



# **INNOVACIÓN PÚBLICA ABIERTA:**

**IDEAS, HERRAMIENTAS Y VALORES  
PARA PARTICIPAR EN LA MEJORA  
DE LA ADMINISTRACIÓN**

**DOCUMENTO COLABORATIVO**

Diseño e Impresión



DIPUTACIÓ  
D E  
CASTELLÓ  
Imprenta



Creative Commons Reconocimiento  
CompartirIgual 3.0 Unported License

# Índice de contenidos

---

1. Presentación del Estudio.....	5
2. Ideas en torno a la innovación pública. ¿Qué es y qué no es la innovación?....	9
3. Herramientas para poner la innovación en marcha: aspectos metodológicos y experiencias prácticas.....	21
4. ¿Para qué innovamos? Creando valor público para mejorar la sociedad.....	35
5. Conclusiones: la innovación pública y Larra 200 años después .....	42
6. Contribuciones .....	44
7. Bibliografía.....	47





# 1. Presentación del Estudio

Algo está cambiando dentro del sector público y mucho tiene que ver esta transformación con la proyección de la innovación como motor de cambio, para mejorar sus políticas, servicios, procesos y estructuras de cara a generar valor y bienestar en la sociedad a la que sirven. Hoy es posible hablar de innovación en el ámbito público en gran parte gracias a las capacidades que aporta la tecnología, pero también porque la innovación es la respuesta a las demandas cada vez mayores de apertura, eficacia y eficiencia por parte de la ciudadanía.

La determinación de las personas innovadoras que trabajan en las organizaciones públicas es otra razón que explica el despegue del potencial de la innovación pública. Su empuje es vital para construir una Administración en la que cualquier innovación esté enfocada para ser implementada por personas y al servicio de las personas.

La perspectiva de la innovación pública abierta, que da título a este documento, es la de configurar ecosistemas innovadores, espacios de colaboración entre personas intraempreendedoras del sector público y de la sociedad civil (universidades, organizaciones, empresas, etc.) desde los que hacer posible y enriquecer estas experiencias.

Precisamente esto es lo que se viene haciendo desde hace más de cuatro años en la *Red Social NovaGob*, espacio de encuentro para la innovación pública en Iberoamérica, y, bajo una óptica más experimental, en el seno de *NovaGob. Lab* (primer Laboratorio de Gobierno en España), impulsado en colaboración la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Un espacio que aspira a servir para la confluencia del conocimiento en el terreno de la innovación en la gestión pública, y, en definitiva, convertirse en un instrumento útil para mejorar la Administración, logrando involucrar a todas aquellas personas que trabajan en el ecosistema de lo público y que están comprometidas con la innovación. Como también también mediante la celebración anual del *Congreso NovaGob*, en el que se dan cita los profesionales de referencia en el ámbito iberoamericano.

Este Estudio da buena muestra de ello. Construido mediante una metodología de trabajo abierta (potenciando la creación y transferencia de conocimiento a través del trabajo colaborativo), tenemos como resultado un documento que servirá de referencia dentro de la literatura especializada sobre innovación pública.

El primer paso lo dimos en la *jornada* de carácter divulgativo organizado por la **Diputación de Castellón** y en la que colaboró **NovaGob.Lab** en octubre de 2016 en Castellón de la Plana, una experiencia que puso en contacto a responsables de diferentes servicios y políticas públicas de la Comunidad Valenciana con innovadores cívicos de amplia experiencia y capacitación, con la finalidad de debatir ampliamente distintas temáticas relacionadas con la innovación pública abierta para mejorar el trabajo de las Administraciones públicas y hacer realidad la innovación en beneficio de toda la sociedad.

Las conclusiones de este evento se abrieron al *debate* y a las aportaciones de la comunidad NovaGob<sup>1</sup>, con unos resultados extraordinarios de participación de personas con perfiles profesionales muy distintos: innovadores de distintos niveles de Administración (Entidades Locales, Comunidades Autónomas, Gobiernos), profesorado universitario, investigadores de centros especializados, estudiantes de grado y de doctorado. Y de diversa procedencia geográfica dentro de España y Latinoamérica (Argentina, Uruguay, Perú y Brasil).

El presente estudio es fruto de este trabajo colaborativo entre profesionales del sector público. El resultado es una publicación digital que será de utilidad para aquellas personas que buscan conocer de primera mano en qué consiste la innovación pública y las herramientas para llevarla a cabo. Lo anterior supone el primer paso dentro de un compromiso para elaborar una publicación extensa sobre esta materia, que ha sido adquirido por la **Diputación de Castellón**, la **Federación Española de Municipios y Provincias** y **NovaGob.Lab**.

El Estudio que ahora se presenta se divide en tres bloques temáticos en torno a la innovación pública abierta (ideas, herramientas, y valores), abordando de este modo la respuesta a otras tantas preguntas esenciales: el qué, el cómo y el para qué de la innovación en el Sector Público.

1. Las aportaciones se articularon a través del Grupo Innovación Pública: teoría y práctica de la Red Social NovaGob. Para consultar el debate completo, véase <http://www.novagob.org/discussion/view/228798/estudio-novagoblab-sobre-innovacion-publica-abierta-%C2%BFcolaboramos>

En el primer apartado, titulado Ideas en torno a la innovación pública *¿Qué es y qué no es la innovación?*, se realiza una aproximación al concepto y sus elementos esenciales, para definir a qué nos referimos exactamente cuando hablamos de innovación pública, de cara a poder diferenciar los procesos de innovación de los que no lo son. En esta parte se da espacio también a abordar los aspectos de la cultura organizativa que pueden servir de barrera para innovar así como el papel de las personas trabajadoras del sector público como motor de innovación.

En segunda instancia, bajo el título *Herramientas para poner la innovación en marcha: aspectos metodológicos y experiencias prácticas*, se indaga en distintas metodologías para la innovación pública, incorporando asimismo el enfoque de la planificación estratégica, los modelos de excelencia y el benchmarking. Los Laboratorios de Gobierno ocupan un lugar central en este apartado como espacios de experimentación para la propuesta de servicios públicos innovadores, completándose los elementos de la innovación “en práctica” con ejemplos de bancos de buenas prácticas y de comunidades de innovación.

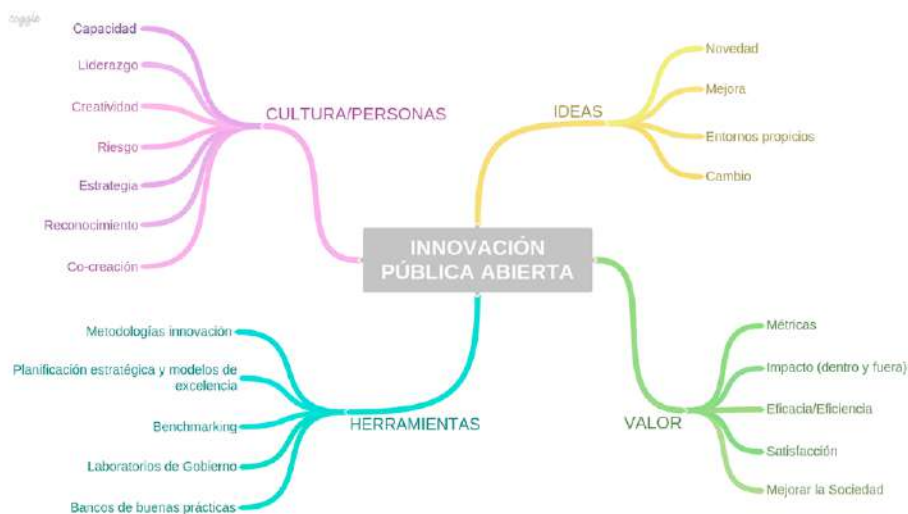


Imagen 1. Innovación Pública Abierta: ideas, herramientas y valores. Fuente: elaboración propia.

Por último, el tercer bloque, titulado *¿Para qué innovamos? Creando valor público para mejorar la sociedad*, responde al objetivo último y fundamental de la innovación: la creación de valor público, así como a la problemática de su medición con indicadores concretos. Se culmina con una referencia, también obligada, a la construcción de ecosistemas para la innovación dentro de las organizaciones públicas.



## 2. Ideas en torno a la innovación pública. ¿Qué es y qué no es la innovación?

Cuando abordamos el tema de la innovación pública, parece asentada la idea de que es la respuesta (a través de diversos mecanismos y procesos) a la necesidad de las organizaciones del Sector Público de hacer más con menos y adaptarse a un contexto complejo de cambio permanente, con la finalidad de generar valor público y conectar mejor con la sociedad.

Aunque este primer acercamiento nos ayuda a situarnos en el objeto de estudio, se hace necesario profundizar en el concepto para aclarar a qué nos referimos exactamente cuando hablamos de innovación pública, o dicho de otro modo, ser capaces de diferenciar los procesos de innovación de los que no lo son, abordando los elementos clave que perfilan la noción de innovación pública así como sus características esenciales, para terminar posteriormente perfilando la idea más amplia de innovación pública abierta y que da título y significado a este estudio.

**Aproximación al concepto de innovación pública abierta: abrir el sector público a la inteligencia colectiva.**

La innovación en el contexto de lo público tiene que ver con el aprovechamiento de los estímulos internos (personas y entorno organizativo), externos (demandas de la sociedad y colaboración ciudadana y de otros actores), laterales (*benchmarking* en el sector público) y superiores (nuevas corrientes socio-políticas como el Gobierno Abierto, reformas e imperativos legales, etc.) (Brugué, Blanco y Boada, 2013, pp. 21-24; Rey-Jordan, 2016, pp. 13-15).

Hablar de innovación en la Administración Pública significa no perder de vista al menos algunos de los siguientes referentes:

Para empezar, la definición de innovación en el sector público que aporta la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (*OCDE*), que la vincula a la puesta en marcha de “un proceso o enfoque nuevo o significativamente actualizado que es innovador, se ha implementado de alguna forma y que está diseñado para ofrecer mejores resultados públicos al lograr mayor eficiencia, eficacia y satisfacción de los ciudadanos, usuarios o empleados”. Por su parte, la definición de *Nesta*, otro de los referentes en la materia, vincula la innovación con el desarrollo de “nuevas ideas que funcionan”.

En la misma línea, podemos concretar la innovación en torno a “la creación y aplicación de nuevos modelos de gestión, procesos, productos y servicios y métodos de puesta al alcance del usuario, los que dan lugar a importantes mejoras en la eficiencia, eficacia y en la calidad de los resultados” (Sánchez, Lasagna, Marcet, 2013). Mientras, Mulgan (2007), se refiere a las nuevas ideas que funcionan en relación a su capacidad para crear valor público: ideas que deben ser, en parte, nuevas (en lugar de sólo mejoras), tenidas en cuenta (en lugar de ser sólo buenas ideas) y útiles (implementadas y con impacto positivo en la creación de valor público).

Cabe profundizar aún más en esta revisión conceptual atendiendo, por ejemplo, a los criterios para seleccionar a los galardonados con el Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público (*Premios UNPSA*), que son: “la introducción de un concepto nuevo”, es decir, el hecho de que un Gobierno presente una idea única, un enfoque claramente nuevo de la solución de problemas o una política o una concepción de la aplicación únicas, en relación con determinado país o región, en favor de la transparencia, la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta de la Administración Pública.

La puesta en marcha de la innovación lleva implícita la creatividad y el riesgo alentado dentro de las organizaciones públicas. Un riesgo que se puede y se debe promover. Riesgo y creatividad son directamente proporcionales, empezando

desde abajo, con las personas que forman parte de la institución, pasando por los equipos de trabajo, llegando hasta la propia organización pública y de ésta a todo un sector público abierto y colaborativo que se transforma a través de la innovación.

Las distintas definiciones de innovación en el sector público ponen el acento en la novedad (lo que supone un salto cualitativo y capacidad creativa), en la proyección de ideas realizables para generar cambios, y, cómo no, en su carácter público, es decir, en su vocación principal de generar valor público, rompiendo con las prácticas y rutinas existentes, transformando y cambiando las capacidades de la organización (Rey-Jordan, 2016, p. 12; Ricard y Lewis, 2014).

Estos rasgos la diferencian de otros procesos que pueden tener lugar en el seno de las organizaciones, como la mejora continua. En estos últimos, el esquema de pensamiento es distinto, en especial porque se afrontan problemas diferentes: mientras la mejora continua tiene un enfoque retrospectivo para la identificación de la posible necesidad de introducir medidas correctivas, la innovación tiene un enfoque prospectivo para la implementación de cambios significativos en la capacidad de satisfacer las necesidades de la sociedad.

¿De qué tipo de problemas hablamos alrededor de la necesidad de innovación? La innovación implica, evocando a Xavier Marcet (2016), una nueva mirada, una “mirada innovadora” que va más allá de los problemas del día a día: es precisamente en los problemas complejos donde tiene sentido. Esos problemas pueden ser proyecciones visionarias para el futuro o bien problemas tradicionales que andan apartados durante décadas y que se podrían enfocar desde la innovación para desbloquearlos.

La innovación pública implica a personas, ideas, proyectos, riesgo, cambio y generación de valor público. Es por ello que, para impulsar y promover la innovación en las organizaciones del Sector Público, es necesario, de acuerdo con

la OCDE, acometer un plan de acción en cuatro ejes estratégicos: las personas, el conocimiento, las formas de trabajar de los equipos y las condiciones de funcionamiento de la organización (2015, p. 13).

Por tanto, podemos entender la innovación pública como el proceso de introducción de cambios significativos o novedades que transformen los servicios públicos con objeto de lograr mayor eficiencia, incrementar la aportación de valor al entorno y satisfacer las necesidades de la ciudadanía, la organización y la sociedad en general (García Manjón y Rodríguez Escobar, 2013, p. 8). Los criterios que nos permiten identificar claramente cuándo una organización del sector público innova son, entonces: (1) que sea una novedad local que se usa y es útil (Ortiz de Zárate, 2013, p. 12), es decir, que el cambio introducido con éxito haya transformado el servicio público; y (2) que contribuya a la creación de valor público, lo que implica lograr mejores resultados públicos en términos de eficiencia, eficacia y de satisfacción. Por tanto, las características distintivas de la innovación pública son: novedad, implementación e impacto (Daglio et al., 2015, p. 4; OECD, 2015, p. 14).

Llegados a este punto, ¿qué supone, además de lo ya referenciado, el concepto de "innovación pública abierta"? La "innovación abierta" (en inglés: "*Open Innovation*") es un término acuñado por el profesor Henry Chesbrough, que la definió en 2003 como una nueva estrategia de innovación bajo la cual las empresas van más allá de los límites internos de su organización y donde la cooperación con profesionales del exterior pasa a tener un papel fundamental. La innovación abierta implica combinar el conocimiento interno con el conocimiento externo para sacar adelante los proyectos de estrategia y de *I+D*. Es decir, hace referencia al uso de las capacidades innovadoras existentes en el entorno de las organizaciones y evoluciona desde la "innovación cerrada", que se nutre únicamente de los recursos internos de los que dispone una organización. (Tomado de *Wikipedia*).

Hablamos de incorporar a la innovación en el sector público elementos como la co-creación, involucrando a aquellas personas que se mueven en el ecosistema de lo público (sociedad civil, sector privado, academia y ciudadanía en general) para incorporar la inteligencia colectiva a la gestión pública.

La innovación pública abierta implica una nueva lógica de trabajo para las Administraciones Públicas, introduciendo ideas y metodologías colaborativas, factores como la confianza en pensamientos y soluciones externas para dar, precisamente, solución a problemas internos. Agrega valor a la institución en tanto que añade transparencia a su trabajo y permite una gestión más colaborativa donde las múltiples partes interesadas encontrarán mejores caminos y más ágiles para hacer eficientes los actos de gobierno. Esto cala hondo en las estructuras burocratizadas, es un cambio disruptivo y, como veremos, confronta la cultura organizacional pública en sus más inamovibles cimientos.

Aunque en el siguiente apartado de este estudio abordaremos en mayor profundidad los aspectos metodológicos que atañen a la innovación pública abierta, parece pertinente detenernos en este punto en dos aspectos que sin duda complementan el concepto: las variables que estructuran los procesos de innovación pública, así como los puntos de apoyo para dimensionar los cambios que se afrontan desde esta óptica de la gestión gubernamental.

Por un lado, a partir del aprendizaje de las experiencias desarrolladas en distintas Administraciones, se pueden plantear cuatro variables como estructurantes de los procesos de innovación:

1. Las tecnologías, como una dimensión de la capacidad de las organizaciones pero no como la "capacidad" en sí misma.
2. Las dimensiones de la capacidad organizacional, contexto, redes, institucional, organizacional y de personal.

3. Las racionalidades e intereses de los actores en un juego contradictorio de cooperación y conflicto.
4. El cambio y la permanencia como opuestos contradictorios pero mutuamente necesarios.

### **Innovación vs. cultura organizativa: superar las barreras a la innovación con liderazgo y talento.**

Para completar la aproximación al concepto y práctica de la “innovación pública abierta” es preciso atender también a una cuestión esencial: la cultura de las organizaciones. ¿Cómo determina ésta el éxito o fracaso de la innovación en las mismas, y, en concreto, cómo lo hace dentro de las Administraciones Públicas?

Siguiendo a Ramió (2010), durante las últimas décadas, la Teoría de la Organización ha avanzado en la idea de que las organizaciones no funcionan solo en torno a objetivos, estructuras o recursos humanos (elementos de carácter “sociotécnico”), al contrario, acogen una dimensión “político-cultural” manifestando sus propios mitos, valores e ideología a través de mecanismos que se pueden percibir claramente, tales como costumbres, rituales y símbolos.

La cultura organizativa en la Administración pública, especialmente en torno a la visión weberiana, se ha definido como un modelo de estructuras y procesos burocráticos, un fenómeno este último que Crozier (1963) identificaría como un “círculo vicioso” que define unos sistemas organizativos incapaces de flexibilizarse y adaptarse a las demandas de su entorno.

Por su parte, Edgar Schein (1988) definió la cultura organizacional alrededor presunciones y creencias que comparten las personas que integran una organización y que aprenden como grupo ante sus problemas de subsistencia en su medio externo y ante sus problemas de integración interna. Y es precisamente, volviendo al análisis de Ramió, en el seno de la Administración Pública, como “organización específica y diferenciada” donde se manifiestan unas

características que la conducen a una mayor centralización y burocratización en comparación con el sector privado, entre otras razones porque están obligadas "a actuar con respeto a los principios de la equidad, con criterios temporalmente consistentes y con la constante presencia del control jurisdiccional sobre todas sus actuaciones".

Todo esto que describimos puede resumirse en la famosa cita de Peter Drucker (1997), que afirmó que "la cultura se desayuna la estrategia cada mañana". Esta idea sirvió de acicate y de inspiración para una animada conversación entre profesionales de la innovación pública en octubre de 2017 en Castellón (España). ¿Qué es la cultura organizativa? Puede ser aquello que "cada cual hacemos cuando nadie nos ve" (Fermín Cerezo), "aquello de lo que se habla a la hora del café" (Marta de Miguel), o también, la conversación informal, los comportamientos que evocan la sentencia "siempre se ha hecho así" (Borja Colón). En definitiva, ideas que resumen la dificultad que muchas veces se encuentra en las Administraciones Públicas, no tanto para conseguir que las personas acepten ideas nuevas, sino para que desechen las antiguas.

Para Almonacid (2016), la organización y el funcionamiento de las Administraciones Públicas constituyen ahora mismo, salvo excepciones, las principales causas para que no se innove en éstas: cuestiones como la verticalidad y rigidez de las estructuras (jerarquía), la cultura administrativa estanca (burocratización de la rutina), la falta de liderazgo y de visión estratégica son obstáculos para la innovación.

En este contexto, Drucker (1997) identificó tres razones principales que actúan de barrera para la innovación en las instituciones públicas:

1. La institución de servicio público se basa en un presupuesto y no en el aumento de los resultados obtenidos. El éxito se mide por el aumento en el presupuesto en lugar de por los resultados.

2. Las entidades de servicio público dependen de muchos componentes. No se les paga por los resultados. El servicio público debe satisfacer a todos. Resistencia al cambio.
3. La razón más importante es que existe la institución de servicio público para hacer el bien. La institución tiende a considerar su misión únicamente desde una perspectiva moral y no desde una óptica económica.

En la actualidad, las barreras a la innovación enumeradas por Drucker continúan en vigor en numerosas organizaciones públicas. Recientemente, el Grupo de Expertos de la Comisión Europea sobre Innovación en el Sector Público ha identificado cuatro conjuntos de barreras internas que frenan a las Administraciones Públicas (recogido en AEVAL, 2016):

- Débiles factores facilitadores o un marco de condiciones desfavorable.
- Falta de liderazgo para la innovación en todos los niveles.
- Limitado conocimiento y aplicación de procesos y métodos innovadores.
- Uso insuficientemente preciso y sistemático de la medición y de los datos.

En este contexto, la pregunta es obligada: ¿podemos evolucionar desde la cultura burocrática hacia la cultura de la innovación? Para ello será preciso crear entornos proclives y las estructuras necesarias, es decir, un "ecosistema" que permita valorar los elementos nuevos. Moldear la cultura organizativa a favor de la innovación para que ésta sea posible no como un proceso singular, aleatorio, sino como "ecosistema de innovación", algo para lo que son necesarias 4 condiciones (Bason, 2010):

- Enfocar *consciente y sistemáticamente* la renovación del sector público.
- Impulsar la *capacidad* innovadora en todos los niveles de gobierno.
- *Liderar* la innovación más allá del sector público.
- Incentivar procesos de *co-creación*.

A. Consciencia: desarrollar el lenguaje de la innovación y trabajar para que los empleados públicos conozcan las implicaciones de la innovación y lo interioricen.



- B. Capacidad: crear la estructura, dotar de recursos y organizar para innovar. Transformar la estructura organizativa burocrática en una innovadora.
- C. Liderazgo: fundamental para cualquier ámbito de la gestión pública, en el caso de la innovación el liderazgo debe basarse en la autoridad, la apertura y la colaboración. Superando la tradición jerárquica burocrática para generar liderazgos más horizontales e inclusivos.
- D. Co-creación: proceso activo, creativo y social: las 3 "c" de la co-creación:
- a. *Conexión*: interacción con la ciudadanía y actores, no sólo provisión de servicios.
  - b. *Colaboración*: implicación activa de la ciudadanía en los procesos públicos y no solo consulta.
  - c. *Co-creatividad*: creando nuevas soluciones con la ciudadanía y no solo para la ciudadanía.

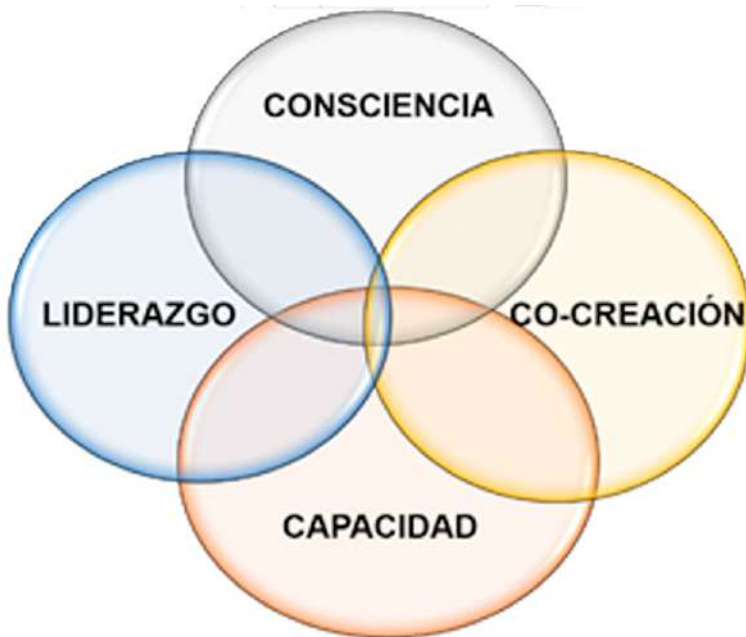


Imagen 2. Factores necesarios para crear un ecosistema de innovación. Fuente: Rojas-Martín y Stan, 2016 a partir de Bason (2010)

Como podemos comprobar, los procesos de cambio institucional implican la puesta en juego de los intereses, las lógicas y racionalidades de los actores organizacionales: la política, la técnica, la burocrática, la corporativa, la de la ciudadanía. Pero estas reglas de juego no responden a comportamientos ingenuos, al contrario, se asume que las innovaciones son procesos políticos complejos donde se dirime poder, y como tales articulan y redefinen lógicas y posicionamientos.

Los procesos y sus productos, por lo tanto, aparecen como resultantes de las capacidades diferenciadas de cada grupo de actores de movilizar recursos y de la naturaleza de éstos (Martínez Nogueira, 2002, Moe 2006, Offe, 2006). Hablamos de incentivos para el cambio, de beneficios que movilizan a los actores a abandonar una zona de certeza normativa, la institucionalidad vigente, es decir, lo que impulsa a una organización y a quienes la integran a cambiar.

Dentro de esta lógica, no podemos dejar de hablar del papel que juegan los empleados públicos como motor de la innovación, la importancia, en definitiva, de las personas en los procesos innovadores y los factores que son necesarios para conseguir que el personal público sea un factor más que impulse la innovación. Aquí es donde entran en juego cuestiones como el liderazgo, un liderazgo facilitador en el que se supera la figura del "director" o "jefe" y que es capaz de facilitar entornos en los que la creatividad y la participación encuentren un caldo de cultivo ideal para la innovación.

En esta línea, la formación juega un papel igualmente importante porque, ¿cómo prosperará la innovación sin potenciar la formación en metodologías para desarrollarla? Para que la innovación dé sus frutos es preciso crear espacios en los que las personas profesionales de la organización puedan poner en valor sus capacidades y experiencias.

Motivar a las personas, potenciar la creación de equipos y, cómo no, el reconocimiento, son otros elementos clave. En relación a esto último, puede darse la dinámica contraria: castigar a quien hace, a quien se equivoca asumiendo un

riesgo. El mejor incentivo, más que monetario, es el reconocimiento público, dando visibilidad a las personas innovadoras<sup>2</sup>.

En este punto, merece la pena reseñar la existencia de roles técnicos específicos que pueden jugar un papel importante para transformar las Administraciones desde la innovación. Es aquí donde Manuel Herrero señala a la figura del CIO (*Chief Information Officer*) público, transformando necesariamente su rol para aportar valor a las organizaciones públicas incorporando la visión estratégica e innovadora. Al CIO se le pide, ante todo "entender el negocio", "no ser un stopper", es decir, no actuar de barrera ante los cambios, sino al contrario, ser un facilitador de soluciones, asumir liderazgo y orientar el trabajo a la gestión y servicios a las personas<sup>3</sup>.

La figura de CIO Público puede actuar como facilitadora en el camino hacia la innovación. Es una buena candidata para ello por varias razones: la mayoría de innovaciones tienen un componente tecnológico; las iniciativas se plasman en proyectos y los CIO son expertos en la gestión de proyectos; la figura CIO tiene una posición transversal en la organización; mientras que el departamento de TI tiene necesidad de encontrar caladeros de aportación de valor.

Hemos hablado de cultura organizativa, de personas, de roles profesionales y, en este punto, ¿cómo no hacer una referencia a la importancia de una educación innovadora para generar personas innovadoras? En el *Foro Económico Mundial* celebrado en Davos en junio de 2016 se afirmó que el 65% de los niños y de las niñas que estudian Primaria en estos momentos trabajará en el futuro en empleos que ahora no existen. Esto significa que la educación deberá cambiar y avanzar hacia un sistema que genere personas profesionales más "empáticas, creativas, innovadoras y preparadas para el cambio" (Fernández, 2016).

2. En este sentido, véase el artículo elaborado por la Diputación de Alicante, en el que se reflexiona sobre los premios y reconocimientos a los empleados públicos: <http://blog.formacion.diputacionalicante.es/2012/03/son-rentables-los-premios.html>

3. Aportación de Penteo al II Congreso Nacional de CIOs APD 26 de Mayo de 2015, Valencia, España.



### 3. Herramientas para poner la innovación en marcha: aspectos metodológicos y experiencias prácticas

Tras esta primera aproximación conceptual, es preciso abordar los aspectos metodológicos, experimentales y prácticos de la innovación pública, algo que vamos a hacer a continuación desde diferentes ópticas e iniciativas concretas en el entorno de lo público. Dentro de este "ecosistema" juegan un papel cada vez más importante los Laboratorios de Gobierno como espacios para la innovación y, del mismo modo, los bancos de buenas prácticas y comunidades de personas innovadoras del sector público, iniciativas encaminadas a recopilar y compartir conocimiento y experiencias innovadoras que han demostrado su potencial para generar valor público.

**Metodologías para la innovación pública: planificación estratégica y modelos de excelencia.**

No se debe obviar que el primer paso para impulsar cualquier estrategia, incluida la innovación, debería ser estudiar y evaluar la situación de partida, por ejemplo, mediante el clásico análisis DAFO (o FODA). En este sentido, Rey-Jordan (2016), tras una revisión de literatura reciente sobre la capacidad de innovación de las organizaciones del sector público, propone un método para hallar las fortalezas y debilidades de la organización para innovar. Este método está basado en el estudio de la estructura informal a través del análisis sociométrico de las relaciones entre las personas que integran la organización, del estilo de liderazgo y de los factores principales que configuran el entorno organizativo (relaciones externas, gestión del conocimiento y estrategia de innovación).

De esta forma, evaluando el estilo de liderazgo predominante y el comportamiento de la estructura informal de una organización, podemos identificar la existencia de potenciales personas intraempreendedoras y determinar si este conjunto de factores relativos a las personas favorecen la innovación. Por otro lado, al evaluar

cómo la organización gestiona el conocimiento, con qué intensidad y frecuencia mantiene relaciones externas y qué estrategia de innovación sigue (en función de la claridad de sus retos, los procesos que activan su potencial innovador y el grado de sistematización del proceso para innovar), podemos determinar si la configuración de su entorno es propicia para la innovación.

Otro método al que podemos acudir para estructurar procesos de innovación es el conocido como método E. R. I. – EXPERIENCIA – REFLEXIÓN – INNOVACIÓN- (Grandinetti, 2011) que consiste en contemplar y organizar operativamente las variables identificadas en los procesos de innovación institucional. El método está basado en algunas pautas metodológicas del Instituto de Gestión de Ciudades (IGC), aportes de la Familia de Metodologías PPGA (de FLACSO).

Este método asume como criterio básico de diseño que la innovación sostenible requiere de profundos aprendizajes en sus actores, y, por tanto, de tiempos y esfuerzos sostenidos. En este sentido, el método otorga particular relevancia a la participación y el involucramiento de los actores y el tratamiento de la dimensión institucional.

El modo de estructurar el proceso va de lo general (la problemática) a lo particular (los problemas con sus redes de actores), para reconstruir, en una unidad conflictiva y provisoria, la visión de lo particular insertada en lo general (los procesos de aprendizaje e innovación).

La innovación como construcción de aprendizajes se entiende como un proceso dialéctico que, a partir del reconocimiento de lo empírico, lo deconstruye en sus principales componentes y lo reconstruye reconociendo una unidad, quizás efímera, pero, sin embargo, cargada de sentido en la diversidad. Se nutre de las experiencias de los actores de la organización, y a su vez define nuevas intervenciones estratégicas como resultado de las reflexiones y aprendizajes innovativos.

- “E”) EXPERIENCIA: integración del campo significativo de actuación, reconocimiento de los actores, las instituciones, las tecnologías y las capacidades involucradas en una problemática específica.
- “R”) REFLEXIÓN: selección de núcleos de innovación, construcción de redes y consolidación de estrategias.
- “I”) INNOVACIÓN: aprendizaje organizacional e innovación.

Por otro lado, al abordar las metodologías para la innovación pública, no podemos pasar por alto la importancia, siguiendo a Virtudes Iglesias, de herramientas como la planificación estratégica y los modelos de excelencia. La innovación es un complemento imprescindible de la planificación estratégica: ésta última marca el rumbo, pero se desarrolla en entornos tan cambiantes en los que se precisa de innovación para poder adaptarnos con flexibilidad a nuevos contextos, necesidades y preocupaciones de la ciudadanía.



Imagen 3. Qué hacer con las buenas ideas en las organizaciones públicas. Fuente: Fermín Cerezo. Licencia CC-BY-SA.

En esta línea, la Guía editada recientemente por AEVAL (España) de *Calidad de la Administración Pública. Una Caja de herramientas para gestores* (2016) recoge en su prólogo la necesidad de que las autoridades públicas sean *"capaces de adaptarse a los cambios dinámicos y a menudo perturbadores de la economía y la sociedad. En un mundo incierto, pero cada vez más 'conectado', políticas y estructuras que han tenido éxito en el pasado podrían no ser suficientes o adecuadas para servir a los ciudadanos y las empresas en el futuro. La capacidad para reflejar las necesidades de hoy y anticiparse a las de mañana, con la agilidad necesaria para adaptarse, tiene que convertirse en una característica permanente del sector público."* (p. 13).

Por su parte, los modelos de excelencia contribuyen a llevar a la práctica tanto la mejora continua como la innovación. Concretamente, la definición de innovación inscrita en el modelo *EFQM* de excelencia denota una gran amplitud y orientación a resultados, pues implica la traducción práctica de ideas en nuevos productos, servicios, procesos, sistemas e interacciones sociales.

Al igual que el anterior, el modelo *CAF* cuenta entre sus principios fundamentales de la excelencia con el aprendizaje continuo, la innovación y la mejora. Se trata de modelos que establecen criterios concretos para promover la innovación y además la contemplan bajo una óptica transversal. Ciertamente, no constituyen el único camino para la innovación, pero la facilitan, desde el momento en el que una organización parece que estará en mejor posición para innovar si previamente existe una cultura de la calidad asentada.

Al fin y al cabo, el objetivo último y prioritario de la innovación es la creación de valor público, independientemente de la metodología que se utilice para generarlo. Si interpretamos la innovación bajo este prisma, es perfectamente plausible partir de metodologías probadas que se pueden ir mejorando y adaptando a cada situación. Tal es el caso del *benchmarking*.



## Benchmarking como instrumento de gestión de la calidad ¿= a innovar?

Dentro de las metodologías para desarrollar la innovación en el seno de las Administraciones Públicas no podemos pasar por alto la importancia del denominado "*benchmarking*", en sus dos dimensiones: como sistema de gestión de la calidad en el sector público y como, cuanto menos, estímulo para activar el potencial innovador en las organizaciones. Ha sido éste un tema que despertó especial atención en el debate previo a la elaboración de este Estudio en la Red Social NovaGob, de ahí que diferenciamos esta metodología de gestión de la calidad de los servicios públicos, planteando también su conexión con la innovación pública.

El *benchmarking* tiene su origen en los años 80 dentro de la empresa privada, en concreto cuando la compañía Xerox comenzó a comparar su desempeño en relación con sus competidores, llegando a desarrollar una metodología que "consiste en tomar 'comparadores' o 'benchmarks' a aquellos productos, servicios y procesos de trabajo que pertenezcan a organizaciones que evidencien las mejores prácticas sobre el área de interés, con el propósito de transferir el conocimiento de las mejores prácticas a su aplicación." (Tomado de Wikipedia – *Benchmarking*).

Esta definición es compartida por la *Fundación Europea para la gestión de la calidad* (EFQM por sus siglas en inglés), definiendo este sistema en el *European Benchmarking Code of Conduct* (2009) como "el proceso de identificar y aprender de las buenas prácticas de otras organizaciones". Para S. Cook (1995) el benchmarking puede aplicarse de la comparación de las mejores prácticas tanto dentro de una misma organización como de otras organizaciones. Es decir, aprender de lo mejor que hay en tu corporación y de los mejores fuera de ésta.

Pero, hacer *benchmarking*, gestionar la calidad o implantar procesos de mejora continua ¿es = a innovar? En este sentido, la definición de *innovación* que ofrece

Wikipedia nos recuerda que ésta consiste en dar soluciones a problemas con ideas creativas, pero también "puede realizarse a través de mejoras y no solo de la creación de algo completamente nuevo". En esta línea, Máximo Fraile (que se define como benchmarkista profesional) llama la atención sobre el hecho de que la probabilidad de inventar algo nuevo es muchísimo menor que la de encontrar algo mejor ya inventado en otros servicios, poniendo el acento, no en la novedad, sino en "mejorar tu organización" como factor más importante. Además, define el benchmarking como "la metodología más sencilla, barata y segura de innovar", dado que la implantación de mejoras con este método es más eficiente y conlleva además un ahorro de tiempo y costes.

Qué duda cabe que tiene sentido enfocar la innovación bajo esta perspectiva, impulsando la colaboración entre Administraciones (tan demandada) que no tienen que guardar el "*know how*" para mejorar de una manera más rápida y eficiente.

Pero no es menos cierto que existen otras visiones que restan carácter innovador al sistema de benchmarking. En el citado debate, David Rey le otorga la capacidad de estimular el potencial innovador del sector público, citando a su vez a Xavier Marcet, que en la *conferencia principal* del Congreso NovaGob 2015 no recomendaba esta metodología como sistema de innovación (al considerar que había otros mejores), a la vez que insistía en diferenciar innovación de mejora continua (fenómeno basado en la medición, evaluación e introducción de mejoras correctivas) si nos basamos en su enfoque contrapuesto: retrospectivo (mejora continua) y prospectivo (innovación).

Esta discusión terminológica, así como el carácter innovador del *benchmarking*, centraron el discurso de las personas expertas invitadas a la Jornada de Castellón, tales como Marta de Miguel, y de igual forma el debate posterior que ha dado forma definitiva a este estudio colaborativo.

En cualquier caso, (tanto si lo hacemos de mejora continua, *benchmarking* o innovación enfocada a la "novedad") estamos frente a procesos especialmente complejos en un entorno como el de la Administración Pública para estimular una cultura de gestión de la calidad = o no a la innovación. El citado documento

de AEVAL (2016) llama la atención precisamente sobre el hecho de que “el intercambio de conocimientos obtenidos en el benchmarking de los servicios públicos puede ayudar a acelerar el proceso de aprendizaje”, pero “comparar el rendimiento de las organizaciones públicas”, advierte, “puede ser muy complicado, porque la medición de objetivos sociales es a menudo difícil y deben tenerse en cuenta las culturas políticas y administrativas” (p. 92).

A pesar de esta dificultad, un buen ejemplo en España de espacio de innovación informal y *benchmarking* con muy buenos resultados es el que ha generado el grupo de técnicos de la *Comisión de Modernización, Participación Ciudadana y Calidad* de la FEMP, que continúa siendo referente y punto de encuentro de los técnicos municipales interesados en mejorar la prestación de los servicios públicos locales. Uno de sus últimos trabajos ha sido la redacción, junto a AENOR, de la Norma UNE 66182 “Guía para la evaluación integral del gobierno local y su desarrollo como ciudad inteligente” (2015).

### ¿Qué es y qué hace un Laboratorio de Gobierno?

Surgidos en las últimas décadas bajo diferentes nombres (laboratorios del cambio, equipos de innovación o laboratorios de innovación), los Laboratorios de Gobierno están dando a la formulación de políticas y programas públicos una inyección muy necesaria de creatividad y experimentación, reuniendo a los diferentes actores (stakeholders) para explorar soluciones a problemas complejos, y para diseñar y probar nuevos enfoques y soluciones (Reynolds, 2015).

Los Laboratorios de Gobierno, centrados en facilitar la innovación pública bajo su perspectiva centrada en nuevos enfoques y soluciones a los problemas, añaden también un componente más abierto a ésta (en el sentido de estimular la co-creación entre diferentes actores), lo que nos lleva a nuevos conceptos como “ecosistemas públicos” que abordaremos a continuación. De cualquier modo, metodologías como el benchmarking siguen llamando a la puerta de los nuevos escenarios y herramientas de la innovación: este sistema, sin ir más lejos, bien podría usarse para difundir los resultados (sean en forma de éxito o fracaso) de las innovaciones y avanzar en los aprendizajes.

Si tomamos como referencia la óptica del modelo burocrático de Administración Pública, basado en certezas y procedimientos inamovibles, los Laboratorios de Innovación Pública aportan un enfoque disruptivo para unas Administraciones donde reina la aversión al fracaso, a hacer las cosas de manera distinta, algo que dificulta sobremanera poder dar respuesta a las nuevas demandas sociales, o incluso aún más grave, ofrecer soluciones ante un mundo que relega indefectiblemente a las organizaciones que no evolucionan, no innovan y no se convierten en estructuras adaptables y susceptibles al cambio permanente.

Un Laboratorio de Innovación es, ante todo, como afirma J. Ignacio Criado, "un espacio de trabajo donde el fracaso está permitido", siendo la asunción de riesgos (para fracasar o acertar) el punto de partida para el aprendizaje. Esta asunción de riesgos debe ser promovida, alimentada, ya que el riesgo es la cuota de peligro necesaria para desarrollar innovaciones y cambios disruptivos. Esto, que parece relativamente sencillo, no lo es tanto, pues debe arrancar desde la idiosincrasia personal y desde una formación y una educación que inhiben por defecto la innovación y la creatividad, y que, a la postre, mimetizan en gran medida a los profesionales que ocupan los lugares en las Administraciones Públicas.

Desde esta filosofía, los Laboratorios de Innovación Pública, tomando como referencia el estudio de Acevedo y Dassen (2016), realizan distintas actividades: hacer tests o prototipos; implementar experimentos aleatorios; incorporar ideas de la ciudadanía y de servidores públicos; hacer análisis de datos; implementar metodologías de *design thinking* y de diseño centrado en las personas; desarrollar aplicaciones móviles y *software*; actividades de formación para agencias públicas; formar redes al interior del gobierno; y formar redes externas. Los Laboratorios de Innovación Pública cuentan con 5 desafíos fundamentales: incorporar las visiones externas a los organismos gubernamentales; formar redes internas y externas de una organización; apoyar el liderazgo; aportar flexibilidad presupuestaria y capital humano, y administrar el riesgo. Entre estos retos, el principal, según J. Ignacio Criado, consiste en incorporar el conocimiento experto que está fuera de la Administración para poder acometer con éxito la solución a los problemas que se enfrentan unas Administraciones Públicas que "han perdido el monopolio de la solución de los problemas públicos".

Dentro de los modelos que pueden acoger los Laboratorios de Gobierno destaca el que aporta el *GovLab* de la Universidad de Nueva York, insertado en el ecosistema de lo público (una institución de educación superior) pero no dentro de una Administración concreta (otro modelo). Ésta misma fórmula es la elegida para el que es el primer Laboratorio para la innovación pública en España (con enfoque iberoamericano), *NovaGob.Lab*, que encaja dentro de un "ecosistema de innovación" integrado por la Red Social de la Administración Pública *NovaGob*, el *Congreso NovaGob*, y la *Universidad Autónoma de Madrid*.

La propuesta de NovaGob.Lab es desarrollar una estructura en red y vincular a la comunidad de instituciones innovadoras del ámbito iberoamericano para transformar la solución de los problemas públicos con el objetivo de ayudar a las Administraciones a crear valor público y social y transformar la vida de las personas a través de la innovación. Para ello, pone en marcha estrategias de colaboración para unir el mundo académico, la sociedad civil y la gestión pública, avanzando así hacia una "gobernanza pública inteligente" (Criado, 2016).

Otros ejemplos de enorme interés son el *Laboratorio de Gobierno de Chile*, impulsado desde el propio Gobierno chileno; *MindLab*, que es el laboratorio de innovación gubernamental danés, dirigido conjuntamente por los Ministerios de Negocios y Crecimiento, Educación y Empleo y el Ayuntamiento de Odense, y que incorpora diseño centrado en las personas y técnicas de investigación de inmersión, como jornadas de personas usuarias, diarios y estudios etnográficos, para transformar radicalmente la relación entre el gobierno y los ciudadanos; y *Behavioural Insights Team*, del Gobierno británico, un buen ejemplo de un Laboratorio de Innovación dispuesto a emprender enfoques experimentales para las intervenciones públicas y la formulación de políticas.

Los Laboratorios de Gobierno se caracterizan, por tanto, por su conexión directa con el Sector Público y por su alto grado de experimentación en la propuesta de servicios públicos innovadores para cambiar la forma en la que las Administraciones Públicas trabajan. Los integran profesionales de diferentes sectores (diseño, economía, política, el ámbito social o tecnológico, etc.) que

pueden operar de una manera más horizontal, no jerárquica, libres de las limitaciones de mandatos específicos de cada organismo, de los problemas políticos y restricciones de procedimiento.

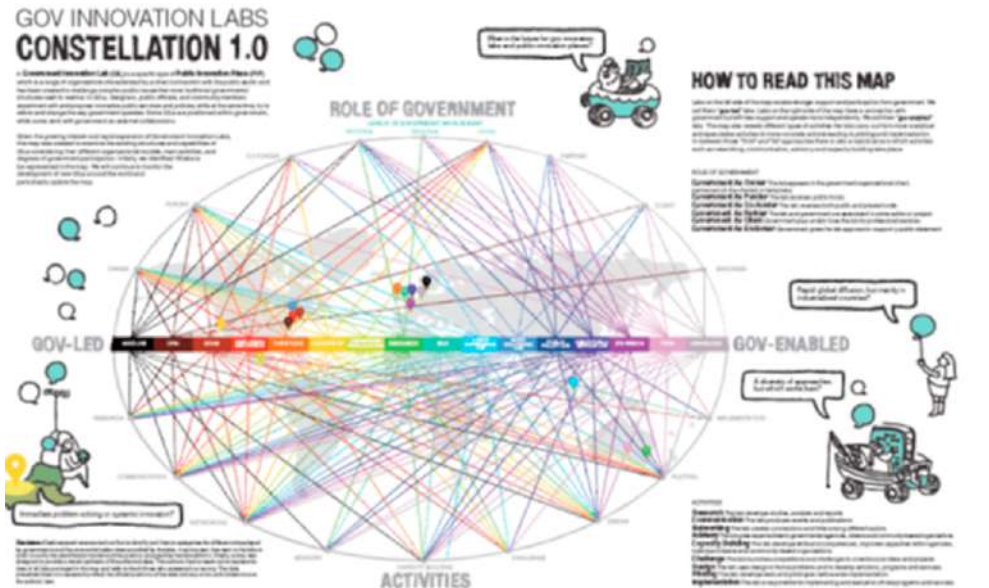


Imagen 4. Mapa de creación de los Laboratorios de Gobierno. Fuente: Parsons DESIS Lab (2013)

Los nuevos valores (colaboración, apertura, creatividad, compromiso, transparencia, participación, múltiples dimensiones, reutilización, beta perpetua y co-creación) requieren nuevas herramientas que los Laboratorios están usando (hipótesis, investigación básica, *crowdlearning*, *design thinking*, experimentación, prototipos, testeo, desintermediación, uso de tecnologías sociales o comunidades de personas expertas), para poner en marcha distintas líneas de acción que constituyen un "Hub" de innovación pública: estrategias de uso de redes sociales, diseño de políticas públicas abiertas, difusión de resultados en publicaciones, capacitación directiva y técnica.

Nuevas herramientas y nuevas actitudes (mentalidad más abierta, voluntad de aprendizaje, intercambio de conocimiento, etc.). Estamos ante una nueva lógica de pensamiento y de acción, basada en la colaboración y en la confianza, algo que implica pensar y hacer de manera diferente. El reto no es pequeño, pero aunque no podamos, como es obvio, afirmar que la innovación está asentada

en el conjunto del sector público, sí que encontramos ejemplos concretos en los que se intenta dar respuesta de forma innovadora a los problemas públicos, así como fomentar el espíritu innovador en la sociedad.

### **El valor de la experimentación y el prototipado en los Laboratorios de Gobierno.**

Como se ha mencionado anteriormente, una de las principales funciones de los Laboratorios de Gobierno es la generación de prototipos de servicios y políticas públicas. Por prototipo se entiende una versión simplificada de un servicio o política que se lleva a cabo en un entorno controlado durante un periodo de tiempo previamente determinado tras el cual se evalúa la viabilidad de su aplicación a una escala mayor y las modificaciones necesarias para solventar los problemas y retos detectados.

Este esquema de prototipado y experimentación presente en los Laboratorios de Gobierno permite abordar dos retos esenciales del proceso de políticas públicas en la actualidad: (1) la reducción del riesgo de fracaso de un nuevo servicio o política al poder evaluar su viabilidad en un entorno experimental y controlado y (2) la obtención de datos e información empírica valiosa que ayude al proceso de toma de decisiones.

De acuerdo a Criado, Rojas-Martín y Silván (2017) un proceso de prototipado en un Laboratorio de Gobierno (partiendo de una experiencia en el seno de NovaGob. Lab) puede contener las siguientes fases, que se llevan a cabo por parte de una comunidad multidisciplinar de innovadores públicos pertenecientes a diferentes instituciones:

Para el éxito del prototipado es fundamental un correcto diseño de la comunidad de innovadores de acuerdo a parámetros como su experiencia, especialización y representatividad, la creación de un plan de trabajo que parta de la definición del problema y de su solución para acabar en el diseño de su prototipo y su testeo y la existencia de espacios de debate permanente que permitan el intercambio de conocimiento.

FASE 1	FASE 2			FASE 3
Creación de la comunidad	Conceptualización	Diseño y prototipado	Testeo preliminar	Testeo amplio y difusión
<b>Comunidad virtual permanente</b>				

(Fuente: Criado, Rojas-Martín, Silván; 2017)

**La innovación "en práctica": bancos de buenas prácticas y comunidades de innovadores públicos.**

Desde una perspectiva general, podemos identificar una serie de buenas prácticas innovadoras en el ecosistema de la Administración Pública:

1. Experiencias de co-creación donde una línea de trabajo de los servicios públicos se basa en conceptos como *"people helping people"*.
2. Proyectos de gobernanza inteligente a través de los datos.
3. La irrupción en las Administraciones de la participación y con ello la inteligencia colectiva
4. La apertura al "intraemprendimiento" con bancos de talentos, habilidades y experiencias.
5. Los sistemas estratégicos inteligentes de participación ciudadana donde se trabaja con la "Teoría de Juegos y Política Pública".
6. Las experiencias pioneras de aplicación de la Ciencia del Comportamiento", especialmente impulsadas por la orden de Obama del 15 de septiembre de 2015 donde se ordena a las Agencias del Gobierno de EEUU a usar estos principios para "servir mejor a los americanos".
7. La aplicación de los modelos matemáticos de optimización que permiten maximizar el impacto de las inspecciones públicas.



Existen, además, iniciativas de bancos de buenas prácticas que recopilan las mejores formas de hacer en las organizaciones públicas y que sin duda se constituyen en lugares de referencia para las personas que quieren innovar dentro de la Administración. Uno de los más importantes es el *Observatorio de la Innovación del Sector Público (OPSI)* de la OCDE, que recoge y analiza ejemplos y experiencias compartidas de innovación del sector público para proporcionar consejos prácticos sobre cómo innovar. Las personas usuarias de esta plataforma pueden acceder a información sobre prácticas innovadoras, compartir las suyas y colaborar con otras personas usuarias. A nivel nacional, contamos con el *Banco de Innovación de las Administraciones Públicas* del INAP, un repositorio de buenas prácticas recopiladas siguiendo una metodología específica para su detección y documentación.

Las comunidades virtuales que ponen en contacto a personas innovadoras del sector público también juegan un papel esencial para potenciar la innovación dentro de las Administraciones, a través de espacios de colaborativos para debatir y colaborar sobre innovación poniendo en común conocimiento y experiencias.

Aquí cabe destacar cuatro comunidades, comenzando por la Red Social NovaGob, encontramos una comunidad para la innovación integrada por 12.000 miembros (2017) que integran profesionales de todos los países de Iberoamérica. Entre otros grupos, encontramos *Innovación Pública: teoría y práctica*, enfocado a compartir conocimiento y experiencias acerca de la innovación pública, y que cuenta con dos WikiGobs (repositorios de conocimiento) dedicadas, por una parte, a la innovación en la gestión de los recursos humanos, y de otra parte, a las tendencias de innovación en el sector público. Este espacio está coadministrado por Alberto Ortiz de Zárate, Ana Báez y Marta de Miguel, y ha servido, sin ir más lejos, como punto de encuentro para elaborar este estudio colaborativo.

El *Club de Innovadores Públicos* (#CIP) enfocado al ámbito español, cuyo objetivo es "es crear y dinamizar un grupo selecto de innovadores pertenecientes a las administraciones públicas que potencien la innovación y la modernización como elemento propio de sus administraciones a través de la creación de una red y de espacios de colaboración de intraemprendedores públicos para poner en valor sus experiencias y potenciar la innovación, dignificando la labor de innovación y su reconocimiento." Desde el CIP se lanzó en 2013 el "Compromiso del Innovador Público", un documento que ha sido signado ya por más de 1.000 personas comprometidas con la innovación pública.

*INAP Social* (España), también alberga una pequeña *comunidad de innovación* enfocada al ámbito español, moderada por Marina Vega, Antonio Galindo y Sara Hernández, un grupo con cerca de 40 miembros donde se pueden compartir ideas, conocimientos y experiencias para estimular la innovación en la gestión pública.

Recientemente se ha creado la *Red de Innovadores Públicos* (Chile) vinculada al proyecto de Laboratorio de Gobierno impulsado por el Gobierno de Chile. Se trata de un proyecto prometedor que habrá que seguir con atención.

## 4. ¿Para qué innovamos? Creando valor público para mejorar la sociedad

En torno a la innovación pública la pregunta es *qué, cómo*, pero ante todo *para qué*: crear valor público y bienestar colectivo ¿Conseguiremos una sociedad mejor gracias a la innovación? En este punto, es vital distinguir los movimientos simplemente decorativos de los procesos realmente transformadores. Como afirmó Alberto Ortiz de Zárate en las citada Jornada desarrollada en la Diputación de Castellón, la innovación pública, o va dirigida a mejorar de forma palpable la prestación de servicios públicos y, por ende, la calidad de vida de la ciudadanía, o se quedará en un elemento decorativo.

Esta idea supuso el pistoletazo de salida a un intenso debate que más tarde se trasladó a la Red Social NovaGob en la confección de este estudio colaborativo en torno a varias cuestiones clave: ¿Para qué innovar desde el Sector público? ¿Cómo medir el resultado de esa innovación? Y, por último, ¿cómo podemos construir entornos propicios para la innovación en el seno de las organizaciones públicas y en su relación con la sociedad, con el "ecosistema innovador"?

**El cambio empieza dentro y mira hacia fuera: generar valor público.**

La creación de valor público, como ya hemos afirmado en varias ocasiones, es condición *sine qua non* para distinguir la innovación de lo que no lo es. De lo contrario, corremos el riesgo de emprender procesos podrían denominarse de "innovación pública" pero que pueden resultar ser inocuos a lo sustancial de las necesidades y expectativas de la ciudadanía que deben atenderse desde un servicio público.

La innovación no puede ser un mero maquillaje o un conjunto de actos decorativos de la gestión pública, sin impactar seriamente en la burocracia administrativa y en la sinergia ad-hoc de los procesos y procedimientos estancos. De ahí, que

el cambio debe empezar necesariamente desde dentro de las organizaciones, pero tiene que tener la vista puesta fuera, en la sociedad, en un cambio y una transformación cultural y social mucho más amplias.

“Las personas innovadoras están dispuestas a estar con un pie dentro y otro fuera”. Esta idea, enfatizada por Fermín Cerezo en el debate, da buena muestra del giro que deben dar las organizaciones públicas para alcanzar los objetivos que buscamos con la innovación. El primer impacto de la innovación y la condición que la hace posible es el cambio en la cultura de la organización. Mirar fuera, generar valor público, ser capaces de medirlo y trasladar (contar a través de relatos) esos logros a la sociedad. Al fin y al cabo, es la ciudadanía quien está legitimada para saber si se ha generado o no un valor público que muchas veces se logra alcanzar, pero que las Administraciones Públicas fallan a la hora de “comunicar”.

Pero, ¿cómo damos respuesta a la necesidad de medir los resultados desde los modelos de innovación? Aquí, la problemática, al igual que abordamos en el apartado metodológico, también radica en determinar si desde la perspectiva de la gestión de la calidad podríamos conocer de forma más certera si se han satisfecho las necesidades y expectativas de las personas usuarias de los servicios públicos, algo a lo que ya han dado respuesta los modelos y sistemas de calidad en la gestión pública.

En cualquier caso, aunque recojamos necesariamente esta visión, es tarea de este estudio dar respuesta al objetivo de avanzar en cómo medir los resultados de la innovación, la generación de valor público, siendo conscientes de que uno de los principales obstáculos para la innovación en el Sector Público es precisamente “el uso insuficientemente preciso y sistemático de la medición y de los datos.” (AEVAL, 2016, p. 50).

## ¿Cómo medimos la creación de valor público? Indicadores de la innovación en las Administraciones Públicas.

Las métricas aplicadas a la innovación pública son necesarias para valorar su desempeño y sus resultados. Siguiendo el trabajo aportado por la consultora Penteo (2013), la innovación presenta además una complejidad especial a la hora de ser medida, porque muchos de sus efectos son intangibles, razón por la que los indicadores que usemos deben ser claros, motivadores y traducirse en acciones. En el citado documento se concretan además tres ámbitos de medida de la innovación.

1. Cultura innovadora:
  - Tiempo dedicado.
  - Deseo de innovación.
  - Aceptación de fracaso.
2. Procesos:
  - Productividad.
  - Efectividad.
3. Resultado:
  - Retorno económico.
  - Retorno operacional.
  - Retorno de aprendizaje.

Si nos centramos en el contexto de la innovación pública, la generación de valor público debe abordarse en dos direcciones: hacia la ciudadanía y la sociedad y hacia el propio Sector Público. En este sentido, Fermín Cerezo aporta los denominados “mapas de generación de valor público desde la innovación”, con indicadores concretos y susceptibles de someterse a medición y contraste.

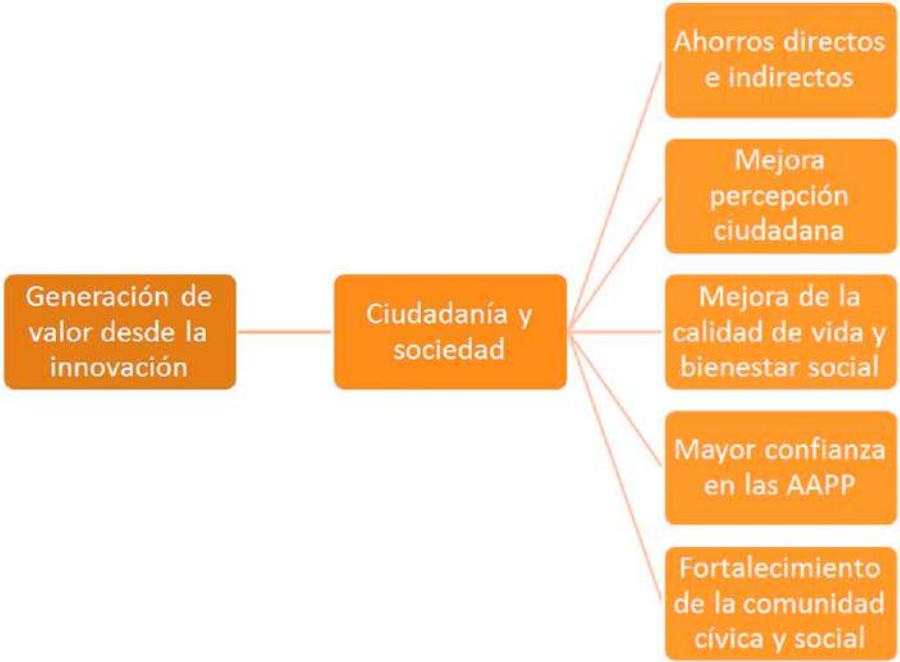


Imagen 5. Mapa de generación de valor público desde la innovación. Fuente: Fermín Cerezo.

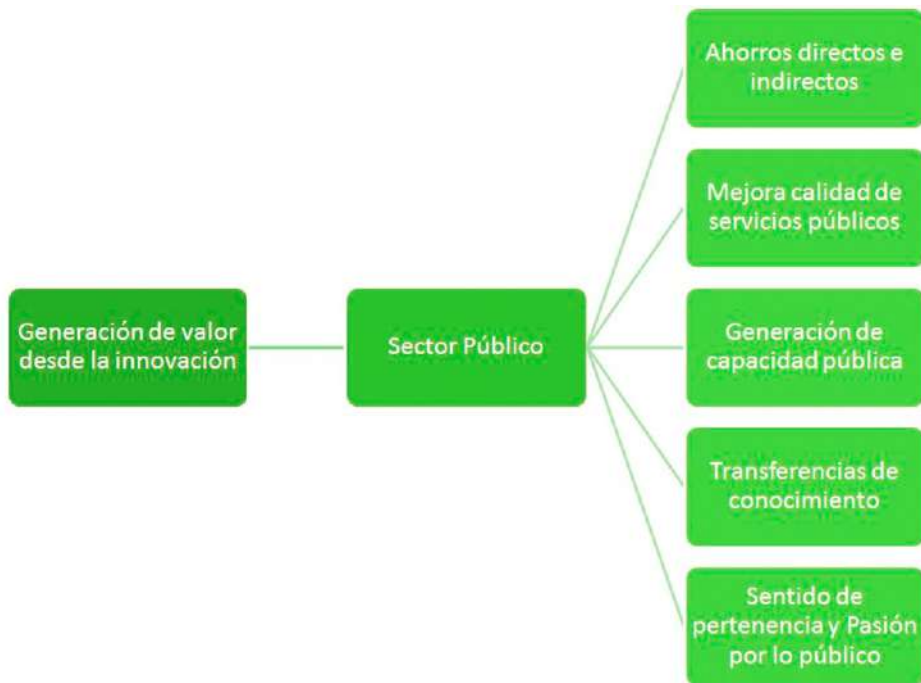


Imagen 6. Mapa de generación de valor público desde la innovación. Fuente: Fermín Cerezo.

Estas aproximaciones se completan con otros trabajos realizados por innovadores del sector público en España en el marco del Curso Superior de Gestión de la Innovación del INAP. En 2015, Francisco José Eugenio Baute realizó una propuesta de "*Ideas para la métrica de la innovación en las AAPP*"<sup>4</sup>, extrapolando y ampliando los indicadores de Penteo a las organizaciones públicas. En el contexto del Curso citado se preparó igualmente un conjunto de "*Indicadores clave del modelo de innovación pública*"<sup>5</sup>, evaluando la cultura innovadora, el proceso innovador y los resultados e impactos en términos de generación de valor.

### Entornos propicios para la innovación.

Preguntarnos cómo medir la generación de valor público con la innovación nos lleva a plantear otra cuestión: ¿dónde podemos innovar? Los ámbitos de la innovación pública son amplios: en los procesos internos, en servicios y productos, en la provisión y entrega de servicios, en las estrategias públicas, en la forma de interactuar con la sociedad.

En la Jornada de Castellón, Fermín Cerezo adelantó una propuesta de escenario propicio para la innovación centrada en una "desburocratización radical", entre cuyos hitos encontraríamos la transformación de las oficinas de registro e innovación en espacios desburocratizados de asistencia a la ciudadanía. Para visualizar el resultado, Cerezo puso como ejemplo las Apple Store donde el personal al servicio de Apple asiste a sus clientes actuales y potenciales en el conocimiento y disfrute de sus productos en un entorno de cero papel y de mucho valor añadido al cliente.

4. El documento está publicado en INAP Social y es necesario estar registrado en esta red para acceder.

5. Documento publicado en NovaGob por Fermín Cerezo, público y reutilizable.



Otra aportación relevante en este terreno es la que han trabajado, entre otras personas, Amalio Rey y Sara Hernández en el marco de un taller de innovación del Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP). Se trata de un “Mapeo de áreas de oportunidades” para innovar en el sector público a través de la categorización de la innovación en categorías muy amplias (servicios/productos, procesos internos/flujos, cultura y gestión del personal público/personas, organizativa/estructuras, marco administrativo interno/normas y políticas públicas/legislación).

En total, encontramos 41 subcategorías que indagan en las oportunidades de innovación en el sector público, por ejemplo, a través del co-diseño de productos y servicios con la ciudadanía, el desarrollo de procesos de comunicación interna, la gestión del conocimiento mediante comunidades de práctica, el rediseño de organigramas para facilitar la apertura y la colaboración, la flexibilización del marco regulatorio para liberar creatividad y la co-creación normativa.

## 5. Conclusiones: la innovación pública y Larra 200 años después

En 2033 se cumplirán 200 años del artículo de Larra "*Vuelva usted mañana*", símbolo de una Administración ineficiente e incapaz de dar una respuesta ágil a las demandas de la ciudadanía. A pesar de los avances (Administración Electrónica, Gobierno Abierto...), superar esa realidad de una vez por todas dependerá y mucho de la capacidad del Sector Público de dar respuesta al *qué*, al *cómo* y al *para qué* de la innovación.

Si conceptos como la eAdministración, las *smart cities* o la transformación digital se conciben como fines en sí mismos en lugar de como instrumentos, no se conseguirán alcanzar las demandas procedentes de la sociedad. Y el "vuelva usted mañana" se trasladará, simplemente, a los procesos telemáticos. Si no se piensan los servicios desde la mirada de la ciudadanía y del potencial creativo de quienes las ponen en marcha, realmente no habrá innovación, ni por ende, generación de valor público.

Lograrlo será cuestión de actitud y de aptitud: haciendo hueco a una mentalidad de servicio público más abierta y horizontal (creatividad, experimentación, riesgo, prototipado, colaboración y co-creación con la ciudadanía); capacitando y motivando al personal público (reconocimiento y formación en metodologías de innovación) y a la ciudadanía (informando, consultando, involucrando, colaborando y empoderando).

Como hemos visto previamente, ya existen experiencias a nivel internacional que vienen funcionando de manera muy positiva desde hace años. Aprovechar el caudal de conocimiento que los laboratorios de gobierno para la innovación pública han desarrollado hasta el momento será fundamental para lograr el éxito en el objetivo de hacer Administraciones más innovadoras y útiles para la sociedad.

El motor de la innovación pública está dentro y fuera de las organizaciones públicas. Conectar los dos ámbitos en todo su potencial emprendedor, según la lógica de funcionamiento de la "innovación abierta" y el trabajo colaborativo y "en red", que a fin de cuentas es una de las características que diferencia a una Administración Pública "inteligente" de otra que no lo es. El objetivo que impulsa este enfoque (que será digital pero también necesariamente social) no puede ser otro que mejorar la Administración desde las personas y para las personas, dotando de contenido el concepto de servicio público.

## 6. Contribuciones

Nuestro agradecimiento a todas las personas que han colaborado con sus aportaciones en la elaboración de este Estudio. Todas ellas, en mayor o mayor medida, han contribuido a completar, enriquecer y orientar una aproximación lo más certera posible al concepto y práctica de la innovación pública abierta.

Por orden alfabético:

Adolfina Angustias Sánchez Martínez

Monitora escolar en CEIP Las Albarizas de Marbella, Málaga, España.

Adrián Vicente Paños

Servicio de Transparencia y Gobierno Abierto, Diputación de València, España.

Investigador de la Universitat Politècnica de València. Co-fundador de Alaquàs Participa.

Aitana Mas Mas,

Directora general de Transparència i Participació. Generalitat Valenciana, España.

Aitor Silván

Investigador de NovaGob.Lab y responsable de proyectos en NovaGob

Alberto Ortiz de Zárate

Director de alorza.net, España.

Borja Colón de Carvajal

Jefe del Servicio de Administración e Innovación Pública. Diputación Provincial de Castellón, España.

Cándido Pérez

Funcionario del Gobierno de Canarias, España. Miembro de la Asociación Federal Española de para el Fomento del Bien Común.

Carmen Vilanova

Jefa del Servicio de Promoción Económica y Relaciones Internacionales. Diputación de Castellón, España.

David Rey Jordan

Responsable técnico Área de Postgrado y Doctorado, Grupo de Trabajo Gobierno Abierto. Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España. Co-fundador de OpenKratio.

Encarna Hernández

Investigadora de NovaGob.Lab y directora de comunicación de NovaGob.

Fermín Cerezo

Coordinador de organización y gestión pública. Ayuntamiento de Valencia, España.

Francisco Rojas Martín

Director de NovaGob, y Doctor Internacional en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Coordinador de INNOLABS, red iberoamericana del programa CYTED de la SEGIB.

J. Ignacio Criado

Profesor de Ciencia Política y Vicedecano de Investigación e Innovación de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), España. Director de NovaGob.Lab.

José A. Latorre Galicia

Jefe de Formación y Calidad de la Diputación de Alicante, España.

José Luis Ros Medina

Estudiante de doctorado de la Universidad de Murcia, España.

Josep Pont Vidal

Nucleo Altos estudios Amazônicos (NAEA). Universidade Federal do Pará, Brasil.

Loredana Stan

Investigadora de NovaGob.Lab.

Manuel Herrero

Miembro de la Asociación de Técnicos de Informática de la Administración Local (ATIAL). Jefe de Servicio de Modernización Tecnológica e informática del Ayuntamiento de Torrent, Valencia, España.

Marta de Miguel

Responsable de transparencia en la Universidad de Zaragoza, España.

Mauro D. Ríos

Director de Internet Society Uruguay Chapter y asesor de la Agencia de Gobierno Electrónico de Uruguay (AGESIC)

Maximo Fraile Escrich

Técnico de Calidad en Gobierno de La Rioja, España.

Mentxu Ramilo Araujo

Investigadora de NovaGob.Lab.

Micaela Moya

Estudiante de la Ciencia Política en la Universidad Nacional de La Rioja, Argentina.

Néstor A. Colombo

Investigador gubernamental. Buenos Aires, Argentina.

Nuria Nelli

Investigadora de la Dirección de Calidad Institucional, Secretaría General, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

Oscar Tormo

Director de la Unidad Cartográfica y SIG del Departamento de Tributos Inmobiliarios de la Diputación de Alicante, España.

Rita Grandinetti

Directora del Departamento de Administración Pública FCPYRRII. Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Sara Hernández Ibabe

Funcionaria de Habilitación Nacional. Tesorera de la Diputación de Huelva, España.

Sirley Galvis

Estudiante de la Universidad de La Laguna. Santa Cruz de Tenerife, España.

Vanessa Pamela Hurtado Roque

Investigadora "Goberna Latinoamérica – Spain"; research fellow "Cipol" - Peru'.

Víctor Almonacid

Secretario de Administración local en España. Director Ejecutivo de NovaGob.Lab.

Virtudes Iglesias Martínez

Inspectora de Servicios. Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital del Gobierno de España. Equipo de Dinamización de la innovación. Proyecto In'nova/Minetad.

## 7. Bibliografía

Acevedo, S., & Dasen, N. (2016).

*Innovando para una mejor gestión: la contribución de los laboratorios de innovación pública. BID.*

Recuperado de:

<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7874/Innovando-para-una-mejor-gestion-la-contribucion-de-los-laboratorios-de-innovacion-publica.pdf?sequence=9>

Almonacid (21 de octubre de 2016)

*Innovación es la respuesta... ¿cuál era la pregunta?*

[Mensaje en un blog].

Recuperado de:

<https://nosoloaytos.wordpress.com/2016/10/21/innovacion-es-la-respuesta-cual-era-la-pregunta/>

Bason, C. (2010)

*Leading public sector innovation: co-creating for a better society. Polity Press.*

Bristol.

Brugué, Q., Blanco, I., & Boada, J. (2013).

*Entornos y motores de la innovación en la administración pública. En GT A.01 - IV Congreso GIGAPP IUIOG (p. 32). Madrid.*

Recuperado de:

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/F78944E4C189549E05257C0500746031/\\$FILE/A01-BRUGUE\\_ETAL-2013.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F78944E4C189549E05257C0500746031/$FILE/A01-BRUGUE_ETAL-2013.pdf)

Chesbrough, H. (2003).

*The era of open innovation.*

*MIT Sloan Management Review*, 44 (3), pp. 35-41.

Club de Innovadores Públicos (#CIP) (2015)

*El perfil del innovador público*

(estudio realizado a partir de encuestas).

Recuperado de:

<https://goo.gl/6EZUyw>

- Criado, J. I. (Ed.). (2016).  
*Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas.*  
Madrid: INAP.
- Criado, J. I., Rojas - Martín, F., Silván, A. (2017)  
*Hacia una Gobernanza Inteligente a través de los Laboratorios de Innovación Pública. Analizando el caso NovaGov.Lab.*  
Revista de Gestión Pública.
- Crozier, M. (1963)  
*The Phénomène Bureaucratique, Paris, Édition du Sevil.*  
Traducción al español, 1974.  
Buenos Aires: Ed. Amorrortu.
- Daglio, M., Gerson, D., & Kitchen, H. (2015).  
*Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation. En Background Paper prepared for the OECD Conference «Innovating the Public Sector: from Ideas to Impact». Paris, 12-13 November 2014.*  
Recuperado a partir de:  
<http://www.slideshare.net/OECD-GOV/building-organisational-capacity-for-public-sector-innovation-background-paper>
- Fernández (22 de noviembre de 2016).  
*Cuatro ideas para convertir a España en un país de innovadores.*  
El País. Recuperado de:  
[http://politica.elpais.com/politica/2016/11/22/actualidad/1479808969\\_014642.html](http://politica.elpais.com/politica/2016/11/22/actualidad/1479808969_014642.html)
- García Manjón, J. V., & Rodríguez Escobar, J. A. (2013).  
*Defendiendo la innovación. En Introducción a la innovación en la administración pública: visiones para una administración pública innovadora.*  
Oleiros: Netbiblo.  
Recuperado a partir de:  
<http://www.libreriavirtuali.com/#!inicio/c16az/!/Introducción-a-la-innovación-en-la-Administración-Pública-Visiones-para-una-Administración-Pública-innovadora/p/55680077/category=14802082>
- Grantinetti, R. (2011).  
*Innovación tecnológica en las organizaciones públicas: ERI, una propuesta metodológica. Multidisciplina, núm. 10, pp. 43-56.*  
Recuperado de:  
<http://www.acatlan.unam.mx/multidisciplina/143/>



Marcet, X. (14 de noviembre de 2016).

*"La innovación no requiere incorporar tecnología, está en una nueva mirada".*

*El Mundo (entrevista).*

Recuperado de:

<http://www.elmundo.es/comunidad-valenciana/2016/11/14/582894ceca47414b668b461d.html>

Mulgan, G. (2007).

*Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously.* NESTA.

Disponible en:

<http://www.nesta.org.uk/publications/ready-or-not-taking-innovation-public-sector-seriously>

OECD. (2015).

*The Innovation Imperative in the Public Sector.* Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Recuperado de:

[http://0-www.oecd-ilibrary.org.athenea.upo.es/governance/the-innovation-imperative-in-the-public-sector\\_9789264236561-en](http://0-www.oecd-ilibrary.org.athenea.upo.es/governance/the-innovation-imperative-in-the-public-sector_9789264236561-en)

Ortiz de Zárate Tercero, A. (2013).

*Intraemprendizaje público. Por una Administración innovadora y abierta.*

INAP/Netbiblo.

Penteo (2013, mayo).

*La innovación, indicadores clave y situación del mercado.*

Recuperado de:

<http://www.penteo.com/reports-free-research/Dise%C3%B1ando-Indicadores-de-Innovaci%C3%B3n-CK.pdf>

Pont Vidal, J. (2016).

*Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas.* Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 16.

Recuperado de:

<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=10364&path%5B%5D=10951>

Ramió, C. (2010).

*Teoría de la organización y Administración Pública.*

Madrid: Tecnos.

- Rey-Jordan, D. (2016, noviembre).  
*Estudio de los factores facilitadores de la innovación en organizaciones del sector público: el caso de la Universidad Pablo de Olavide.*  
Universidad Pablo de Olavide, Sevilla [pendiente de publicación].  
Avance disponible en:  
<https://prezi.com/hrhcntlnjtvb/innovacion-en-el-sector-publico/>
- Reynolds, S. (13 de Agosto de 2015),  
*The landscape of public sector innovation labs.*  
Recuperado de:  
<http://www.designforeurope.eu/news-opinion/landscape-public-sector-innovation-labs>
- Ricard, L. M., & Lewis, J. M. (2014).  
*Innovation capacity in the public sector: What's the link between leadership and innovation? En IRSPM Conference.*  
Ottawa: LIPSE research project (Learning Innovation in Public Sector Environments), EU's FP7 framework.  
Recuperado de:  
<http://www.lipse.org/upload/publications/Innovation%20capacity%20in%20the%20public%20sector%20what%20is%20the%20link.pdf>
- Sánchez, C., Lasagna, M., y Marcet, X. (2013).  
*Innovación Pública: un modelo de aportación de valor.*  
Santiago de Chile: RIL Editores.
- Schein, E. (1988).  
*La cultura empresarial y el liderazgo. Una visión dinámica.*  
Barcelona: Plaza & Janes Editores.
- Weber, M. (1964).  
*Economía y sociedad (2ª ed.).*  
México: Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1921).





DIPUTACIÓ  
D E  
CASTELLÓ



RED DE ENTIDADES LOCALES  
POR LA TRANSPARENCIA Y  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA



novagob.lab