



Comentar en  

# ¿MEJORA CONTINUA O INNOVACIÓN DISRUPTIVA?

## INNOVACIÓN PÚBLICA PARA RESULTADOS: LOS RETOS INTRAMUROS

*Noemí Pulido y Mercedes Iacoviello<sup>1</sup>*

### *¿De qué hablamos cuando hablamos de innovación pública?*

Llamamos innovación a la creación o aplicación de conocimiento para la producción de nuevos servicios, productos, estructuras, métodos, tecnologías, soportes o procesos. Esta definición que proponemos responde a las acuñadas por organizaciones de referencia, que en un reciente documento colaborativo recoge Novagob: la OCDE habla de “puesta en marcha de un enfoque nuevo, diseñado para mejorar resultados públicos”, la organización Nesta apela al minimalismo al expresarla como “nuevas ideas que funcionan”, y el Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público (UNPSA) lo resume en “son: “la introducción de un concepto nuevo” en favor de la transparencia, la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta de la Administración Pública.

Sentado este concepto básico aún es necesario diferenciar entre la innovación evolutiva, la que habitualmente se promueve como “mejora continua”, que asegura que todo sistema debe ser modernizado y actualizado gradualmente, y la innovación disruptiva, aquella que propone un cambio de enfoque, de lógica, incluso de sistema. Cristensen, profesor de la prestigiosa Universidad de Harvard, propone este concepto de innovación disruptiva, relativamente nuevo aunque anclado en la noción schumpeteriana de cambio organizacional, que apunta a un salto lógico en la producción de bienes/servicios de un sistema. Si bien la aceleración tecnológica opera

---

<sup>1</sup> **Mercedes Iacoviello** es Licenciada en Economía y Bachiller en Derecho por la Universidad de Buenos Aires, graduada del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales del INAP de Argentina y Master in Labor Relations por University of Illinois at Urbana-Champaign. Actualmente trabaja como consultora internacional en gestión de recursos humanos y empleo público en proyectos regionales y subregionales en América Latina para organismos internacionales y para gobiernos de la región. Es profesora en maestrías y posgrados de las universidades de San Andrés, del Litoral, de Rosario y de Buenos Aires, todas en Argentina. Autora de numerosos artículos y capítulos de libros en su área de trabajo. Coautora de la Guía Referencial Iberoamericana de Competencias laborales para el Sector Público (CLAD, 2016) y Cofundadora del Proyecto TIP Travesía a la Innovación Pública. E-mail: [travesiatip@gmail.com](mailto:travesiatip@gmail.com) / [mercedesiacoviello@gmail.com](mailto:mercedesiacoviello@gmail.com) Facebook/Instagram: @mercedesiacoviello Twitter: mercedesiaco

**Noemí Pulido** es Administradora Gubernamental con experiencia en Coordinación y asesoramiento en Proyectos en la Administración Pública Nacional de la Argentina desde 1990. Magister en Ciencias Sociales con Mención en Educación por la FLACSO, Especialista en Desarrollo Institucional y Gobernabilidad, en Planificación de la Gestión local, en Educación a Distancia por UNED y en Tutoría para la Formación Virtual por OEA-BID. Ha coordinado el Consejo Federal de la Función Pública, el IV Programa de Formación de Administradores Gubernamentales y de los Foros Cívicos del Programa Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia en Municipios. Es profesora de la EIAPP- CLAD y en maestrías y posgrados de las universidades de San Andrés, del Litoral, de Rosario y de Buenos Aires. Coautora de la Guía Referencial Iberoamericana de Competencias laborales para el Sector Público (CLAD, 2016) y Cofundadora del Proyecto TIP Travesía a la Innovación Pública

como facilitador, la disrupción no tiene relación exclusiva con ella. Para que los continuos esfuerzos de modernización de las administraciones se traduzcan en valor público se requiere la concurrencia de múltiples factores. La innovación en las maneras de innovar es uno de ellos.

En este sentido, la encuesta de la OCDE de 2016 sobre Gestión estratégica de Recursos Humanos en países de esa organización por primera vez apelaba a datos comparativos que permitieran recomendar herramientas para innovar en el sector público –y en el privado- de los países de mayor desarrollo. Si bien se reconoce a esas administraciones logros concretos durante dos décadas continuas en materia de eficiencia y transparencia, así como mejor receptividad, fuerte preocupación por el rendimiento y por el usuario, también se les advierte que el impacto de las innovaciones no muestra ser proporcional a los esfuerzos de la modernización. Se sugiere por tanto mejorar la adecuación de las herramientas a las singularidades de cada contexto en particular, en lugar de seguir generalizando “soluciones” que en un lugar o sector han tenido éxito.

En América latina sucesivos consensos sobre la Administración Iberoamericana para el Siglo XXI han alumbrado documentos estratégicos configurados como Cartas Iberoamericanas promovidas por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Todas ellas han inspirado innovaciones en cada uno de los países de la región, mucho más ambiciosas en el plano normativo y todavía pendientes fases de implementación en la gestión pública real. Se trata de instrumentos que abarcan –en cada Carta- alguna de las grandes dimensiones de la gestión estatal, y un repertorio de innovaciones pendientes de ser instrumentadas a cabalidad.

La Carta referida a la función pública impulsa el principio rector del mérito para burocracias y liderazgos públicos más profesionales, así como las garantías para lograrlo. La dedicada al gobierno electrónico con énfasis en la interoperabilidad de datos y el derecho ciudadano a ser atendido por su administración en el punto del territorio dónde el ciudadano esté situado. La Carta en la que calidad se define como orientación al ciudadano en términos de valor público apunta a la mejora continua. La que consagra la participación en la gestión y en las políticas alienta la incidencia ciudadana en la formación de la decisión pública, mientras que la referida a gobierno abierto alienta la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y las aplicaciones que facilitan la tramitación a distancia.

Hasta aquí una síntesis de algunas de las principales innovaciones que configuran la modernización esperable de las administraciones para acrecentar valor público y su alineamiento a las oportunidades de desarrollo.

### ***Gestión pública para resultados: desafíos intramuros***

Las sucesivas reformas de las administraciones públicas han estado buscando que los gestores produzcan. El paradigma posburocrático ha corrido el énfasis reglamentarista y procedimental de las rutinas de la burocracia clásica hacia la generación de valor público evidente, observable, medible. Los valores “neopúblicos” hacen foco en la eficacia, la eficiencia, los impactos, y en corrientes transformadoras de las estructuras y tecnologías públicas para producirlos. La Gestión pública para Resultados (GxR) ha estado en el foco de la investigación regional del BID sobre cinco factores que posibilitan el gestionar este modelo: planificación, presupuesto, gestión financiera, implementación de programas y proyectos, evaluación de resultados. A pesar de la introducción de nuevos diseños de gestión y tecnologías la conclusión del estudio alerta acerca de los exiguos avances en los resultados concretos de la aplicación de la GxR en los países de la región, más allá de los resultados en otras dimensiones analizadas.

Un análisis multinivel de la organización pública permite planificar un cambio articulado entre el nivel macro, meso y micro de la gestión. No se puede omitir la relevancia de la congruencia entre estos tres niveles, ni darla por descontada. Es preciso diseñar cuidadosamente la articulación interna, entre áreas, sus directivos y equipos de trabajo, a partir de los resultados-meta. En ese punto podemos señalar una innovación de tipo evolutivo. Si bien es cierto que el principal recurso estratégico de toda organización es su capital humano, ello es doblemente cierto en organizaciones estatales, en las que las personas son además servidores públicos. Por ello la gestión de las personas es tanto una cuestión técnica como política puesto que implica proveer a los directivos medios y a sus equipos del protagonismo efectivo en el diseño de las soluciones y

alternativas que tracen mejor el sendero entre los resultados-meta y los cambios a implantar para lograrlos.

Un sistema de señales claras y un mapa colaborativo del conocimientos/habilidades disponibles son el activo inicial para una innovación disruptiva. Se requiere cambiar el sistema en una dinámica que comienza en el reconocimiento del valor público a producir y continúa en el trazado de la ruta procedimental y las dinámicas que llevan hasta él. De afuera hacia adentro, desde las ventanillas hacia el corazón de la gestión, desde el resultado a cambiar hacia el proceso que logrará el nuevo impacto, con programas de trabajo compartidos y co-creados con los actores institucionales.

En esta dinámica participativa se definen los “desaprendizajes” necesarios para la interrupción de prácticas estériles, se desbaratan los incentivos perversos, se reconocen las capacidades y vocaciones para repositionar roles y personas, se articulan los liderazgos para objetivos convergentes o complementarios, se impulsan migraciones y rotaciones internas acordadas. Lo que cambia decisivamente es la formación de las decisiones internas a partir de un mapa de capacidades disponibles centrado y organizado por los equipos de trabajo, con reconocimiento del recurso experto en cada asunto y el impulso efectivo de la cultura de producción de resultados en sustitución de la producción de rutinas.

### ***¿Administración relacional... y puertas adentro cómo vamos?***

En la era de la aceleración tecnológica se ganan facilidades para la administración abierta, el acceso a la información pública, los canales múltiples de participación, la rendición de cuentas en relación a los servicios y bienes públicos producidos y a las vías de entrega. Estos valores se enfocan en el vínculo de la administración pública con la ciudadanía, aunque no se hace aún suficiente énfasis en las relaciones internas de los agentes y equipos que operan en ellas, condición de posibilidad de la instrumentación “hacia afuera”.

En este sentido la Guía Iberoamericana de Competencias Laborales para el sector público aprobada en el seno del CLAD en 2016 ofrece un diccionario que agrupa las competencias de directivos y profesionales en tres categorías según que hagan énfasis principal en la gestión de resultados, en la gestión de vínculos o en la gestión del cambio. A la vez, cada una de las competencias se traduce en un repertorio de comportamientos esperables a modo de indicador del grado de desarrollo de una competencia específica. En general, el desarrollo de las competencias directivas y profesionales, estratégicas y procedimentales han sido objetivo medular de los institutos y dispositivos formadores; especialmente en lo que se refiere al segmento directivo, puesto que es el liderazgo el talón de Aquiles de la modernización del estado y de la gestión del talento disponible. Este instrumento tiene diversas aplicaciones útiles a la hora del cambio disruptivo ya que habilita el autodiagnóstico legítimo, o como diría Jerome Bruner, el exhumar las imágenes y volcarlas hacia afuera compartiendo y recuperando presuntos sobreentendidos sobre “lo que todo el mundo sabe” y asume como natural.

Las organizaciones públicas y quienes las lideran tienen la oportunidad de reconocer que los agentes internos son los artífices de los resultados que procuran producir, si los incentivos son los apropiados. Así como el presupuesto de una organización debe ser aplicado a conseguir sus finalidades, del mismo modo el capital humano y su talento debe ser conocido, reconocido e involucrado activamente en la generación de valor público. Una “pedagogía de la evidencia” con facilitadores que propongan y promuevan en los segmentos de agentes participantes un proceso de “fracking” o revisión crítica profunda de roles y rutinas instaladas intramuros, pone luz sobre las oportunidades que para mejores resultados ofrecen las experiencias, los marcos de gestión, tecnologías y metodologías disponibles que los agentes tienen la oportunidad de explorar y aportar a la conversación interna. En este sentido, el protagonismo y la autonomía pasan al centro de la dinámica en consonancia con los proclamados deseos de organizaciones más chatas, que promuevan liderazgos potenciales y oportunidades de desarrollo profesional. He aquí una novedad respecto a programas habituales de formación de capacidades de gestión pública, en los que se separa la instancia de evaluación de aprendizajes de la incidencia en el desempeño

efectivo de los agentes. En esta “pedagogía de la evidencia” ambas instancias –el aprendizaje y su incidencia en la gestión de la organización de pertenencia-, son un mismo proceso.

### **Las herramientas**

Invitar a directivos y profesionales públicos a constituirse en analistas de su propia organización requiere que el proceso se inicie con simetría de datos y conocimiento compartido sobre el funcionamiento “real” reconstruido desde las diversas perspectivas, para mejorar la capacidad de una “intervención” comprometida en los cambios a acordar. Las organizaciones, y más específicamente las áreas de capital humano pueden recurrir a una vastedad de herramientas según la conveniencia de su contexto y singularidad, a modo de ejemplo:

- Laboratorios específicos: Planteo de una situación problema a partir de la cual se pone en activo compartido el conocimiento y visión de todos los participantes, sus diagnósticos, propuestas y compromisos en adelante para revertir la situación.
- Árboles de decisión: Herramienta que permite trabajar por consenso la lógica medios – fines a la hora de un proyecto colaborativo de cambio operativo o en el modelo de gestión.
- Talleres: Trabajos en equipo para análisis y reformulación de estrategias.
- Foros Internos: Circulación de ideas respecto a un desafío en común de las distintas áreas.
- Planes de trabajo articulados: Articulación de resultados alineados entre diferentes equipos o áreas de gestión.
- Grupos de Whatsapp: Circulación de datos o ideas de en equipos reducidos, con relación a un trabajo comprometido.

En gobiernos locales son aplicables herramientas que facilitan la participación ciudadana en el conocimiento y mejora de gestión pública.. En este nivel territorial se diseñan herramientas que permiten al ciudadano participar de la definición de prioridades públicas.

La experiencia indica que la participación ciudadana efectiva requiere una organización sofisticada pero con herramientas tan simples que sirvan al encuentro entre gestores y público para contribuir a la solución de problemas que a ambos preocupan. La constitución de foros ciudadanos requiere

- Reglas de diálogo democrático, cuyo cumplimiento es inexcusable.
- Gobernanza, esto es, participación de gobierno, sociedad civil y empresas.
- Mecanismos de acceso igualitario para todos los actores.
- Agenda participativa del gobierno traducido en políticas y compromisos públicos.
- Ejes comunes que organicen y encuadren la conversación pública.
- Mecanismos de feedback por medios locales.

### **Comentarios finales**

El enfoque de innovación que presentamos se apoya en el desarrollo de las competencias del capital humano de la propia organización, y confía en traducirlas en actos, diseños, decisiones, diagnósticos, argumentaciones, proyectos y soluciones aplicables al campo concreto de la acción pública. Al proponer a los líderes públicos una gestión de vínculos colaborativos, se nutren de

perspectiva realista los desempeños pues se busca cerrar la brecha entre la decisión política y los resultados reales. No obstante, cabe reconocer que existen ambientes que obstruyen las prácticas que se apartan de la tradición y la rutina, y es por ello que la innovación disruptiva –de abajo hacia arriba, desde afuera hacia adentro- está en manos de líderes políticos disruptivos. Estos deben a vez comprobar la promoción de liderazgos distribuidos en sus organizaciones y la entrega de confianza a las personas que en ellas trabajan. Creemos que la siguiente frase resume todo lo que tratamos de decir:

*Conformar equipos de trabajo bajo este esquema, lejos de debilitar el poder, lo torna más armónico, estable y efectivo.*