

«LA INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO: TENDENCIAS INTERNACIONALES Y EXPERIENCIAS MEXICANAS»

de **Guillermo Cejudo, Mauricio Dussauge
Laguna y Cynthia Michel (coordinadores)**.
Instituto Nacional de Administración Pública;
Centro de Investigación y
Docencia Económicas, México, 2016

por Eduardo Torres Alonso
Universidad Nacional Autónoma de México

La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas es una obra coordinada por Guillermo Cejudo, Mauricio Dussauge y Cynthia Michel, y editada con el concurso de dos instituciones mexicanas referentes en el estudio de los gobiernos y sus prácticas: el Instituto Nacional de Administración Pública y Centro de Investigación y Docencia Económicas. El tema que aborda resulta de particular interés en los tiempos cada vez más complejos del siglo XXI en donde se exige a los elaboradores de las políticas y a quienes las ejecutan respuestas más rápidas y audaces. La innovación, empero, no es algo nuevo, como se menciona en varias partes del contenido de la obra colectiva, hacia los años noventa ya se usaba en las discusiones sobre modernización del aparato público.

El libro se encuentra dividido en dos partes. La primera de ellas se refiere a las tendencias internacionales y reúne cuatro artículos: «El imperativo de la innovación en el sector público: estableciendo una agenda

para la acción», de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); «La persistencia de la innovación en el gobierno: una guía para funcionarios públicos innovadores», de Sandford Borins; «Diseño en la hechura e implementación de políticas públicas», firmado por Sabine Junginger, y «Laboratorios de gobierno como plataformas para la innovación pública» de la autoría de Álvaro V. Ramírez-Alujas. Por su parte, la segunda sección integra el análisis de algunas experiencias mexicanas sobre innovación, que contiene las contribuciones de Guillermo Cejudo, Mauricio Dussauge y Cynthia Michel («Agentes de innovación nacional: características, experiencias y alcances de una estrategia federal para la innovación pública») y Ana Díaz Aldret («Innovación desde los gobiernos locales mexicanos»).

El capítulo de la OCDE brinda una perspectiva amplia de la innovación gubernamental y su importancia. Se presentan marcos de referencias para comprender los elementos

condicionantes de los procesos de innovación, a saber: formas de trabajo (asociaciones, estructuras y colaboración); reglas y procesos (regulaciones, presupuestación y gestión de proyectos); conocimiento (datos, apertura y aprendizaje), y personas (habilidades, cultura, y liderazgo y participación). Con estos, la innovación en el sector público se entiende como un proceso integral y conectado. La OCDE, además, señala las características de la innovación pública: novedad, implementación e impacto. Por su parte, la innovación pública es una convocatoria a atender las necesidades sociales mediante la inversión en la aptitud y capacidades de los funcionarios, lo que incluye el desarrollo de una cultura, incentivos y normas que faciliten las nuevas formas de trabajo. Representa, también, la ocasión para que los gobiernos dejen que fluya con libertad la información en todas las áreas gubernamentales y usarla para responder, con creatividad, a los desafíos, y una oportunidad para disminuir riesgos y de equilibrar los procesos internos.

El segundo capítulo analiza el concepto de innovación restringido, en principio, al sector privado y su vinculación con la función pública y su aplicación en ésta. Para ello, el autor se pregunta ¿cómo es el panorama de la innovación en el sector público actualmente y qué significa para los innovadores y aquellos que estudian sus esfuerzos? Para responder el cuestionamiento, Borins toma como estudio de caso la base de datos derivada de las postulaciones al premio *Innovations in America Government Awards* (Premio HKS) de la Escuela Kennedy de la Universidad de Harvard, durante 2010 y las compara con un grupo de aplicaciones de 1990 a 1994. El Premio HKS posee dos niveles de cuestionarios escritos, uno para las solicitudes iniciales y otro para los semifinalistas.

Del análisis estadístico que se ofrece, se colige que, desde 1990 en Estados Unidos,

se ha dado un crecimiento en la colaboración interorganizacional, la agenda de innovación ha sufrido modificaciones, existe mayor conciencia sobre la innovación del sector público que ha llamado la atención no sólo de especialistas sino de los medios. Además, el autor presenta 11 hallazgos. El primero de ellos se refiere a la colaboración interorganizacional tanto al interior del gobierno (58 por ciento en 2010 Vs. 21 por ciento en 1990) como en la colaboración externa entre el gobierno y otros sectores (65 por ciento en 2010 Vs. 28 por ciento en 1990). Esto puede deberse a que los «gerentes públicos innovadores» están cada vez más involucrados en la resolución de problemas difíciles que atraviesan las fronteras organizacionales. El hallazgo dos explica el incremento del financiamiento y su diversidad (gobiernos federal, estatales y locales, y fundaciones), derivado, precisamente, de la colaboración interorganizacional. El tercer hallazgo pone en perspectiva el cambio en las áreas de política pública de los Premios HKS, derivado de las prioridades de la política pública de los últimos tres lustros en transporte, infraestructura y ambiente; desarrollo comunitario y económico; justicia criminal y seguridad pública; servicios de salud y sociales; educación y capacitación, y gestión y gobernanza. La cobertura mediática a la innovación se presenta en el hallazgo siguiente, el cuarto, lo que significa un interés creciente en las tareas del sector público. Casi nueve de diez de los finalistas al Premio HKS señalaron que sus innovaciones fueron difundidas por la prensa. El quinto hallazgo aborda el papel de la evaluación externa en los procesos de innovación para asegurar su financiamiento.

El sexto hallazgo aborda a la transferencia de las innovaciones; el séptimo señala que la innovación sigue produciéndose en todos los niveles organizacionales; el octavo, por su parte, indica que los procesos de innovación

son resultado de la solución proactiva de problemas; el noveno menciona que los innovadores poseen mayor probabilidad de ser planeadores estratégicos que incrementalistas adaptativos; el décimo analiza la resistencia burocrática, la oposición externa y la falta de financiamiento que sufren los innovadores; en fin, el último refiere que los innovadores sortean y vencen los obstáculos mediante la persuasión, la conciliación y la persistencia.

El texto de Sabine Junginger, «Diseño en la hechura e implementación de políticas públicas», discute el concepto de «pensamiento de diseño» (*design thinking*) en el trabajo y la práctica de las políticas públicas y analiza los aspectos en común de la política pública y el diseño, y por qué diseñar no es algo nuevo en la hechura de políticas o en su implementación. Con relación al *desing thinking* —como postura y como proceso— se dice que, a pesar de que no es nuevo, se ha subestimado como una actividad implícita en el sector público; no obstante, éste «permite perfeccionar nuevas habilidades y nuevas prácticas que potencian nuestras habilidades para llegar a mejores resultados y más efectivos» (Junginger, 2016: 137). En los acápites en los que se divide el artículo, el autor expone la indiferencia entre la experiencia e interacción humanas en los estudios de política pública. Para ello, debe atenderse la importancia del papel de los servicios en las políticas públicas, siendo aquéllos los que le dan vida a éstas. Así, los servicios adecuados mantienen la integralidad de la política pública. Con todo, el *desing thinking* usa los principios y métodos del diseño centrado en el usuario y en el humano. Las diferencias entre ambos diseños son sustanciales: el enfoque centrado en el usuario desarrolla un objeto, producto o servicio que brinde una experiencia positiva a quien lo usa, mientras que el diseño centrado en el humano, además

de considerar la experiencia positiva, toma en cuenta elementos ambientales, económicos y sociales. Este último tipo de diseño posee cinco métodos: 1. Para observar a las personas, 2. Para involucrar a las personas, 3. Para generar ideas y para imaginar situaciones preferibles y deseables, 4. Para construir y hacer prototipos, y 5. Para poner a prueba y evaluar. De estos métodos resultan principios que incluyen «un enfoque inquebrantable sobre la innovación centrada en las personas; una insistencia en los métodos participativos e incluyentes; procesos proactivos, iterativos e integrativos [...] [y] un sentido fuerte de propósito y visión» (Junginger, 2016: 150).

Los laboratorios de innovación pública es el tema del trabajo de Álvaro Ramírez-Alujas. La innovación gubernamental no es un «traslape» de prácticas privadas sino un proceso para mejorar la calidad en el diseño, entrega y provisión efectiva de servicios públicos. El nuevo enfoque de innovación, ante el agotamiento del modelo de gestión pública autorreferente, cerrado y procedimental, se estructura por la innovación abierta, inteligencia colectiva y *crowdsourcing/wisdom of crowds*, la co-creación y co-producción de servicios, y el pensamiento de diseño como medio para favorecer la co-creación/co-producción de servicios públicos. Por ello, la creación de laboratorios de innovación pública se vuelve una necesidad con base en los siguientes fundamentos: resolver problemas reales donde soluciones conocidas no sirvan; mejorar la calidad de vida de las personas orientando los esfuerzos a las necesidades específicas de los ciudadanos; encontrar soluciones creativas a desafíos públicos; co-crear valor público; poner al ciudadano en el centro de la solución; considerar la innovación como herramienta de desarrollo y cambio; crear alianzas con otros actores; asumir la necesidad de probar posibles soluciones; superar el

déficit de implementación efectiva de políticas y programas públicos, entre otros.

El autor retoma una tipología de Mulgan sobre los laboratorios de innovación según sus métodos (diseño, datos, la economía del comportamiento, etc.); el campo en el que trabajan; por donde ellos focalizan su itinerario de trabajo; por la forma en que funcionan, y por la medida en que están involucrados directamente con el gobierno. Para ejemplificar su discusión teórica describe el funcionamiento de distintos laboratorios: la UNICEF; el Laboratorio de Innovación y Gobierno Abierto: Ideas y Proyectos para la Ciudad de Buenos Aires; el Laboratorio para la Ciudad de México, y el Laboratorio de Gobierno de Chile. Estos tres laboratorios, como otros más, obedecen a la necesidad de establecer procesos que den pie a que las personas y los sistemas públicos mantengan una congruencia con el entorno.

Los coordinadores del libro, retomando las discusiones de la primera del texto, describen y analizan los alcances y limitaciones del proyecto Agentes de Innovación Nacional (AIN), puesto en marcha por el gobierno mexicano a través de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional, oficina que, desde su creación en 2012, tuvo el objetivo de promover «la innovación, apertura, transparencia, colaboración y participación ciudadana en el país» (Cejud, Dussauge Laguna y Michel, 2016: 210). De esta manera, en la Coordinación mencionada, se conjuntan los esfuerzos para la innovación gubernamental, el uso de tecnologías en el gobierno y las acciones para el gobierno abierto.

La AIN se diseñó de manera que pudiera aplicarse de forma transversal en oficinas y sectores del gobierno, todo bajo la batuta de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional. Frente al tiempo limitado de los servidores públicos, que dificulta la promoción de la innovación en sus áreas e instituciones, se buscaron a personas con experiencia en

dicho sector, con una trayectoria en soluciones innovadoras, a los que se les llamó «agentes externos», que harían equipo con los «agentes internos». La AIN se propuso, considerando la constitución de un equipo de agentes por dependencia seleccionada (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Instituto Nacional del Emprendedor, Secretaría de Educación Pública, Instituto Mexicano del Seguro Social, y Secretaría de Gobernación), que se respondieran a los objetivos de les Estrategia Digital Nacional; la realización de encuentros periódicos entre ellos; el apoyo con recursos económicos para conformar equipos, y el acompañamiento de los procesos. Con base en las etapas de la metodología del *design thinking* (definición del problema e ideación; fase de creación de prototipos y de pruebas; desarrollo de la innovación, y fase de transición) los equipos desarrollarían una innovación de base tecnológica.

Finalmente, de la evaluación de la AIN existen, a juicio de los autores del capítulo, cinco lecciones para proyectos que persigan la innovación gubernamental: el proceso de co-creación necesita la selección de funcionarios aptos para asegurar la eventual apropiación de las innovaciones (selección de agentes); el problema a atender (definición del problema) debe hacerse con base en las necesidades de los ciudadanos/usuarios de los servicios y la construcción de éste debe ser parte de la co-creación; deben existir expectativas claras: los participantes requieren saber en qué consiste su participación, los apoyos que tendrán, lo que ellos pueden esperar de los demás, y los tiempos de ejecución; se necesita del monitoreo, por parte de los agentes, de los avances que tengan los responsables de la iniciativa, y garantizar su visibilidad, que sirve para informar a los ciudadanos y para motivar a los participantes.

Finalmente, el capítulo que cierra la obra

corre a cargo de Ana Díaz quien analiza las innovaciones a nivel municipal con base en la información del Premio Gobierno y Gestión Local, establecido en 2001 por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. La innovación gubernamental municipal en México es una práctica común que, desde la perspectiva de la gestión, «ha sido interpretada como la flexibilización de una forma de organización tradicional burocrática con el fin de lograr una mejor interacción del gobierno con los ciudadanos y la eficaz atención de sus necesidades y demandas», y desde la perspectiva democrática la innovación puede ser interpretada como «la reconversión de las prácticas y estructuras de gobierno tradicionales en dinámicas y esquemas para una gobernanza en red [...] que se apoye más en el diálogo y en la negociación que en la imposición» (Díaz Aldret, 2016: 269–270).

Sobre el objeto del estudio, la innovación municipal, se señala que puede darse en cuatro niveles: funcional (reacomodo de recursos), estructural (reordenamiento de normas jurídicas y organizacionales), comportamental (cambio de actitudes del gobierno y de los ciudadanos) y relacional (modificación en las redes de relación, las formas y los mecanismos de interacción entre la administración y los ciudadanos, otros niveles de gobierno y agencias). Las categorías del Premio que la autora utiliza para el análisis son: conservación ecológica; infraestructura municipal; modernización administrativa; desarrollo económico municipal; educación, cultura y deporte; servi-

cios públicos; participación ciudadana; política de salud; transparencia y rendición de cuentas; política social, y seguridad pública y protección civil. Hasta 2014, año de corte de la sistematización de la información, se registraron 4,713 experiencias y 393 experiencias finalistas. Los resultados del análisis son interesantes: la innovación no está sujeta al partido político que dirija la administración pública municipal pero algunos partidos innovan más, siendo el Partido Acción Nacional el que presentó mayor número de experiencias al Premio; la innovación es más fácil de realizarse en contextos urbanos; la agenda de innovación municipal supera las facultades establecidas en las leyes para ese nivel de gobierno; la fuente de financiamiento de las innovaciones es mayoritariamente pública y proviene de los propios ayuntamientos; las innovaciones ocurren en mejoras de los procesos administrativos y en la búsqueda de mayor colaboración al interior del gobierno; en los niveles estructural y funcional es en donde ocurren el mayor número de las innovaciones, y hay una tendencia creciente hacia innovaciones que, por su impacto, lleguen a ser transformadoras (en especial en las áreas de desarrollo económico y modernización administrativa).

La obra comentada se ofrece al público como insumo para la deliberación, con elementos teóricos y evidencia empírica, sobre la innovación, ahora ya, como objeto independiente de estudio y con un lenguaje particular: *desing thinking*, co-diseño, co-creación, *deep-divingk*, etcétera.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Torres Alonso, E. (2017). «Reseña bibliográfica: *La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, de Guillermo Cejudo, Mauricio Dussauge Laguna y Cynthia Michel (coordinadores)», *DAAPGE*, año 17, N° 28 (ene-jun), 2017, pp. 229–233. Santa Fe, Argentina: UNL.
