



OEA Escuela de
GOBIERNO

Capacidades estatales para la innovación en gestión pública: la experiencia de la OEA

Silverio Zebral Filho

Mayo 2017

Texto para Discusión 05

1. Introducción

La democracia viene avanzando a pasos largos en América Latina. En la década de los 80 se ha experimentado el paso de las instituciones políticas al control civil, el retorno de la democracia electoral y profundas transformaciones políticas en una gran parte de los países de la región que - en aquél entonces - generarán un ambiente de esperanza colectiva en el futuro compartido de los pueblos de las Américas.

Asimismo, las reformas del Estado iniciadas en los años 90 han impulsado cambios económicos y sociales que se sumaron a este profundo proceso de transformación político- institucional. Para ello, los gobiernos de la región han implementado distintas iniciativas de reforma de sus estructuras organizativas con el objetivo de lograr una prestación más eficiente de los servicios públicos y - al mismo tiempo - mantener los equilibrios económicos de sus frágiles economías, aún afectadas por los choques externos y por la crisis fiscal que tuvieron lugar en las dos décadas anteriores.

Las elevadas expectativas y los resultados heterogéneos e insatisfactorios de estas iniciativas reformistas han producido el desgaste político de la agenda reformista. Fruto de reformas estructurales cuya implementación fue parcial, los marcos orientadores de la acción estatal en cada país de la región resultaron incompletos, fragmentados y divergentes.

Además de esto, de modo simultáneo, el advenimiento de la globalización y la de un amplio mosaico de acuerdos regionales, la emergencia de la sociedad en red y de una democracia marcadamente poliárquica han aplanado el triángulo Estado-mercado-sociedad, envejecido la dicotomía público-privado y elevado el perfil de las demandas ciudadanas hacia los gobiernos de turno de la región.

Desde la perspectiva de los funcionarios públicos a cargo de entregar las promesas de la democracia (traducidas en el mayor bien posible para el mayor número, salvaguardando el derecho de las minorías políticas), estos cambios de fondo han generado un reto sin igual: entregar de manera efectiva (eficaz y eficiente) una diversa gama de servicios públicos de creciente complejidad a un número también creciente de beneficiarios – superando un amplio conjunto de obstáculos, entre ellos:

- (a) Vigencia de marcos jurídico-legales, institucionales y organizativos del sector público estatal en nivel subóptimo¹ – cuya reforma amplia y continuada ya no es políticamente viable;
- (b) Espacio fiscal limitado y espacio de maniobra reducido² para implementar políticas públicas de manera autónoma³; en razón de la presencia de externalidades negativas y mayor volatilidad del escenario externo;

¹ Se refiere a marcos-legales cuyo perfeccionamiento fue interrumpido, resultando en la vigencia una versión menos ambiciosa, por debajo del nivel óptimo.

² Traducción libre del inglés: “policy space”.

³ Se trata de una autonomía relativa. Para una discusión de los tipos de autonomía estatal en el ámbito de las políticas de desarrollo, ver Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy: states and industrial transformation*. New York. Princeton. 1st. edition

(c) Mayor fragmentación social elevando la complejidad para la adecuada focalización de las políticas públicas – creando nuevas incertidumbres acerca de que incentivos usar, que resultados buscar y que cambios de comportamiento promover; y

(d) Mayor presión social desde una ciudadanía más activa, más desconfiada e impaciente, organizada en redes de grupos de interés y/o de identidad que se activan y desactivan por medio de las redes sociales de acuerdo con la afectación de intereses difusos particulares.

De mismo modo, desde la perspectiva de los líderes políticos, las dificultades en consolidar una “democracia que entrega” afectan negativamente la gobernabilidad, presionan la legitimidad de origen y ponen en riesgo el cumplimiento del mandato constitucional de los gobiernos democráticamente electos.

Finalmente, desde la perspectiva de la academia, estos profundos cambios en el escenario económico, político y social de América Latina han puesto en cuestión el tradicional modelo de Westminster⁴ y la llamada “Nueva Gestión Pública” (del inglés, “New Public Management - NPM”)⁵ como marcos de orientación general del “que hacer” en la administración pública.

Investigadores y expertos están llamados a construir un nuevo paradigma teórico capaz de abarcar las relaciones entre las organizaciones del sector público y este nuevo y complejo ámbito.

2. La innovación en la Gestión Pública: ¿QUÉ?

Para lidiar con gobiernos menos autónomos, ciudadanos más impacientes y gestión pública más compleja, es muy común decir que necesitamos de *innovación en el sector público*⁶.

Sin embargo, motivados por la urgencia de incrementar la efectividad del gobierno mediante la innovación, los responsables por la formulación de políticas, programas y proyectos públicos de la región descuidan de realizar una reflexión más cuidadosa acerca de la naturaleza y del significado, de las potencialidades y limitaciones que suelen caracterizar las iniciativas de reforma y cambio innovador en el ámbito público⁷.

De modo a ubicar la presente nota en el campo semántico adecuado, adoptaremos una definición operativa para el término “innovación”, de la manera que sigue:

La innovación es una experiencia de adaptación (gradual o disruptiva) de un objeto à su ambiente, llevada a cabo por un conjunto de acciones colectivas (intencionales o fortuitas) de carácter novedoso(...) que producen una alteración relevante del estado actual de un componente, función o aplicación de un producto/servicio y/o de las

⁴ Se entiende por “Modelo de Westminster”, un modelo de función pública de tipo weberiano (burocrático) donde un servicio civil independiente ofrece orientación de carácter técnico a las decisiones políticas tomadas por representantes legislativos nombrados para el ejercicio de mandato en el Poder Ejecutivo (por ejemplo, como Ministros) y, concomitantemente, implementa dichas decisiones con un elevado grado de autonomía operativa – aún que con discreción limitada.

⁵ Para una breve definición de la NPM y sus aplicaciones en América Latina, ver Polidano, Charles (1999). *The new public management in developing countries*. IDPM Public Policy and Management Working Paper no. 13. November 1999. Manchester: University of Manchester.

⁶ Un largo abanico de ejemplos y estudios de caso en innovación en la gestión y la administración pública está disponible en UN (2006) *Innovations in Governance and Public Administration: replicating what works*. New York: UN. 1st edition.

⁷ El objetivo de la presente nota es impulsar esta reflexión, sin todavía pretender agotarla.

*entradas, propiedades y salidas de un proceso (...) resultando en cambio en sus usos (en el caso de productos o servicios) y/o resultados (en el caso de procesos)*⁸.

Aplicada a los procesos, productos y servicios correspondientes de la administración estatal, la innovación en la gestión pública se constituiría en todo cambio novedoso en los insumos básicos de un proceso organizacional (cual sean: recursos físicos, humanos, financieros y tecnológicos) y/o en los bloques de construcción⁹ de reforma (cual sean: el marco jurídico- legal, el diseño institucional, las capacidades organizacionales y el desarrollo de liderazgos) que – una vez introducidos – afectan el desempeño medible de la organización gubernamental.

A propósito, esta definición operativa no hace mención el término “tecnología” o a sus derivados. El objetivo es que no se confunda “innovación” con “tecnología”. Como apunta Youn (2014), aunque la innovación pueda apoyarse en desarrollo de nuevas tecnologías (“exploración”) o en el refinamiento y combinación de tecnologías ya conocidas (“explotación”)¹⁰, la tecnología es solamente una herramienta más al servicio del cambio innovador - y no un fin en sí misma. Aunque sea posible hablar de innovaciones en el sector público con alta intensidad tecnológica (como por ejemplo, la minería de datos y las llamadas aplicaciones GIS), la tecnología es nada más que un *atributo* – no siempre presente, ni necesario o deseable – de la innovación.

Desde esta perspectiva se desprende que la innovación no equivale solamente a la incorporación de tecnología a organizaciones, procesos y/o productos y servicios públicos que llevan a mejoras de la *eficiencia*¹¹, tales como ganancias de escala, incrementos de productividad y reducción de costos. La innovación acá implica, adicional y necesariamente, cambios perceptibles en la *eficacia* organizacional. Cambios que afecten el desempeño de la organización pública en términos de su fin más importante: la entrega oportuna de servicios públicos de calidad a la ciudadanía.

En resumen, la introducción de un cambio o reforma solamente se convierte en innovación si combina mejoras en la *eficiencia* (relativa a los “insumos” y “medios”) y en la *eficacia* (relativa a los “fines”). Por ende, la innovación requiere de mejoras en la *efectividad* – independientemente de su intensidad tecnológica.

3. Innovación en la Gestión Pública: ¿POR QUÉ?

Porque los gobiernos deben innovar? La innovación es necesaria o solamente deseable? Es posible seguir suministrando bienes y servicios públicos de la manera tradicional, haciendo “más de lo mismo”?

La entrega efectiva de políticas públicas a sociedades abiertas, fragmentadas y organizadas en redes constituye un doble desafío.

⁸ Elaboración del autor

⁹ Traducción libre del inglés: “building blocks”

¹⁰ Un ejemplo ilustrativo: Apple gasta relativamente poco en I+D cuando comparada a otras empresas de TI, precisamente porque utiliza tecnologías ya existentes. Aplica su notable habilidad en diseño e integración para - haciendo un gran trabajo de “explotación” – combinar de modo atractivo estas tecnologías, generando nuevas aplicaciones.

¹¹ Para una taxonomía de las eficiencias y definiciones precisas acerca de eficiencia de escala, eficiencia productiva, eficiencia técnica, eficiencia distributiva, eficiencia dinámica y eficiencia social, ver Carlson, Lon (1996). *Microeconomics*. New York: McGraw-Hill. 1st. Edition.

Por un lado, los gobiernos están enfrentados a un desafío de *eficiencia*: son llamados a expandir continuamente la oferta de bienes y servicios públicos en un régimen de contracción de recursos fiscales y explosión de la demanda ciudadana. Cumplen con la tarea de “hacer más con menos”. En teoría, este es un desafío que no requiere *per se* de innovación. Una vez removida o superada la restricción fiscal, los negocios públicos podrían seguir expandiéndose bajo el *status quo*.

Todavía, el aparato estatal también enfrenta un desafío de *eficacia*: además de limitados por la contracción fiscal, los gobiernos son llamados a cumplir la tarea de “hacer mejor con menos”: adaptar y focalizar la oferta de bienes y servicios públicos a las condiciones de contexto mutables y a los padrones de comportamiento contingentes que exhiben los grupos de interés e identidad en las sociedades contemporáneas. No hay duda de que este segundo desafío requiere de innovación: aun sin la restricción fiscal, resta el esfuerzo de experimentar distintas modalidades de entrega en respuesta a las características cambiantes de los beneficiarios y su entorno.

Sea cual sea la naturaleza de la innovación, los desafíos que enfrenta y el *locus* originario en el cual se introduce; su adopción y difusión por la organización receptora¹² supone alguna suerte de enfrentamiento con actores y factores de resistencia al cambio.

De manera general, esta resistencia tiene origen en las actitudes y en el comportamiento de dichos actores de cara a la incertidumbre y/o el riesgo asociado a la innovación. La resistencia surge de la percepción de que el cambio pretendido impondrá costos concretos en el tiempo presente mientras prometerá beneficios difusos en el futuro lejano – distribuyéndolos de manera asimétrica entre los grupos afectados. Además, cuando esta percepción se presenta respaldada por experiencias adversas anteriores, el cambio innovador adquiere reputación de amenaza – profundizando el rechazo a lo nuevo.

¿Como, entonces, mitigar esta aversión al riesgo para hacer avanzar el cambio y lograr la innovación?

Especialmente en el sector público, el surgimiento de “externalidades” en favor del cambio innovador suele ayudar a la superación de los obstáculos asociados a la disposición de resistir. Eventos como la emergencia de un estado de crisis real o percibida (por ejemplo, la profundización de una crisis fiscal, la escasez de alimentos o un alentado escándalo de corrupción) suelen alimentar un clima de opinión proclive a lo “nuevo”; y se convierte en un incentivo poderoso para la consolidación de un vector de voluntades favorable al cambio – sobre todo un cambio de carácter innovador.

Sin embargo, el factor más común para el empuje del cambio innovador es, sin duda, la percepción de un estado de crisis amplia y duradera. La permanencia prolongada en el tiempo de un problema sistémico intratable¹³ y una historia de tentativas fracasadas de mitigarlo acaba por impulsar la demanda por un cambio disruptivo – más allá de un ajuste reformista que produzca acomodación.

¹² Diz-se “hospedera” a la organización que recibe la innovación o que es objeto del proceso de cambio. En definitiva, la literatura sobre innovación está repleta de analogías y apropiaciones semánticas del campo médico o farmacológico, tales como “contagio”, “anticuerpos”, “catalizadores”.

¹³ Del término en inglés, “wicked problems”. Para una definición precisa, ver *Buchanan, Richard (1992). Wicked Problems in Design Thinking. Design Issues Vol. 08, no. 02 (Spring, 1992). MIT Press.*

Esto parece ser el caso de la gran mayoría de los países de América Latina en materia de gestión pública.

Como se ha visto, la tercera ola democrática que ha alcanzado América Latina en las cuatro décadas pasadas ha resultado en el paso del poder al mando civil y en la realización de elecciones libres, frecuentes y – en la mayoría de los casos – justas. Todavía, pese a la consolidación de la democracia electoral en la región, una breve mirada en el conjunto de encuestas de percepción ciudadana sobre el desempeño de los gobiernos en América Latina revela un descontento ciudadano importante con las administraciones de turno. La evidencia anecdótica proveniente de fuentes variadas habla por sí misma:

(a) Los indicadores del estado de la democracia elaborados con base en encuestas de percepción ciudadana presentes en el Informe Latinobarómetro de 2013 apuntan a un declive progresivo y de mediano-plazo en el apoyo ciudadano hacia la democracia en el continente, medido de un promedio móvil de 9 años [Figura 1]. Este padrón es particularmente preocupante cuando se observa que el declive no se ha revertido (a lo mejor, se ha pronunciado) durante la llamada década del progreso – cuando diversos países del continente lograrán retomar tasas de crecimiento elevadas y reducir sobremanera la pobreza extrema.

Fig. 1 – Apoyo a la Democracia en ALC¹⁴[% de entrevistados, 2013]

Apoyo a la Democracia en América Latina [promedio móvil]		
Región / Años	1996-2004	1996-2013
América Latina	57.8	47.7

Fuente: Latinobarómetro 2013 (www.latinobarómetro.org)

(b) El subindicador acerca del *funcionamiento del gobierno* que compone el Índice de Libertad de Freedom House 2013 (elaborado con base en opinión informada de expertos) apunta a un puntaje promedio de un 8 (ocho) para los 35 países latinoamericanos analizados en un baremo de 0 (mínimo) a 12 (máximo). Es la calificación promedia más baja entre los demás subcomponentes del Índice – incluyendo a los relativos a calidad regulatoria o a la democracia electoral [Figura 2].

Fig. 2 - Índice Freedom House 2012-2013 [escores promedio para los países de las Américas]

Índice Freedom House 2012-2013 [promedio LAC]

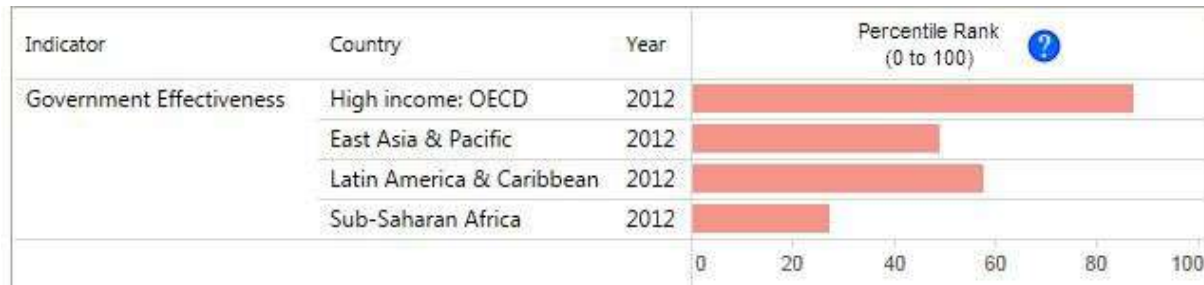
¹⁴ La múltiple alternativa original formulada por la encuesta Latinobarómetro 2013 es: (a) “La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, (b) “En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible” o (c) “A la gente como uno, nos da lo mismo un gobierno democrático que un gobierno autoritario”. El apoyo mencionado se mide por el porcentaje de entrevistados que elige la opción (a).

Sub-indicador	Ano	Escore (0-12)
Democracia Electoral	2013	10,9
Calidad Regulatoria	2012	9,4
Primado de la Ley	2013	8,8
Funcionamiento del Gobierno	2013	8,0

Fuente: Freedom House (2013)

(c) En 2012, el sistema de Indicadores de Gobernanza Global del Banco Mundial señalaba un puntaje de *efectividad gubernamental* promedio para América Latina de -0,11 (en una escala de -2,5 a +2,5). Este promedio si ubicaba en el 6º decil de la distribución (entre los 60% más bajos) – un desempeño ligeramente mejor que los países de la Asia del Este (promedio en el 5º. decil), pero bastante peor que el promedio de los países que conforman la OCDE (con un escore de + 1,49) [Figura 3]

Fig. 3 – Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial 2012
[posición relativa para América Latina y Caribe vs. OECD, Asia del Este y África]



Fuente: Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial 2012
[disponible en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>]

Estos puntajes evidencian una arraigada desconfianza ciudadana hacia las capacidades de las jóvenes democracias del continente en entregar bienes públicos de manera efectiva. Si por un lado, las promesas incumplidas pueden alimentar la gestación de una crisis de confianza que va progresivamente disolviendo la legitimidad de origen de los gobiernos electos por la regla democrática; por otro, pueden reponer la reforma del aparato estatal y la innovación gubernamental como tema prioritario en la agenda interamericana.

Además de factores de empuje, los proyectos de cambio en el sector público requieren, por su elevado costo, de importantes inversiones para concretarse. Por un lado la presión ciudadana crea la viabilidad política de la reforma; por otro lado, la disponibilidad de recursos fiscales corrientes – el llamado “espacio fiscal” – es condición imprescindible para el avance de la agenda reformista desde la perspectiva de su viabilidad económica¹⁵.

¹⁵ Para una discusión pormenorizada del avance de agenda reformista en el continente, ver IDB (2007) *The State of State Reform in Latin-America*. Washington-DC: Inter-American Development Bank. 1st. edition.

Asimismo, abundan evidencias de que el buen momento macroeconómico vivido por los países de la región en razón del ciclo positivo en los precios de los recursos naturales exportables ha abierto una “ventanilla de oportunidad” para retomar, en nuevos términos, las reformas estructurales iniciadas en los años 90 – apuntándolas a la erradicación de la pobreza y la reducción de las persistentes desigualdades que aún marcan el continente.

Entre las evidencias más elocuentes de esta combinación prometedora entre necesidad y oportunidad, destacamos:

(a) De acuerdo con CEPAL (2012)¹⁶ años han mostrado una disminución en las inversiones destinadas a la mejoría de infraestructura básica, siendo “(...) necesario invertir unos 170 000 millones de dólares, calculados al valor del año 2000, (un 5,2% del PIB regional) para atender a los agentes económicos en un horizonte al 2020 (...)”, estando aún lejos de otras regiones como el Sudeste asiático.

(b) Así también lo han dejado notar entidades como la OECD (2012)¹⁷, reconociendo que, a pesar de la crisis financiera mundial de los años 2008-2009, las economías de América Latina han mejorado sustancialmente en este mismo periodo, por lo que “(...) los gobiernos podrían aprovechar esta oportunidad para diseñar e implementar mejores políticas públicas inclusivas y de largo plazo; planteándose objetivos como la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso y mejorar la prestación de los servicios públicos.

(c) Por fin hay que considerar las recomendaciones emanadas desde el BID (2013a)¹⁸ apuntando hacia la *conveniencia de reformas adicionales enfocadas en el fortalecimiento de las capacidades del sector público en la gestión y entrega de productos y servicios* (2013b)¹⁹, señalando que, en razón de la divergencia de desempeño entre los países de la región, dicha ventana de oportunidad se presente más generosa para los países de las subregiones del Cono Sur y Andina (exportadores de productos agrícolas y minerales) que para los países del istmo centroamericano (con procesos de acumulación apoyados en manufacturas de bajo valor agregado y remesas de migrantes).

El aprovechamiento responsable y efectivo de esta coyuntura favorable representa un desafío de gestión para los líderes públicos de los países de la región. Como apunta Lora (2007), considerando la remanencia del rol protagónico del aparato estatal en la gran mayoría de los países de las Américas, aun después de las reformas estructurales de los años 90, las innovaciones en la gestión pública se presentan como un elemento imprescindible de una agenda de reformas estructurales que pretenda impactar la vida del ciudadano común.²⁰

¹⁶ CEPAL (2011). *Perspectivas Económicas de América Latina 2012*. Santiago de Chile: ILPES

¹⁷ OCDE (2012). *Transforming the State for Development*. OECD Latin-American Outlook 2012. OECD: Paris.

¹⁸ BID (2013b) *Rethinking Reforms: How Latin America and the Caribbean Can Escape Suppressed World Growth*. BID: Washington-DC.

¹⁹ BID (2013). *El mundo de los senderos que se bifurcan: América Latina y el Caribe ante los riesgos económicos globales*. BID: Washington-DC.

²⁰ Las reformas estructurales de 2a. generación que tuvieron lugar en los años 90 se han caracterizado por una lógica de reducción del aparato estatal justificada en las limitaciones fiscales corrientes y en la necesidad de elevar la productividad social del gasto público. Aún que necesarias y cruciales para la relativa estabilización macroeconómica que se ha seguido, el énfasis en la eficiencia del gasto público ha implicado muchas veces en iniciativas reductoras no solo del tamaño, si no de las capacidades operativas del aparato estatal – afectando los niveles de eficacia y efectividad estatales en la provisión de los servicios públicos remanentes. En este sentido, la tarea de elevación de dicha productividad fue atacada por los reformistas según una óptica preponderantemente fiscal, sin atentar para las oportunidades de innovación presentes en aquél experimento de destrucción creativa.

4. La Innovación en el Sector Público: ¿CUÁL?

Considerando que, en cierta medida, están presentes las condiciones básicas para retomar una agenda reformista en el sector público – ahora enfocada en innovación institucional y organizacional, cabe elaborar un conjunto de cuestionamientos *a priori* que deben orientar los experimentos innovadores: (i) ¿cuáles son las “áreas” de innovación que demandan avance y apoyo prioritario (por ejemplo, los factores de producción, el uso de nuevas tecnologías, los instrumentos y métodos de diseño de políticas, la regulación de los sectores económicos, la arquitectura organizacional del aparato estatal) ? ¿Cuál es el fundamento de su priorización? ¿Qué problemas no resueltos actualmente obstaculizan la implementación de tales innovaciones? ¿Se encuentran estas innovaciones: (i) dentro del horizonte de espacio fiscal razonablemente esperado en los países de la región y (ii) dentro de las capacidades actuales o susceptibles de ser desarrolladas por los países de la región en el corto plazo?

Tomando en cuenta la variedad de realidades socioeconómicas, contextos institucionales y perfiles demográficos en la región, siempre será difícil proponer repuestas y soluciones que abarquen por igual a los países y que encuentren validez externa²¹ del punto de vista teórico- práctico. Aunque esté orientado hacia el futuro, el cambio innovador depende del contexto y del camino recorrido en el pasado²². La innovación en el sector público suele ser limitada o potenciada por las experiencias nacionales anteriores en materia de reforma del Estado y por las “instituciones informales” – costumbres y tradiciones constitutivas de la vida social ubicadas más allá de la esfera pública.

Esta dificultad permite ofrecer una primera recomendación para las iniciativas de innovación del sector público en las Américas en lo que tiene que ver con la identificación de áreas/sectores prioritarios: como regla general, hay que priorizar intervenciones transversales (intersectoriales) o verticales (intrasectoriales) a nivel doméstico, explorando la cooperación entre países con repertorios propios de problemas similares y soluciones distintas.

Para las intervenciones transversales – que demandan intensa y recurrente coordinación intragubernamental – se requiere observar especialmente las experiencias o intentos (casi) integrales de reforma del aparato estatal realizadas con anterioridad. En estos casos, la visión de conjunto puede informar mejores proyectos futuros de cambio.

En el caso de intervenciones verticales – que demandan priorización de unos sectores sobre otros – se requiere, como criterio de priorización, apartar con mayor precisión problemas marcadamente domésticos (por ejemplo, la atención primaria a la salud) de problemas que encuentran alguna dimensión (sub)regional o internacional (por ejemplo, el combate a las drogas y el crimen organizado transnacional).

²¹ El término “validez externa” hace referencia, en el campo de la gestión pública, a las soluciones que se prestan a inferencia – cual sea, la adopción de una solución en un modelo representativo simplificado para los demás casos generales abarcados por esta representación. En el campo de las políticas públicas, la “validez externa” de una proposición / solución es una rareza. Por ejemplo, estructuras de gobernanza o políticas públicas que suelen aplicarse a Estados administrativamente organizados en la forma unitaria no necesariamente funcionan bien para Estados federados. Lo que se aplica a una orden política fundada en el derecho germánico no se aplica de forma análoga a los países de la Commonwealth. Por obvio, se el contexto institucional de cada país es importante en estado corriente de los negocios públicos, las diferencias del contexto tornasen aún más importantes en tiempos de cambio innovador.

²² Con rigor, se dice que la innovación depende del contexto (del término en inglés, “embedded”) y es camino dependiente (del término en inglés, “path dependence”)

El segundo apartado de esta recomendación es útil también para el diseño de programas de asistencia técnica en materia de gestión pública gestados desde agencias de cooperación internacional. Hay que frenar el ánimo de promover bienes públicos regionales demasiado homogéneos en áreas donde no hay ganancias de coordinación entre países de una misma región²³. En resumen, hay que tener en cuenta las distintas realidades nacionales inmersas en un mismo continente

De mayor utilidad que proponer áreas/sectores específicos a priorizar es determinar lo que *no* se debe hacer en materia de innovación gubernamental: (a) no incentivar la *mímica isomorfa*, reconociendo la inutilidad de los injertos institucionales que desconocen las condiciones locales de la organización receptora, (b) evitar el *funcionalismo*, teniendo presente que una misma función gubernamental puede cumplirse por distintas organizaciones a depender de país en cuestión, y (c) no incentivar reformas demasiado ambiciosas, con base en innovaciones que dependan de profundos cambios en el marco legal- constitucional y con largo tiempo de maduración²⁴.

Hay, aún, que frenar el ánimo de proceder a una planificación exagerada del cambio. Es muy común que el camino hacia a la innovación sea entendido por los agentes de cambio como una secuencia de pasos, un camino estratégico definido *a priori* que vincula acciones en el presente para un futuro deseado²⁵. Por el contrario, el cambio innovador es un proceso sistémico (a veces disparado de manera accidental), de tendencia entrópica (que la planificación pretende mitigar) y trayectoria incierta (que la planificación pretende dar rumbo, paso y propósito). Está compuesto por innumerables interacciones e intercomunicaciones estratégicas entre innumerables partes responsables, involucradas y afectadas (por ejemplo, políticos, legisladores, tecnócratas, burócratas, beneficiarios de políticas públicas, donantes internacionales, periodistas, académicos, entre otros) que exhiben preferencias inconsistentes y transitorias en contextos contingentes. La innovación es el “vector resultado” de este torbellino de fuerzas de monto, dirección y sentidos distintos que la planificación meticulosa pretende precariamente domesticar.

En este sentido, la innovación es – sobre todo, en el sector público – un dilema de *acción colectiva*²⁶: un verdadero “rompecabezas” que implica la transformación del estado presente de cosas por medio del alineamiento de múltiples partes de intereses divergentes (a veces contradictorios) a través de incentivos y puniciones que reorientan actitudes y comportamientos en dirección a un estado futuro transformado. Por esto, los principales obstáculos al avance de la innovación están más allá de los problemas de diseño y planificación de políticas públicas que, de modo más frecuente, ocupan a los tecnócratas del sector público. En gran medida, la innovación requiere de más comunicación y convencimiento que de mapeos de procesos y planos de contingencia.

²³ El alcance, la profundidad, los tiempos, la secuencia y el gradualismo adecuados para la implementación de cambios innovadores en el sector público es materia controversial. Para una breve revisión de estos dilemas, ver Corduneanu-Huci et al (2013) *Understanding Policy Change: how to apply political economy concepts in practice*. The World Bank. Washington-DC. Capítulo XI.

²⁴ Para una crítica de la mímica isomórfica y de los cambios de largo alcance en materia de innovación y reforma en el sector público, ver Andrews (2013) *The limits of institutional reform in development: changing rules for realistic solutions*. Capítulos 3, 4 y 5. Cambridge: New York. Para una defensa parcial de esta misma práctica, ver Krause (2013). *Of institutions and butterflies: is isomorphism in developing countries necessarily a bad thing?* ODI Background Note. April 2013. ODI: London.

²⁵ Esta es una definición aplicable para la idea de planificación, no para “innovación”

²⁶ Ver Corduneanu (2013). Introducción.

Un conjunto reducido de estos obstáculos se presenta a continuación²⁷:

aversión al riesgo: la incertidumbre acerca del impacto de la innovación sobre su bienestar futuro genera una actitud previa de rechazo a lo nuevo por los afectados, en razón de aversión al riesgo. El cambio, verdaderamente innovador, suele implicar en un *trade-off* de información imperfecta entre costos concentrados y concretos en el presente (por ejemplo, la pérdida de posición laboral actual) y beneficios difusos e inciertos en el futuro (por ejemplo, el entrenamiento para reubicación futura en una posición de mayor relevancia). Este problema es particularmente importante al nivel de la burocracia intermedia. Según sus distintos grados de empoderamiento e inclusión en el proceso de cambio, los gerentes de rango medio-alto suelen ofrecer *resistencia*, *apatía* o simples *conformidad* con el cambio pretendido – cuando el avance de la innovación depende de su *compromiso* inequívoco²⁸.

(a) *inconsistencia intertemporal*: la asimetría de la información entre actores con distintos niveles de inclusión en la fase de diseño y planificación de la innovación (incluidos vs. excluidos, involucrados vs. afectados) genera idas y venidas en las elecciones que les van siendo requeridas a lo largo del proceso de cambio. Estos avances y retrocesos son fruto de un cálculo estratégico, en lo cual cada actor trata de ir minimizando costos presentes y maximizando beneficios futuros en cada decisión tomada. Ocurre que decisiones individuales temporarias, imprevisibles e incongruentes complican el alineamiento de acciones colectivas. Este problema es particularmente sensible cuando el horizonte temporal de la innovación es indeterminado o cuando no hay mecanismos de compensación de desequilibrios y/o resolución de conflictos de interés previamente acordados. Sin ellos, la volatilidad de las decisiones se eleva demasiado y los costos para realinear voluntades y acciones impide el avance de la innovación²⁹.

(b) *oportunismo y comportamiento “free-rider”*: mismo cuando los actores entienden bien la dinámica del proceso de cambio; la falta de precisión de las reglas de asignación de costos presentes y beneficios futuros a grupos específicos suele implicar comportamientos oportunos o comportamientos del tipo “aventón”³⁰. En el primer caso, las reglas turbias o la debilidad del gobierno en hacerlas cumplir incentivan a los individuos a generar intencionalmente asimetrías que permitan evadir costos (por ejemplo, la subdeclaración de ingresos para reducción de imposiciones fiscales). En el segundo caso, individuos o grupos tratan de aprovecharse beneficios que no deberían estarles atribuidos (por ejemplo, la evasión de cuotas prediales y uso concomitante de las amenidades comunales)³¹.

²⁷ Para detalles sobre problemas de acción colectiva, se recomienda el trabajo seminal de Olson, Mancur (1973). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.

²⁸ Para estilos, categorías y estrategias para construcción de compromiso en el ámbito de las organizaciones, ver Yukl, Gary (2012). London: Prentice Hall. 8th. Edition. Chapter 7.

²⁹ Por cierto, hay formas de mitigar estas idas y venidas; generando compromisos creíbles y estables en el tiempo. Por ejemplo, la celebración de contratos de no-afectación (reservando derechos anteriormente adquiridos) son útiles para reducir la volatilidad de aquellas decisiones – sin todavía solucionarlas del todo debido al problema de la incompletad de los contratos. Para detalles y ejemplos ilustrativos sobre el problema de instituciones imperfectas y contratos incompletos, ver Eggerston Thrainn (2005). *Imperfect Institutions: possibilities and limits of reform*. Ann Arbor: University of Michigan Press. 1st.edition.

³⁰ Del concepto original en inglés: “oportunism” y del concepto original en inglés “free riding”. Para la acepción original de esto términos en el ámbito de la teoría social, ver Olson, Mancur (1971). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press. 1st. edition.

³¹ Estos problemas son particularmente importantes en la introducción de innovaciones en programas y proyectos públicos que afectan la administración de bienes no renovables de uso común (por ejemplo, los recursos minerales disponible en el subsuelo nacional). Para detalles acerca de los dilemas de gobernanza y gestión de bienes o fondos de uso común, ver Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press. 1st. edition.

(d) *el dilema del agente-principal*: es común que los intereses entre los directivos que tratan de diseñar y planificar los proyectos de cambio (los “principales”) y los gerentes escogidos para liderar e implementarlos (los “agentes”) sean divergentes. Cuando la divergencia de intereses es substancial y el grado de delegación es elevado, se abren oportunidades para que los agentes del cambio traten de negociar favores o recompensas monetarias (“rent-seeking”) junto a los actores afectados como contrapartida a promesas de reducción de costos presentes, dilación de plazos y reasignación de beneficios futuros asociados al cambio en marcha – tales como coimas, peajes, regalos y otras compensaciones. Este problema es especialmente relevante en el nivel de los funcionarios de atención ciudadana directa o “de fin-de-línea”, que interactúan con usuarios directos de servicio o beneficiarios finales de programas públicos en la cotidianeidad.³²

(e) *grados de libertad limitados*: cuando consideramos el alcance deseable de una innovación, hay que tener en cuenta la autonomía de que dispone el agente de cambio para implementarla. Aunque la simple marcha del cambio sea proclive a substituir el “viejo” por el “nuevo” de manera acelerada y disruptiva, el agente de cambio no opera en un vacío jurídico- legal completo. Elle está obligado a conducir dicho cambio según el marco jurídico-legal y jerárquico vigente – anterior al advenimiento de la innovación. Esta paradoja de composición limita el alcance y la velocidad del cambio pretendido. Aun cuando la iniciativa innovadora en cuestión esté siendo implementada en áreas más acostumbradas con un padrón de cambio frecuente (por ejemplo, las leyes de códigos electorales que suelen reformarse a cada ciclo), sus efectos pueden entrar en conflicto con otros principios legales, derechos no alienables e instituciones informales que suelen asentarse como regla social y perdurar a los cambios de gobierno en áreas contiguas (por ejemplo, leyes de participación popular o acciones afirmativas de etnia y género que inciden sobre los códigos electorales); y

(f) *externalidades y coherencia*: en el caso en que todos estos obstáculos anteriores estén superados, aún persiste el desafío en lidiar con choques adversos con origen en elementos externos al proceso de cambio (las llamadas “externalidades negativas”) y con el conflicto entre acciones internas divergentes (la llamada “coherencia interna”). Las externalidades pueden modificar todo un abanico de características definidoras del cambio en marcha: (i) el balance de costos y beneficios asociados a las decisiones de los afectados, (ii) el padrón y la intensidad tecnológica de la innovación pretendida y, aún más relevante, (iii) el propósito y razones de fondo que impulsan la disposición de los principales para innovar. Ya la falta crónica de coherencia interna puede generar costos de transacción de tal orden que el constante reordenamiento de los incentivos para la convergencia de la acción colectiva resulte en el agotamiento de la iniciativa por fatiga política o financiera.

Este pequeño abanico de complicaciones que afectan la trayectoria del proceso de cambio requiere una actitud de compromiso y cautela de los agentes responsables para dirigirlo – en especial en un contexto de creciente complejidad y tecnicidad de la gestión pública contemporánea.

A estas disfuncionalidades se suman las idiosincrasias, padrones culturales y tradiciones jurídicas comunes a gran parte de las organizaciones del sector público en los países del continente americano. Estas características muy propias (pero no exclusivas) de nuestras administraciones

³² Del inglés, “street-level bureaucracy”. Para ver ejemplos concretos de la paradoja “agente-principal” en la gestión pública (en especial en la provisión de servicios públicos), ver Lipsky, Michael (2010). *Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Russel Sage: London.

resultan en obstáculos adicionales al libre avance de la innovación. Entre estos factores inhibidores relacionados al contexto sociocultural, se destacan:

- (a) El origen germánico y derivaciones francesas del Derecho Administrativo presente en la mayoría de los países de la región;
- (b) La rigidez relativa al cambio legal/normativo requerido – que, por veces, toca materia de naturaleza constitucional;
- (c) Una burocracia de estilo “fordista”³³, entrenada en políticas operacionales y manuales de procedimientos que deifican la forma a expensas del contenido;
- (d) El apego al formalismo como protección a la captura por intereses externos;
- (e) La relativa ausencia de incentivos o reconocimientos al espíritu emprendedor y al experimentalismo innovador responsable en el sector público;
- (f) Un derecho de propiedad de asignación difusa y no negociable – cuando tratándose de innovación que resulta en bien percibido como “público”; y, por fin, de modo no exhaustivo;
- (g) La ausencia de un servicio civil profesionalizado y capacitado para gestionar riegos.

Teniendo presente las dificultades que caracterizan los experimentos de innovación en sistemas complejos y las idiosincrasias de la realidad latinoamericana, se requiere una mudanza en la orientación de la agenda pública antes de avanzar hacia un nuevo conjunto de intervenciones e innovaciones en los aparatos estatales de la región.

Si las reformas de 2ª generación de los años 90 se enfocaron en la “forma” del Estado (los recursos físicos, fiscales y estructuras operativas) buscando mejorar su eficiencia, los esfuerzos de un nuevo ciclo de reformas deben tener como objeto primero los “contenidos” del Estado (los recursos y las capacidades humanas) buscando mejorar su *efectividad*. Así que la *creación de las capacidades de gestión e innovación* de los agentes públicos directamente involucrados en la entrega de productos y servicios más cercanos a los ciudadanos se presenta como eje transversal y prioritario de acción en un nuevo ciclo de reformas estatales en las Américas.

Sin embargo, ¿por qué el énfasis en la atención ciudadana de “fin-de-línea”? Porque los espacios organizacionales donde se da la interacción cotidiana entre el ciudadano y el aparato burocrático del Estado (por ejemplo; los servicios de atención primaria a la salud, los programas de seguridad ciudadana comunitaria, las ventanillas únicas de trámites) son los lugares más prometedores para la emergencia de la innovación en el sector público. La alta frecuencia de las interacciones entre funcionarios y beneficiarios, la individualización de las demandas ciudadanas, el relativo aislamiento de la captura por grupos de interés político, el control social más cercano ejercido por la comunidad de usuarios y el menor grado de control administrativo por parte de los gerentes medios promueven un ambiente favorable a la experimentación. En este ambiente favorable, los agentes de cambio pueden aprovecharse de la interacción con la ciudadanía (por medios de mecanismos de participación social) y con el sector privado (por medio de las alianzas público-privadas) para avanzar experimentos innovadores de intento-y-error de bajo costo, riesgo controlado

³³ Designa-se por burocracia “fordista”, una burocracia do tipo weberiana que suele producir decisiones homogéneas en escala masiva, adoptando un estilo rígido de apego al procedimiento burocrático y a la letra de la Ley – sin tomar en consideración la intención del legislador, los efectos de su aplicación sobre los beneficiarios y/o la oferta de un abanico más amplio de procedimientos alternativos para el cumplimiento de los deberes y demandas de derecho del ciudadano hacia el Estado.

y rápida verificación de efectos. Esta interacción cercana es aún más fructífera para los propósitos de la innovación si estos cambios requieren compromisos de largo plazo y demandan algún grado de corresponsabilidad entre la esfera pública y privada (como por ejemplo, en los proyectos de gestión comunitaria de unidades escolares de enseñanza primaria³⁴).

Desde estos “lugares prometedores” en el aparato estatal, proponemos poner énfasis en 4 áreas prioritarias para experimentos de innovación en el sector público:

(a) La aplicación de tecnologías GIS y “Big Data” sobre bases de datos ya existentes, de modo a viabilizar la entrega de servicios públicos con base territorial e informar decisiones de focalización de programas públicos por medio de la identificación más precisa de perfiles socioeconómicos, político-demográficos y étnico-identitario de grupos de beneficiarios;

(b) El fortalecimiento de competencias de la administración pública en mediación y resolución de conflictos entre grupos de incluidos (“shareholders”), involucrados (“stakeholders”) o afectados (“hitholders”) por iniciativas de cambio en políticas y programas públicos – con especial atención a la capacitación de facilitadores entre los beneficiarios/usuarios.

(c) El fortalecimiento de las gestiones locales según el principio de subsidio, considerando la implementación multinivel de programas públicos; y

(d) La experimentación de esquemas de gobernanza colaborativa y asociaciones público- privados más allá de la construcción de infraestructuras: en la provisión directa de servicios sociales³⁵.

5. La Innovación en el Sector Público: ¿CÓMO?

Para diseñar proyectos de cambio innovador en el sector público, no basta definir el “qué hacer” del cambio. Hay que explorar métodos, procesos y lineamientos orientadores de la acción innovadora: prever el “cómo hacer”. De forma análoga a la sección anterior, se plantean aquí diversas inquietudes: ¿Cuáles son las condiciones necesarias o permisivas para la innovación en la administración pública de América Latina y El Caribe? ¿Cuáles son los incentivos indispensables para estimular desarrollo de innovación focalizada en el bienestar ciudadano? ¿Cómo desarrollar capacidad sostenible de innovación? ¿Cómo medir, evaluar y controlar el valor agregado por la innovación y los costos de inversión en la misma?

Como hemos visto, la diversidad acerca del “qué hacer” no autoriza la construcción de una agenda regional homogénea de innovaciones necesarias, deseables o aplicables por igual a los países de la región. Todavía es posible dibujar un conjunto de directrices generales – las llamadas “prácticas de éxito”³⁶ – a tomar en cuenta a lo largo de la implementación del cambio innovador en el aparato estatal.

Muchas de estas prácticas no son propiamente novedosas. En realidad, nuestra región siempre ha sido un espacio geopolítico donde el experimentalismo y la innovación – ni siempre responsable o exitosa – han marcado el desarrollo institucional de los negocios públicos. El problema central es

³⁴ Comunes en comunidades geográficamente aisladas en algunos países de América Latina bajo nombres distintos, estas iniciativas son comunes en áreas urbanas de EE. UU., donde son conocidas como “charter schools”.

³⁵ Para un abordaje teórico y casos ejemplares de los socios público-privados en políticas, programas y servicios públicos, ver Rosenau, Pauline (2000). *Public-Private Policy Partnerships*. Cambridge: MIT Press. 1st. Edition.

³⁶ Para explorar las diferencias conceptuales entre “prácticas de éxito” y “mejores prácticas”, ver UN (2006). *Executive Summary*.

que el elemento común de esta multiplicidad de experiencias de reformas e innovaciones es su carácter *disruptivo* (iniciativas armadas alrededor de narrativas que han propalado cambios dichos “profundos”), *temporario* (reformas pasibles de reversión o discontinuidad en razón del ciclo político) y *reactivo* (enmarcadas en “modelos” de función y gestión pública reformados para hacer frente a la crisis y a los choques externos). La mudanza abrupta, la poca permanencia en el tiempo y la discontinuidad motivada por factores exógenos han marcado, con raras excepciones, un padrón evolutivo del sector público en las Américas a lo cual la literatura especializada ha denominado “equilibrio puntuado” o “reposición serial”.³⁷

Tener en cuenta esta tendencia común a todos los países de la región es una segunda lección de importancia fundamental para la implementación exitosa de la innovación en los marcos institucionales de los gobiernos de la región: la innovación necesita permanencia en el tiempo para su maduración y efectos.

Para esto, retomando la definición operativa adoptada para este artículo, hay que entender la innovación como un proceso cumulativo de adaptación colectivo por aprendizaje que se va consolidando en etapas. De hecho, como en cualquiera otra esfera de la vida social, la innovación en el sector público cumple distintas fases desde su concepción hasta su maduración como el “nuevo normal”. Son ellas: (i) la *movilización* (de voluntades políticas, capacidades técnicas y recursos financieros necesarios al soporte del cambio pretendido), (ii) la *experimentación* (la identificación y el diagnóstico de problema, el ensayo de las soluciones y el diseño del proyecto-piloto), (iii) la *incubación* (el desarrollo del prototipo del nuevo modelo a veces deliberada, a veces accidental – y su oferta en escala muy reducida), (iv) la *vanguardia* (la adopción temprana y parcial impulsada por los agentes de cambio), (v) la *difusión* (la adopción gradual por los seguidores) (vi) el *contagio* (la adopción generalizada por los usuarios/beneficiarios), (vii) la *consolidación* (la adopción de la innovación como el nuevo padrón normal y abandono gradual del padrón anterior), (viii) la *diversificación* (la mutación del nuevo padrón en expresiones singularmente distintas, según las experiencias concretas de cada núcleo de adopción), y (ix) el monitoreo y evaluación (relativo a la retroalimentación).

Siempre considerando su carácter prospectivo e incierto, es posible dibujar un muy breve inventario de las condiciones y/o acciones “clave” para la creación de un ambiente favorable a la innovación en cada una de las distintas fases mencionadas anteriormente:

(a) Fase de *movilización*: el compromiso del liderazgo organizacional con el cambio pretendido respaldado por las autoridades políticas. Por medio de narrativas explícitas y acciones concretas, este compromiso debe traducirse en la asignación de recursos operativos y financieros en un presupuesto de afectación apartado de la caja común de la organización. Además, se recomienda la realización de consultas formales (encuestas, grupos focales, entrevistas en profundidad) desde las altas autoridades directivas hasta los agentes (los gerentes intermedios) acerca de sus percepciones

³⁷ En América Latina, el ciclo de las políticas públicas se presenta fuertemente correlacionado con el ciclo político-electoral. Los gobiernos entrantes suelen introducir cambios innovadores disruptivos y divergentes en las políticas públicas y/o en la máquina estatal, aun cuando representan la continuidad oficialista. Por esta razón, aún que positivadas en la Ley, las “reglas del juego” no disponen del tiempo necesario para asentarse e institucionalizarse. Se genera un padrón de “reposición serial” en lo cual la permanencia en el tiempo de un marco jurídico-legal-institucional es excepción y el estado permanente de transición es la regla. El “equilibrio puntuado” es el resultado de esta trayectoria de múltiples y discontinuadas transiciones entre distintos estados de equilibrio temporarios. Para detalles, ver O’Donnel, Guilherme (1996). *Illusions about consolidation*. Journal of Democracy 7(2): 34-51 y Levitsky, Steven (2012). *Building Institutions on Weak Foundations: Lessons from Latin- America*. Mimeo.

sobre la innovación pretendida. Dicho proceso consultivo tiene por objetivo prever intereses, actitudes, posiciones y comportamientos asociados a la resistencia al cambio.

(b) Fase de *experimentación*: la formación de por lo menos dos (2) “islas de experimentación”, los lugares organizacionales donde se va a intentar concebir, de forma simultánea y por primera vez, la innovación pretendida. Dichas islas de excelencia deben disfrutar de elevado grado de autonomía operativa (para protegerse de la captura política) y financiera (para estimular la experimentación basada en evidencia empírica y tentativa-error). Además, la competencia y la rivalidad leal entre las islas y sus grupos innovadores deben ser incentivadas – hasta que se pase a la fase de incubación³⁸

(c) Fase de *incubación*: una vez definida la isla de experimentación que tendrá su solución incubada, la estructura organizacional de estos “nichos de incubación” debe poblarse con un equipo técnico, interdisciplinar, de heterogeneidad étnico-etárea y de género – de modo a generar un ambiente propenso a la innovación. La autonomía operativa y financiera debe ser reforzada - si es necesario, con uso de recursos financieros parafiscales provenientes de donantes externos. En esta fase, o ambiente de rivalidad entre grupos que impulsan la creatividad para la emergencia de soluciones alternativas, cede espacio a la de un ambiente de colaboración para impulsar la convergencia de acciones a favor de la implementación de la solución elegida para incubación.

(d) Fase de *vanguardia*: la identificación de los “campeones de la innovación” – en general liderazgos de nivel intermedio, con perfil conector³⁹ - que van a adoptar la innovación desde el principio y animar el cambio de actitudes y comportamientos entre sus colegas de trabajo (en el ámbito organizacional) o entre sus vecinos y amigos (en el ámbito comunitario) o entre sus parientes (en el ámbito familiar).

(e) Fase de *difusión y contagio*: la comunicación de “victorias tempranas” asociadas al cambio innovador como, por ejemplo, el cumplimiento de metas parciales, la adopción temprana de la innovación por grupos juzgados resistentes o el reconocimiento de la iniciativa innovadora por un evaluador externo. El objetivo es generar un *momentum* positivo para sostener el cambio pretendido en sus fases iniciales – en las cuales este cambio suele generar mayores obstáculos y movilizar factores de resistencia más persistentes.

(f) Fase de *consolidación*: la atención directa desde los agentes de cambio a los grupos de involucrados y/o afectados por la innovación. El objetivo es convencer a estos grupos resistentes acerca de la conveniencia de la adopción de la innovación de modo voluntario (tipo “bottom-up”) por fuerza del ejemplo de sus pares y de los resultados que la innovación viene presentando. Se pretende evitar la adopción por coerción (tipo “up-down”). Para esto, es común la sensibilización

³⁸ Para detalles acerca de los efectos benignos de la rivalidad entre grupos creativos, ver estudios de caso presentados en De Masi, Domenico (1999). *A emoção é a regra: os grupos criativos na Europa de 1850 a 1950*. São Paulo: José Olympio. 1ra. edição. [Edición brasileña]

³⁹ Para una discusión sobre perfiles de liderazgo para la innovación en ambiente de rede, ver Gladwell, Malcom (2000). *The tipping points: how small things can make a big difference*. New York: Little Brown. 2nd. Edition. Capítulo 4.

y entrenamiento de grupos de usuarios, de beneficiarios y de afectados. Este esfuerzo viabilizará la institucionalización formal de la innovación como el nuevo estándar/padrón, por doble medio: (i) por medio de la elaboración de reglamento, manual o documentación que permita la estandarización de la innovación y (ii) a través de la elaboración de un instrumento legal que asigne propiedad y reglas de premiación y sanción asociadas al incumplimiento del nuevo padrón; y

(g) Fase de *monitoreo y evaluación*: el monitoreo de los resultados obtenidos por la innovación – ahora transformada en el “nuevo normal”. El objetivo es verificar oportunidades de mejora continua y, en algunos casos, necesidades de “autodestrucción creativa”⁴⁰. Además hay que exponer periódicamente el nuevo padrón a la evaluación externa independiente con base en métodos (casi) experimentales⁴¹. Cuando combinados, el monitoreo y la evaluación sirven tanto para la medición y validación de la innovación implementada como para la identificación de mutaciones benignas en el padrón que lleven a la diversificación “pos-innovación”⁴²

No cabe duda de que la desagregación del proceso de cambio innovador en fases facilita el diseño de las intervenciones, la secuencia de las acciones y la programación de los recursos necesarios a lo largo del tiempo. Sin embargo, en la práctica, el torbellino que suele caracterizar la trayectoria organizacional de una innovación desautoriza la aplicación de una versión puramente mecanicista de las recomendaciones anteriores. Aún que esté así denominado por los cánones del tema, el “mecanismo de transmisión” de las innovaciones tiene poco o nada de mecánico. En definitiva, se asemeja más a la dinámica desordenada de una contaminación endémica que a la dinámica del movimiento coordinado y preciso de los engranajes de un reloj.

Por esta razón, además de las inquietudes anteriores, cabe señalar un desafío adicional: el alineamiento – siempre imperfecto – entre oportunidad, estrategia y táctica para hacer convergir las acciones individuales en un vector de acción colectiva que haga avanzar el cambio innovador.

En este campo, las preguntas son diversas: ¿Cómo prever y cómo propiciar la oportunidad indispensable para la implantación de la innovación? ¿Cómo asegurar que el camino táctico-estratégico llevará de la situación A (el equilibrio subóptimo, previo a la emergencia de la innovación) y la situación B (el equilibrio óptimo, posterior a la consolidación de la innovación como “nuevo normal”)?

Como se ha visto, la innovación sólo resulta en mejores servicios para el ciudadano si se la diseña y se la aplica tomando en cuenta: (i) los dilemas de acción colectiva; (ii) interpretados según el contexto específico; (iii) considerando el ambiente y capacidades organizacionales de la organización receptora de la innovación pretendida; (iv) evaluando la reacción de los directivos, agentes intermedio, involucrados y afectados; y (v) teniendo presente los desafíos relativos a sus diferentes fases y los requisitos de permanencia en el tiempo, entre otras condiciones.

⁴⁰ Ver Schumpeter, Joseph (1943) *Capitalism, socialismo and democracy*. Cambridge: Harvard University Press

⁴¹ Métodos (casi) experimentales son comúnmente usados para fines de evaluación *ex ante* y *ex post* de proyectos de desarrollo y de políticas públicas. Todavía, estas herramientas formales – quizás, por su naturaleza cuantitativa – siguen sufriendo alguna resistencia desde la comunidad de funcionarios y expertos en gestión pública cuanto a su real potencial explicativo de las transformaciones en el ámbito de las organizaciones.

⁴² Diz-se “diversificación pos-innovación” a las distintas expresiones do nuevo padrón general - que se manifiestan en casos específicos como frutos de adaptaciones à contextos concretos. Por ejemplo, el nuevo padrón puede sufrir mutaciones en función de su adopción parcial en un contexto específico o debido a la emergencia tardía de otra solución que le haga competencia directa. La oferta de “smartphones” da marca BlackBerry con pantallas sensible al toque es un ejemplo de estas adaptaciones tardías surgidas en razón de la competencia desde aparatos similares con sistema operacionales OS (Apple) y Androide (Samsung y otros).

Dificultades similares se aplican al reto del alineamiento adecuado de la oportunidad, la estrategia, las tácticas y las acciones de empuje a la innovación. Para subsanar estas precariedades, es necesario “planificar” la introducción de la innovación, previendo medidas correctivas o mitigadoras de potenciales obstáculos.

¿Pero cómo “planificar” una innovación? Esto es posible?

Ya sabemos que las oportunidades de innovación más prometedoras ocurren en momentos de crisis. El estado de crisis puede producirse por cuenta de una transformación exógena (el surgimiento de una amenaza externa al estado corriente de los negocios públicos; como por ejemplo, una reversión de liquidez internacional) o en razón de una disfuncionalidad endógena (un desbalance interno del *status quo* corriente; como por ejemplo, la supresión del apoyo político a una iniciativa reformista en marcha).

Paradójicamente, es justamente en estas situaciones de crisis que la planificación vigente suele revelar su debilidad: pierde su validez y la capacidad de orientar las acciones presentes hacia el futuro deseado y, por ende, requiere actualización. Tal vez, por esta razón, sea común decir que la innovación es “canalizada”, “orientada”, “ambientada” o “domesticada” – pero nunca “planificada”⁴³.

Considerando la precariedad intrínseca de la tarea de planificar la innovación, hay que recordar la vigencia de los problemas en el ámbito burocrático, mencionados anteriormente: mientras los altos directivos (los “principales”) diseñan la estrategia en línea con los objetivos de la innovación pretendida; los gerentes-medios que implementan las tácticas y los oficiales administrativos que implementan las acciones (los “agentes”) están impulsados por intereses propios y, en algunos casos, divergentes. No sin razón, para mitigar los efectos de desalineo de la estrategia en razón de la divergencia de interés entre “principales” y “agentes”, algunos países escandinavos – tales como Noruega y Finlandia – trataran de aplanar los niveles jerárquicos en el sector público en favor de organizaciones más horizontales, colocando a tomadores de decisión en la línea de frente de la atención a los ciudadanos.

Tomando en cuenta este escenario, resulta evidente que no hay cómo asegurar de antemano a través de qué camino táctico-estratégico se producirá el cambio de la situación A hacia la situación B pretendida – ni siquiera con un ejercicio cuidadoso de planificación. Las relaciones de recurrencia y/o causalidad entre estrategia, tácticas y acciones en iniciativas de cambio innovador suelen ser muy frágiles, resultando en un sofisticado desafío de medición y control para académicos – en especial en el caso de innovaciones que se apoyan en tecnologías disruptivas⁴⁴.

Esto no quiere significar que los ejercicios tradicionales de planificación estratégica largamente utilizados por las organizaciones gubernamentales no sean de utilidad. Por un lado, estas iniciativas cumplen la función movilizadora de propiciar espacios de legitimación

⁴³ UN (2006). Chapter 1.

⁴⁴ Innovaciones disruptivas son innovaciones que se caracterizan por el uso de tecnologías verdaderamente novedosas, cuya emergencia como nuevo padrón tecnológico y el amplio abanico de posibles aplicaciones genera su acelerada adopción y el abandono abrupto del padrón tecnológico anterior mismo por usuarios más reticentes. Un ejemplo de tecnología disruptiva nacida en siglo XIX es el motor a explosión – que ha substituido la máquina a vapor, como sistema generador de energía cinética para la tracción de vehículos.

de la innovación pretendida cuando se hacen en consulta abierta y con amplia participación de los involucrados y afectados. En resumen, crean “voluntad política”. Por otro lado, mucho de la planificación estratégica para la reforma e innovación del sector público en la región no cumple con su función orientadora porque se realiza con base en estimados y escenarios contruidos sin base empírica y, por lo tanto, despegados de la realidad⁴⁵. Por lo tanto, hay que señalar la relativa precariedad de estos ejercicios al mismo tiempo que se reconoce su relativa utilidad. Por esta razón, los resultados de un proceso de planificación de la innovación deben tomarse como “brújula” orientadora del proceso de cambio; nunca como un mapeo detallado y rígido del camino a seguir.

Por lo visto anteriormente, en el ámbito de la cotidianeidad de la gestión pública, prevalece la recomendación de un abordaje hacia la innovación basada en experimentalismo responsable y adopción gradual – abordaje que, en definitiva, demanda inversión de recursos fiscales, movilización de capacidades técnicas, compromiso político y permanencia en el tiempo.

6. La Innovación en el Sector Público: ¿QUIÉN?

En función de los dilemas de acción colectiva y de los innumerables desafíos que los agentes de cambio son llamados a superar, la experiencia empírica indica que la innovación exitosa en el sector público suele ser más excepción que regla. Muchas veces la innovación ocurre por fuerza del fortuito. En otras, puede ser planificada, pero dicha planificación tiene un elevado grado de precariedad. En la mayoría de los casos, suele emerger por iniciativa de algún liderazgo visionario capaz de movilizar el compromiso político y los recursos a la experimentación. Una vez exitosa, suele expandirse por la acción colectiva de los entusiastas que la adoptan a la primera hora.

Esta descripción del cambio innovador implica en reconocer la innovación – en el sector público o privado – como un emprendimiento de la voluntad humana donde los actores involucrados (principales, agentes, resistentes, usuarios, beneficiarios, afectados y otros más) juegan un rol primordial.

¿Pero quiénes son ellos exactamente? Aunque estos sujetos no sean claramente identificados de antemano, sería posible identificar en el ámbito de la esfera de las políticas públicas, contrapartes estatales y no estatales abiertas a captar el potencial de una experiencia, una tecnología o un conocimiento novedoso, propensas a tomar el riesgo que implica la experimentación y, una vez definida la solución novedosa, capaces de gestionar la trayectoria de la innovación hacia su consolidación final como el “nuevo normal”? ¿Cómo identificar, seleccionar y comprometer aquellas contrapartes que tienen dichas actitudes y/o capacidades – o podrían adquirirlas en corto plazo?

Así como en la esfera privada, la innovación en el sector público tiene naturaleza “granular” y “de red”. Esto significa que la innovación tiene más probabilidades de resultar en ambientes de cooperación conformados por múltiples actores de sectores especializados con múltiples

⁴⁵ Por ejemplo, mucho de la planificación de mediano plazo (3-5 años) relativa al sector público y presente en los “planes de desarrollo plurianuales” o “planes de gobierno” sigue despegada de una programación presupuestaria plurianual. Además de la incertidumbre acerca de que monto de recursos presupuestarios estarán disponible en los años que seguirán, la indisponibilidad de recursos corrientes para obligar en el presente gastos pretendidos hacia futuro convierte dichos planes en simples listados de deseos, en los cuales se priorizan iniciativas reformistas de “corto vuelo” – un desincentivo adicional al avance de la innovación en la esfera pública.

conexiones interinstitucionales movilizadas alrededor de proyectos de cambio de alcance modesto, pero de efectos potenciales ambiciosos: proyectos innovadores llevados a cabo para disparar grandes procesos de transformación en la esfera pública.

Las alianzas público-privadas para implementación de políticas y provisión de servicios públicos del tipo *quadruple-helix* (gobiernos + academia + privados + comunidad cooperante) son ejemplos de estructuras exitosas de estas redes granulares de innovación⁴⁶. Además de la superación coordinada de los dilemas de acción colectiva más comunes, estas estructuras suelen producir y gestionar conocimientos especializados de manera más efectiva, superando dicotomías que suelen retardar el avance de la innovación pretendida, tales como solución teórica (academia) vs. aplicación práctica (gobierno); restricción fiscal (gobierno) vs. disponibilidad de recursos (privados); transparencia (donantes) vs. protección de datos (privados), entre otras.

Cabe señalar que estas estructuras nos son extrañas a los principales proyectos de desarrollo impulsados en el continente. En realidad, una gran parte de las inversiones realizadas por los gobiernos de la región en el campo de la infraestructura pública en régimen de licencias de exploración, permisos y/o concesión toman como base el modelo de 4 hélices. En razón de la naturaleza del proyecto de inversión considerado, se verifican distintas predominancias de un actor sobre los demás y distintos esquemas de repartición de riesgos, compromisos de inversión y responsabilidades de operación.

En el campo de la innovación gubernamental, el desafío para los gestores públicos es aprovechar estas experiencias de coordinación interinstitucional en el campo de la construcción, y operación de infraestructuras para inspirar e informar experiencias de gobernanza colaborativa en la provisión de servicios públicos directos – tales como salud, educación y seguridad; y en el ámbito de la gestión pública en sí misma.

La adopción de modelos *quadri-helix* para la innovación en el sector público potencia la creación de ambientes prometedores para proyectos de cambio y reforma, de acuerdo con las ventajas comparativas de cada actor, a saber:

En relación con el *gobierno*, la cooperación para la innovación en el sector público se ve más facilitada, *ceteris paribus*, en el ámbito de: (a) agencias ejecutoras, órganos reguladores, institutos técnicos especializados que tienen mandatos específicos de implementación de políticas (en razón de su estructura organizacional más cercana a de las “islas de experimentación” mencionadas anteriormente) y (b) organismos estatales que no realizan distribución o asignación de recursos (en razón de menor presión por captura de grupos políticos) y organizaciones estatales donde el cuerpo de servidores que conforman carreras permanentes del Estado (en razón del mayor grado de autonomía y menores incentivos al favoritismo político y al clientelismo).

En la *academia* es donde constantemente se está innovando la forma de ejercer gobierno. Por ello un reto a desarrollar es enlazar la investigación y el avance académico con las necesidades concretas de los gobiernos de los distintos países. Además, hay un amplio espacio para apoyar directamente a las redes regionales de escuelas de gobierno y administración pública - como buscó hacer la OEA en el pasado reciente, explorando colaboraciones con la Red Interamericana de Educación en

⁴⁶ Caravannis, Elias (2011). *Knowledge Production in Quadruple Helix Innovation Systems: 21st-Century Democracy, Innovation, and Entrepreneurship for Development*. Springer: London. 1st edición.

Administración Pública (INPAE) y con escuelas nacionales de gobierno (Colombia, Bolivia y Costa Rica entre otros) e instituciones académicas (Estados Unidos, Brasil entre otros).

Finalmente, como muestra la experiencia acumulada de dos décadas, el involucramiento del *sector privado* a través de asociaciones público-privadas (y otros armados de “gobernanza colaborativa”) para el diseño e implementación de la mejora de la gestión de los gobiernos tiene mucho que aprender de las experiencias de división de responsabilidades y riesgos entre agentes privados y públicos en la esfera de las inversiones compartidas en infraestructura (las conocidas PPPs) y de las políticas sectoriales de competitividad (los conocidos “consejos de competitividad”) – “innovaciones” del pasado reciente, hoy bastante comunes en países de la región⁴⁷.

7. Conclusión: promoviendo la innovación el sector público desde la OEA

En respuesta a estos desafíos hacia la innovación en el sector público, la Organización de los Estados Americanos – por medio de su Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE) – viene implementando actividades para desarrollar sistemas y mecanismos institucionales para compartir y analizar iniciativas innovadoras en gestión pública entre los países de las Américas.

Se trata de una estrategia que está siendo desarrollada de manera integrada con base en distintas *líneas de acción* correlacionas que incluyen el apoyo:

- (a) Al dialogo, el aprendizaje mutuo y a la cooperación horizontal entre sus países miembros alrededor de las experiencias exitosas de implementación de políticas públicas y de la gestión pública nacionales;
- (b) La creación, fortalecimiento y/o transferencia de capacidades estatales a través de asistencia técnica a sus países miembros; y
- (c) Hacia la gestión y generación de conocimiento a través de investigación y oferta de entrenamiento conjunto con prestigiosas universidades de la región.

Sus componentes ilustran el compromiso de la Organización con una modalidad de provisión de apoyos que privilegie:

- (a) El aprendizaje colaborativo en lugar de las prescripciones asociadas a condicionalidades;
- (b) La adopción de soluciones adecuadas a las distintas realidades nacionales presentes en el continente en detrimento de soluciones homogéneas; y
- (c) El compromiso político de más alto nivel con las transformaciones pretendidas – siempre asociado a las decisiones de carácter predominantemente técnico acerca de las soluciones innovadoras por implementar.

Entre estos componentes, se pueden destacar:

⁴⁷ Para un amplio abanico de casos concretos de colaboración público-privada, ver Donahue, John & Zeckhauser, Richard (2011). *Collaborative Governance: private roles for public goods in turbulent times*. New Jersey: Princeton. 1st.edition. Part 2.

(1) *Mecanismo de Cooperación Interamericana para la Gestión Pública Efectiva (MECIGEP)*: El MECIGEP es una iniciativa que busca crear un espacio de diálogo sistemático entre expertos gubernamentales y autoridades de los países miembros de la OEA en temas de gestión pública – tal como ya lo tienen los países de la OECD o de la Unión Africana. En ese marco, además del importante valor de la cooperación multilateral, hay que fomentar y fortalecer la cooperación horizontal porque es en los espacios de mutuo aprendizaje en los que los países pueden identificar necesidades y oportunidades concretas de cooperación - que puedan suplirse por medio de cooperación bilateral o multilateral – facilitada por la OEA. Un segundo resultado esperado de dicho Mecanismo es identificar, seleccionar y comprometer aquellas contrapartes que tienen actualmente esta capacidad de realizar innovación o podrían adquirirla en el corto plazo. Los informes resultantes de este proceso de diálogo deberán servir como orientadores de futuras acciones de cooperación de la comunidad de donantes en nuestra región.

(2) *Observatorio de Estrategias y Mecanismos para la Gestión Pública Efectiva (OEMPE)*: el OEMPE es la construcción interactiva de un portal en el que se puedan mostrar las estrategias, herramientas y mecanismos en distintos temas de gestión pública desde la planificación, presupuesto, evaluación, servicio civil, participación ciudadana, entre otros de los países de las Américas. Este Observatorio sirve como una fuente permanente de consulta para los gobiernos y la comunidad académica y política que está emprendiendo innovaciones en sus políticas públicas.

(3) *Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva (PIGEP)*: Esta iniciativa realiza el reconocimiento anual de prácticas modelares en gestión pública y busca, identificar las experiencias innovadoras en las distintas administraciones públicas de las Américas con el fin de premiarlas, sistematizarlas, incentivarlas y promocionarlas como experiencias útiles transferibles a otras latitudes. En línea con la visión de generación de conocimiento con base en el intercambio y aprendizaje mutuo, los premiados reciben la oportunidad de conocer experiencias modelares asemejadas en países de otros continentes. .

(4) *Programa de Cooperación Técnica Directa al País*: programa de asistencia técnica directa de la OEA al país en materia de gestión pública. La asistencia es implementada con base en los documentos estratégicos que orientan la organización estratégica del Estado y según las metas prioritarias para el desarrollo institucional fijadas por el propio país beneficiario. Esta modalidad de asistencia se provee en línea con los principios de la Declaración de París 2005 y recomendaciones del Plan de Acción de Accra 2008. En 4 años de vigencia, se han desarrollado proyectos de cooperación en gestión pública en distintos países de las Américas, acumulando casos de éxito, tales como: (a) el rediseño organizacional del Ministerio de Cultura de Perú y del Servicio Estatal Autónomo en Bolivia, (b) apoyo a la implementación de la Ley de Transparencia y al marco-legal de las Alianzas Público-Privadas en El Salvador y (c) apoyo a la reforma de la autoridad nacional de servicio civil en Costa Rica, entre otras

(5) *Programas y Redes de Compras Públicas, Gobierno Electrónico y Registro Civil*: un conjunto amplio de distintas iniciativas para promover el gobierno electrónico a través de espacios de diálogo como la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (REALC) y la Red Interamericana de Compras Intergubernamentales (RICG); o por medio de asistencia técnica directa a través del Programa de Universalización de la Identidad Civil (PUICA), con resultados concretos y tangibles: (a) más de 50.000 cédulas de identificación y

(b) más de una docena proyectos de modernización catastral municipal en Chile, Ecuador, Costa Rica, Venezuela, El Salvador, Perú, Bolivia, así como la actualización del 100% de la base catastral de países como Antigua y Barbuda, entre otros.

Estas iniciativas ilustran el grande abanico de necesidades y potencialidades de la innovación en materia de gestión y administración pública en nuestro continente. Para enfrentarlas, las convergencias de esfuerzos de gobiernos nacionales, organizaciones (sub)regionales y cooperantes internacionales es condición *sin ni qua non* para la reactivación de un nuevo ciclo de reformas del sector público en las Américas. Un ciclo de reformas distinto que supere las falsas dicotomías del pasado reciente – el Estado burocrático (máximo e ineficiente) vs. el Estado neoliberal (mínimo e ineficaz) – y proyecte un Estado servidor e innovador: más capaz, más abierto, más sencillo y más eficaz en la atención a las demandas de quien más de elle necesita.

8. Referencias

Andrews, Matt (2013). *The limits of institutional reform in development: changing rules for realistic solutions*. Capítulos 3, 4 y 5. Cambridge: New York.

BID (2013a). *El mundo de los senderos que se bifurcan: América Latina y el Caribe ante los riesgos económicos globales*. BID: Washington-DC.

BID (2013b). *Rethinking Reforms: How Latin America and the Caribbean Can Escape Suppressed World Growth*. BID: Washington-DC.

Buchanan, Richard (1992). *Wicked Problems in Design Thinking*. Design Issues Vol. 08, no. 02 (Spring, 1992). MIT Press.

Caravannis, Elias (2011). *Knowledge Production in Quadruple Helix Innovation Systems: 21st-Century Democracy, Innovation, and Entrepreneurship for Development*. Springer: London. 1stedition.

Carlson, Lon (1996). *Microeconomics*. New York: McGraw-Hill. 1stedition.

CEPAL (2011). *Perspectivas Económicas de América Latina 2012*. Santiago de Chile: ILPES. 1stedition.

Corduneanu-Huci, Carolina at all (2013). *Understanding Policy Change: how to apply political economy concepts in practice*. Washington-DC: The World Bank. Capítulo XI.

De Masi, Domenico (1999). *A emoção é a regra: os grupos criativos na Europa de 1850 a 1950*. São Paulo: José Olympio. 1ra. edição. [edición brasileña]

Donahue, John & Zeckhauser, Richard (2011). *Collaborative Governance: private roles for public goods in turbulent times*. New Jersey: Princeton. 1st.edition.

Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy: states and industrial transformation*. New York. Princeton. 1stedition.

- Eggerston, Thrainn (2005). *Imperfect Institutions: possibilities and limits of reform*. Ann Arbor: University of Michigan Press. 1stedition.
- Gladwell, Malcom (2000). *The tipping points: how small things can make a big difference*. New York: Little Brown. 2ndedition. Capítulo 4.
- IDB (2007) *The State of State Reform in Latin-America*. Washington-DC: Inter-American Development Bank. 2ndedition.
- Krause, Paul (2013). *Of institutions and butterflies: is isomorphism in developing countries necessarily a bad thing?* ODI Background Note. April 2013. London: Oversea Development Institute.
- Levitsky, Steven (2012). *Building Institutions on Weak Foundations: Lessons from Latin-America*. Mimeo.
- Lipsky, Michael (2010). *Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Russel London: Sage-Russel. 1stedition.
- OCDE (2012). *Transforming the State for Development*. OECD Latin-American Outlook 2012. OECD: Paris. 1stedition.
- O'Donnel, Guilherme (1996). *Illusions about consolidation*. Journal of Democracy 7(2): 34- 51, Washington-DC: John Hopkins University Press.
- Olson, Mancur (1971). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press. 1stedition.
- Ostrom, Elionor (1990). *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press. 1st. edition.
- Polidano, Charles (1999). *The new public Management in developing countries*. IDPM Public Policy and Management Working Paper no. 13. November 1999. Manchester: University of Manchester.
- Schumpeter, Joseph (1943). *Capitalism, socialismo and democracy*. Cambridge: Harvard University Press. 1stedition.
- UN (2006). *Innovations in Governance and Public Administration: replicating what works*. New York: UN Department for Economic and Social Affairs. 1stedition.
- Youn, Hyejin; Bettencourt, Luis; Strumsky, Deborah at alli (2014). *Invention as a Combinatorial Process*. The Institute for New Economic Thinking at Oxford University. Mimeo.