. Factores de identidad

Por todas partes se escucha la palabra innovación, especialmente en el sector privado hoy más que nunca sujeto a fuertes turbulencias y dinámicas competitivas que llevan hasta el límite la sostenibilidad en el tiempo de numerosos negocios.

Refiriéndonos al ámbito público surgen algunas preguntas: ¿tiene sentido hablar de innovación?, ¿hay posibilidades de inducir dinámicas innovadoras en el sector público? La propia

naturaleza de la Administración pública, como elemento singular y diferente al ámbito privado, requiere abordar la cuestión con los matices necesarios.

El sector público es complejo por su estructura, la naturaleza de la misión que desempeña, lo que produce. Tien- de a observarse como un sumidero de recursos sin un retorno (resulta- dos) fácilmente medible. Es hetero- géneo, por la diversidad de colectivos (políticos y profesionales) que lo for- man y condicionan en virtud de sus posiciones de poder:

La Administración no viene afectada tanto por cuestiones de mercado sino por la legitimidad que alcanza a través de su performance ante los ciudada- nos. En un escenario donde la inno- vación adquiere un papel destacado y los propios ciudadanos son parte del proceso, sólo la capacidad que tenga en adaptarse a las transformacio- nes y generar soluciones que puedan atender las nuevas necesidades socia- les servirá para reforzar su legitimidad.

Innovar en el sector público implica por tanto excelentes oportunidades en términos de legitimidad, pero es algo no exento de dificultades. La mayor parte de las mismas radican en el mo- delo y cultura imperantes en el interior de las Administraciones públicas.

El modelo burocrático tradicional es sin duda el más apropiado cuando hablamos de garantizar derechos o ejercer autoridad, donde es más apreciada la estabilidad y el rigor que la necesidad de lanzarse a una conti- nua espiral de nuevas ocurrencias. El problema surge cuando el cambio (in- tenso y veloz) condiciona el devenir de organizaciones que se ven forzadas a una continua adaptación a las nece- sidades ciudadanas. Afloran entonces las buropatologías, los excesos de una cultura dominante y hegemónica que impiden la necesaria adaptación a rea- lidades sociales diferentes.

Además existe otro elemento en lo público que condiciona (y mucho) la actividad innovadora dentro de una Administración: la política.

El condicionamiento puede ser a fa- vor o en contra: la política es un cata- lizador de la innovación cuando las ideas están claras y se concretan en



mandatos expresos de arriba o cuando aparecen personalismos que bien por su forma de ser o interés particular del momento (por ejemplo, hacer carrera), dotan a la organización del impulso innovador necesario.

Sin embargo para que esto ocurra deben darse circunstancias que no siempre se producen. Por el contrario, innovar supone arriesgar y el riesgo lleva implícita la posibilidad de un error al que el político tiene pánico por las consecuencias (electorales y para su propia carrera) que pudiera acarrear.

Modelos de innovación pública. La estrategia

Innovar es crear, inventar, encontrar nuevos caminos, hacer algo distinto, romper. No es fácil innovar en una sociedad en la que todo parece ya inventado y en que la cautela prima sobre el riesgo. Por ello la innovación ha estado normalmente vinculada a áreas de vertiginosa transformación, de riesgo.

Helmut Klages, experto alemán en gestión del cambio en organizacio- nes públicas, analizó la modernización de las corporaciones locales alemanas identificando cuatro modelos básicos en un proceso innovador:

- La estrategia lanzamiento de bom- bas: la dirección impulsa una reforma y

decide implantarla totalmente al mar- gen de los trabajadores, confiando que éstos se motivarán sobre la marcha. Los resultados, si se consiguen, serán a corto plazo, nunca a largo.

- La estrategia movilización: justo lo contrario. Antes de lanzar un cam- bio primero se comunica, se motiva y posteriormente se implanta. Se detecta un entusiasmo inicial que no suele ir acompañado de un seguimiento que controle los vaivenes de motiva- ción. Además, los empleados motiva- dos hacen llegar propuestas antes que las mejoras comiencen, con riesgo de desborde y no poder gestionarlas. Normalmente la reforma va adelante aunque al final de la misma cosechará sus cadáveres (que previamente esta- ban motivados). Después de un tiem- po la motivación caerá en picado, aun- que los cambios se hayan producido.

- La estrategia balsa de aceite: im- plantación gradual de la reforma a través de un proceso de mejora continúa con implicación de las personas en el mismo (grupos de mejora, etc.). La ausencia de un tope en el tiempo hace que la motivación y el proceso de re- forma acaben diluyéndose. El peligro es que se acabe burocratizando todo atisbo innovador. Bastante habitual en las Administraciones.

• La estrategia realista: se expone el compromiso de la dirección, se establece un grupo de seguimiento a alto nivel que se implique en la reforma. Posteriormente se motiva a empleados y se pone en marcha la reforma paulatinamente. El grupo de seguimiento se encarga de supervisar los altibajos, actuando cuando sea necesario. El problema es que muchas veces acaba en el tipo balsa de aceite. Según Klages es la más efectiva.

Lo anterior sirve muy bien como modelo conceptual de referencia pero su aplicación práctica en el sector público ha de tener en cuenta que éste, como hemos visto en el capítulo anterior, no es una estructura monolítica formada por individuos cortados todos bajo el mismo patrón sino que hay diversas tipologías de organizaciones públicas, algunas de ellas en mercados compitiendo abiertamente con empresas privadas, otras jóvenes o de tamaño más manejable, que están en un continuo proceso de cambio adaptándose en su entorno.

Sea cual fuere el tipo de organización lo cierto es que se trata de proyectos de cambio organizativo que hay que gestionar adecuadamente, y más aún en entornos complejos y singulares como la Administración.

En ese sentido pretender que innovar sea obtener la idea del siglo es aventurado, no tiene por qué. Las micro-innovaciones (por ejemplo, adaptar una idea probada a un nuevo con-

texto) son muy efectivas: más fáciles de obtener y abren caminos para alcanzar el resultado deseado. Es por ello muy recomendable potenciar los microespacios de innovación: proyectos piloto, start-ups internas en ámbitos que por su propia naturaleza, perfil de personas involucradas, impacto social, etc. se den las condiciones más adecuadas.

Cualquier estrategia debe tener claro que existen ámbitos en los que no sólo no se dan las condiciones estructurales para poder innovar sino que además puede no ser aconsejable por existir valores (garantía, estabilidad, seguridad) que adquieren más importancia. Disponer de un conocimiento real de la organización para conocer dónde es posible innovar y dónde no, es imprescindible para definir metas y objetivos del proceso.

Realizado el análisis anterior la estrategia precisa de dos aspectos fundamentales: tener visión y generar confianza a partir de la coherencia y el sentido común.

Partiendo de estas sólidas bases los esfuerzos deberán ir dirigidos a desplegar acciones que estimulen los motores de innovación identificados, mitiguen los frenos o las dos cosas a la vez. Por ejemplo, dando visibilidad a los logros obtenidos y haciendo ver a los implicados que éstos se alinean con sus valores, necesidades o expectativas; que se sitúan en relación a los objetivos planteados; o que existe co-

herencia con los principios o valores expuestos.

Por último, pensemos que las innovaciones de éxito difícilmente se producen a la primera; son precisas iteraciones sucesivas en el marco de procesos beta de prueba-error.

Talento, emprendimiento interno y redes de innovación

El éxito en la gestión de la innovación no sólo está en la puesta en marcha de llamativos proyectos sino en que éstos u otros sirvan para extender una nueva cultura innovadora en la organización. Teniendo en cuenta que dicha cultura se contagia, la disciplina y convicción han de ir unidos en la acción de persistir haciendo frente a las adversidades y los obstáculos que vayan a surgir: acciones de diversa naturaleza, bien enfocadas y sostenibles en el tiempo, desde lo micro del día a día hasta grandes líneas maestras; de los comportamientos a las actitudes.

Es por tanto necesario ir abriendo camino a una cultura de innovación que se superponga a jerarquías, controles y procedimientos. Las necesidades de flexibilidad, agilidad y creatividad son del todo incompatibles con la jerarquía, formalismo, rigidez o rutina.

Para todo ello la innovación como motor del cambio demanda una importante actividad relacional, basada en lograr complicidades de los diver-



tos actores, lo cual se hace más palpable a medida que los servicios son más ambiciosos y rupturistas.

Ser capaces de encontrar y sumar al proyecto a diferentes prescriptores de innovación es clave. Redes externas que sirvan para articular la colaboración entre el sector público, ciudadanía, grupos de interés, sociedad civil o el sector privado lucrativo.

Redes internas que se nutran inicialmente de personas con un perfil más acentuado a favor del cambio, más proactivas o simplemente con motivaciones propias que les empujen a buscar retos y metas diferentes. Son ellos los in-prendedores, los agentes de innovación y cambio en la organización.

El modelo burocrático, que basa su razón de ser en el pulcro funcionamiento de los procedimientos, deja a las personas en la cuneta como simples engranajes en la máquina administrativa. Cuando el procedimiento se impone al talento es fácil comprender que la desincentivación sea generalizada y tienda a impregnar el clima de las organizaciones públicas

No es fácil por tanto en el modelo de organización pública que conocemos el que se abra paso una cultura de emprendimiento interno (in-prendimiento) que facilite la innovación. Pero estos héroes organizativos existen en los lugares más recónditos de la organización, en cualquier categoría profesional (directivos, técnicos, mandos intermedios o personal base). Son por ejemplo aquellos que todos los días encuentran fórmulas imaginativas para dar un buen servicio a los ciudadanos con unos recursos que merman continuamente.

Se trata de personas que aúnan creatividad y espíritu crítico que les hace ser flexibles. Ponen su punto de pasión y esfuerzo a través del compromiso con su organización o con el *ethos* público. Tienen iniciativa, lo que les lleva a actuar sobre su entorno para lograr sus objetivos. Asumen riesgos pero con templanza y capacidad de analizar la situación. Son abiertos, colaborativos y relacionales.

El reto de la innovación pública va unido a la capacidad de construir y

difundir una cultura de emprendimiento dentro de las instituciones que facilite procesos de transformación interna. Es aquí donde se precisa la existencia de un nuevo modelo de liderazgo que permita construir una organización de líderes, misión ésta imposible sin un compromiso desde el liderazgo formal (*potestas*), desde quienes ostentan los puestos directivos.

El directivo es responsable de desencadenar este proceso de construcción de una organización innovadora a través del liderazgo distribuido. Para ello es clave empezar por identificar quiénes son los más adecuados, permeables al cambio, susceptibles de contribuir con sus ideas, su capacidad de difundirlas y extenderlas (monitores y difusores).

La construcción de la organización de líderes exige una implicación directa del directivo en términos de relación interpersonal: orientar y motivar a los implicados para lograr su vinculación emocional. Para ello deberá aunar humildad personal y voluntad profesional para otorgar la autonomía y confianza a cada profesional necesaria para que éste se autoresponsabilice y comprometa con su trabajo

Pero pensar que las personas van a subirse al barco, sin más, es pecar de ingenuidad u optimismo. Costará. Deberá ir construyéndose poco a poco, facilitando que quien colabore vea que sus aportaciones se han tenido en cuenta. Crear canales, establecer mecanismos de cooperación y compensación son requisitos necesarios.

La comunicación y la formación son los lubricantes perfectos para engrasar estos procesos. La primera presenta todo un abanico de opciones que deben ser combinadas con inteligencia y audacia: formal, informal; individual, colectiva; analógica, digital; top-down, bottom-up. El objetivo: persuadir y ampliar la vanguardia del cambio, sumar apoyos al proyecto de innovación y debilitar a los que se oponen o lo bloquean.

La formación es otro factor clave para difundir la cultura de la innovación dentro de las organizaciones públicas. Apostar por la formación impli-

ca invertir pero es una inversión de poco riesgo y retornos ciertos en términos de renovación interna y mejora de las capacidades. Hacer comprender a los profesionales las circunstancias del nuevo entorno, dotarles de las competencias necesarias para enfrentarse al mismo e instruirles en el manejo de las herramientas que tienen a disposición son los objetivos clave de una formación que estimule la innovación y el in-prendimiento.

Conclusión

La innovación es el instrumento clave para hacer que las Administraciones públicas pasen de ser organizaciones zombies a organizaciones con alma. Un tránsito indispensable pero a todas luces imposible sin un radical cambio de enfoque hacia un cuestionamiento permanente —en clave de mejora— de qué se está haciendo para ofrecer un mejor servicio a los ciudadanos.

Que la innovación sea parte del ADN de las organizaciones públicas exige anteponer el talento al procedimiento, construir entornos profesionales donde las personas puedan aportar al máximo, y activar lo mejor de cada uno a base de empoderamiento, autonomía y confianza.

Lo que está en juego es la legitimidad de lo público en un contexto especialmente difícil. Nada más y nada menos. ■

Referencias

- Cortés, O. (2013) Líderes públicos en la nueva economía: 100 claves para un cambio en la Administración. Editorial Rasche.
- Ortiz de Zárate, A. (2013) Intraemprendizaje público. Ed. NetBiblo.
- Jiménez Asensio, R. (2013) Innovación y gestión de personas en el sector público.
- Cortés, O. (2013) Inprendimiento público: el debate. Blog i-public@ (www.i-publica.blogspot.com).
- Klages, H. Löffler, E. (1998). Obstacles to the Administrative Modernization Process in Germany International Public Management Journal ISSN: 1096-7494 p. 165-176.
- Kotter, J; Cohen, D. (2002). El corazón del cambio. Harvard Business Review Press <http://www.resumido.com/es/libro.php/359>.