



Innovación en el Sector Público

¿Se puede innovar en el Sector Público?

Alex Salas Kirchhausen^(*)

ÍNDICE

1. Introducción
2. ¿Qué podemos entender por innovación?
 - 2.1 Valor público
 - 2.2 Incremento disruptivo del valor público de una actividad
3. ¿Condiciones de oportunidad para innovar en el Sector Público?
 - 3.1 Escala del Impacto
 - 3.2 Restricción Presupuestaria
 - 3.3 Cantidad de Profesionales en la Organización
 - 3.4 Ambición de las Autoridades de turno
4. ¿Condiciones de restricción para innovar en el Sector Público?
 - 4.1 Asignación Presupuestaria
 - 4.2 Responsabilidad y temor al cambio
 - 4.3 Limitación de la Propiedad Intelectual
5. ¿Cuándo es factible innovar?

RESUMEN EJECUTIVO

"Este artículo, resume ciertos aspectos sustanciales que he encontrado a lo largo de mi experiencia con entidades públicas y organizaciones de alta complejidad. Brinda una comprensión respecto a qué es innovación en el sector público, cuáles son sus condiciones de oportunidad o de restricción y, finalmente, cuándo es que vale la pena embarcarse en un esfuerzo de innovación".

1. INTRODUCCIÓN

El debate respecto a la posibilidad que tiene el sector público de innovar es una actividad permanente en diferentes países como en los diferentes niveles de gobierno.

A nivel de innovación, se ha escrito mucho respecto a su aplicación en el sector privado, no obstante, pocos han sido los trabajos que han explorado la posibilidad de desarrollar innovaciones dentro de entidades públicas.

Este artículo, resume ciertos aspectos sustanciales que he encontrado a lo largo de mi experiencia con entidades públicas y organizaciones de alta complejidad. Brinda una comprensión respecto a qué es innovación en el sector público, cuáles son sus condiciones de oportunidad o de restricción y, finalmente, cuándo es que vale la pena embarcarse en un esfuerzo de innovación. Es importante resaltar que se encuentran fuera del análisis a las empresas públicas, las cuales, a mi juicio, cuentan con condiciones similares a las empresas privadas para desarrollar innovaciones. En consecuencia, mi análisis se centra más en las entidades centrales del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

2. ¿QUÉ PODEMOS ENTENDER POR INNOVACIÓN?

Un primer aspecto, siempre debatido, es lo que se entiende por innovación. Existen

definiciones administrativas, empresariales, filosóficas y prácticamente desde cada disciplina para este término. Es importante dejar claro que la tecnología no debe ser usada como sinónimo de innovación, debido a que ninguno de los dos conceptos es contenedor del otro: no todas las innovaciones son tecnologías ni todas las nuevas tecnologías son innovaciones.

A continuación, les presento algunas características respecto a la innovación.

2.1 Valor público

Antes de indagar sobre las definiciones de innovación es importante detallar lo que entenderemos por valor público. Esta explicación, es fundamental para delimitar la frontera entre el entendimiento de lo que es innovación en el sector privado frente a innovación en el sector público.

El valor público es sumamente diferente al valor privado, debido a que se esfuerza por representar una situación de beneficio colectiva y no individual, tal como ocurre en la evaluación privada en que se trabaja siempre con el enfoque de valor de un individuo o de un agente. Dicho de otra manera, la valorización de la decisión de un edificio, la compra de un auto, la decisión de mudarse o de estudiar tienen sentido en la medida en que se incorpore

(*) Psicólogo Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú, MBA de la Universidad Adolfo Ibáñez, Certificate on Global Consulting Practicum del Lauder Institute / Wharton School of Business, Estudió el Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como consultor y asesor especialista en gestión pública y procesos de cambio para organizaciones de alta complejidad, para más de 30 entidades tanto en Chile como en Perú. Actualmente, se desempeña como Analista Principal en la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. Asimismo, es Socio – Director Metodológico de Solución Pública (Chile), empresa consultora especializada en políticas y gestión pública.

el interés de un agente en particular: la constructora, el comprador, la agencia automotriz, la línea aérea, etc. Siempre tiene que haber un agente particular.

El valor político puede ser interpretado como una derivación del valor privado, pues se pone en análisis comparado diferentes alternativas de beneficio (tangible o intangible) para el actor político, que finalmente es un agente privado.

En consecuencia, es complejo establecer el valor público de una actividad, de un bien que se adquiere, de una Ley o de un programa. El uso de la creación de una tasa de costo de oportunidad desde la perspectiva del financista del Estado (Ministerio de Economía o de Hacienda) es una aproximación interesante, en la medida en que aspira a decidir de la forma más eficiente respecto a los recursos de todos los ciudadanos. No obstante, la tasa de descuento presenta limitaciones si es que el foco de política económica se encuentra más centrado en el control presupuestario y en el equilibrio macroeconómico que en la distribución de la riqueza, donde en mi opinión particular, son predominantemente excluyentes entre sí.

Complementariamente, otro enfoque para evaluar de valor público es mediante el impacto que tiene una actividad dentro de una población, en el que se pueden observar y medir los cambios en las condiciones de vida observadas dentro de una población tras una intervención, respecto a la observación de escenarios o situaciones de no intervención. Este enfoque es sumamente potente porque presenta cambios importantes en la realidad pero lamentablemente no garantiza siempre eficiencia y puede llegar a desperdiciar los recursos.

En consecuencia, ambos enfoques, eficiencia (menor gasto) y eficacia (mayor impacto), son partes opuestas pero altamente complementarias para la definición de valor público.

Para efectos del presente artículo podemos entender el valor público como el beneficio neto, respecto a la tasa de descuento social, de la variación de condiciones de vida y oportunidades de la población o de un segmento.

2.2 Incremento disruptivo del valor público de una actividad

A pesar del amplio debate y las diferentes posiciones respecto a lo que es innovación, los diferentes autores coinciden que una innovación está asociada a un incremento "brusco" de la productividad de una actividad, utilizando una cantidad similar de recursos.

Como dirían los economistas, una innovación es aquello que permite a un agente, *ir significativamente más allá de su frontera de la eficiencia*.

Bajo este enfoque, la automatización en el procesamiento de la información, el diseño de diferentes modelos de asociación público privada (concesiones, licitaciones privadas, etc.), la incorporación de segmentos de la población dentro de un programa, representan situaciones en las que se obtiene un impacto más significativo, utilizando los mismos recursos pero que son gestionados bajo otra lógica.

En los tres ejemplos anteriores, podemos identificar que hay un beneficio concreto para la ciudadanía, para la sociedad. Por ello podemos comprender a nivel de gestión pública, que la innovación es aquello que produce el aumento disruptivo del valor público de una actividad.

2.2.1 Tres espacios de innovación

Con la definición de innovación en el sector público, uno puede ver que muchas situaciones pueden ser definidas como ejemplos de innovación. Así mismo existen decenas de libros y metodologías respecto a cómo producir innovaciones. No obstante toda esta variedad, se puede mantener un orden de todo lo anterior respecto a tres espacios, cada uno con diferentes características. Si bien se pasa a definir cada uno de estos, el desarrollo de una innovación no se da exclusivamente en un sólo espacio sino que en combinaciones variadas de éstos. No obstante, para efectos de simplificación se presentan solamente los tres espacios puros.

2.2.1.1 Innovación de Proceso

La innovación de proceso es una de las más frecuentes dentro del sector público, principalmente impulsado por el desarrollo de la automatización de datos de los últimos 30 años.

Muchas de las actividades dentro de las entidades públicas consisten en procesos decisionales en el que las responsabilidades son segmentadas a lo largo de diferentes perfiles de cargo. La velocidad de estos procesos de decisión es más lenta en la medida en que cada responsable, por temor a aprobar algo que no corresponde, revisa toda la documentación previa. En consecuencia, el problema de las decisiones en el sector público no es solamente de plazos del uso ineficiente y multiplicado de recursos humanos para una misma decisión. Al desarrollar soluciones como el "workflow" o bases de datos, estos procesos se hicieron menos costosos, aumentando

el potencial productivo de las organizaciones y teniendo impacto inmediato en la ciudadanía.

Sin embargo, la tecnología no es condición necesaria para innovaciones de proceso: se pueden entregar mejores equipos informáticos, un sistema más rápido para el procesamiento de datos, pero las actividades y los procesos decisionales siguen demorando lo mismo. Esto ocurre principalmente en contextos en que los procesos y actividades dependen no solamente de la entidad sino que también de la interacción con el usuario / ciudadano. Un ejemplo son los programas de salud, los programas de seguridad ciudadana, en que el equipamiento con tecnología de punta no se asociaba a cambios en procesos ni impactos en la ciudadanía.

Así mismo, hay innovaciones de procesos que no se basan en tecnología. En el caso de una experiencia de consultoría con un Ministerio en el año 2003, se debía resolver la inefficiencia de un proceso legal que tenía una pérdida esperada a cuatro años de aproximadamente 1,000 millones de dólares. Como consecuencia, se propuso comprar un sistema informático, que se estimaba no debía costar menos de 500,000 dólares y que permitía una conexión informática entre el ministerio y la procuraduría de dicho país. Sin embargo, haciendo números gruesos, en promedio se estaría perdiendo 685,000 dólares diarios y si se multiplicaba el valor por la cantidad de días para la instalación de este sistema, en el mejor de los casos 10 meses, el sistema habría costado 208.5 millones de dólares. Para evitar esta pérdida se atinó a poner a una persona que actualice datos críticos en una hoja de cálculo y más enviar todos los días a un auxiliar (ya contratado) con un CD contenido información a esa La procuraduría. El resultado fue que se redujo la pérdida estimada al 16%, o sea se evitó una pérdida fiscal de 840 millones de dólares. Dicho ahorro fue empleado para apoyar otras políticas públicas. Eso fue un ahorro disruptivo y en consecuencia compatible con nuestra definición de innovación.

2.2.1.2 Innovación de Producto/Servicio

La innovación de producto o servicio es generalmente el que se asocia más con diseño. A diferencia de una concepción estética del diseño, se entiende el diseño como la "forma en que algo funciona"⁽¹⁾. Uno puede ver casi todos los días productos electrónicos más modernos con mayores características y atributos. El "Blackberry" fue una innovación en su momento frente a los celulares y a las ya casi olvidadas Palm OS, posteriormente las Blackberry fue-

ron superadas en forma disruptiva por el "Iphone" y, probablemente, dentro de no mucho haya otro producto disruptivamente superior.

Pero, más allá del concurso tecnológico, no debemos perder nunca el criterio de valor público.

Por ejemplo, actualmente, se encuentra en revisión el Proyecto de Ley del Dinero Electrónico, que consiste en aprovechar la masividad del servicio móvil para realizar operaciones de transferencia de dinero, vale decir, pagos de sueldo, de cuentas, compras, entre otros. Esto significa que el mercado financiero se puede ampliar hasta 24 millones de personas por medio de este producto, implica un aumento disruptivo de la cantidad de clientes en el sector financiero y tendría un impacto importante en cuanto al cambio de las condiciones de vida de los ciudadanos, especialmente aquellos que se encuentran en localidades alejadas. En este sentido, se trata también de una innovación.

2.2.1.3 Innovación de Segmento

Las innovaciones de segmento consisten en el manejo de nuevos criterios o un manejo diferente de los mismos que permite identificar un grupo de personas con características y preferencias comunes, que demanda finalmente un tratamiento diferente por parte del Estado.

En el marketing son comúnmente denominados nichos, los cuales tienen la característica de no haber sido visibles por los oferentes dentro durante los años anteriores. Parte importante de la innovación de mercados depende de la capacidad de investigación que tenga el Estado para poder detectar sus características y necesidades diferenciales.

Por lo general, se identifican nichos o segmentos cuando se ve que un programa o una línea de acción no están generando los efectos esperados y que este resultado se encuentra asociado a ciertas características de la población. Esto ha ocurrido, por ejemplo, en el caso del ajuste de los programas de fomento de empresas a pequeñas y microempresas.

Un ejemplo es el Programa Mi Vivienda en Perú en el que, siguiendo los lineamientos de Hernando de Soto, el Estado Peruano se sumó a la incorporación de la clase media no formal dentro del marco de acción del Estado, aquella que se encontraba en los conos, con liquidez pero sin acceso al crédito. En este sentido, se desarrolló a través de este programa la posibilidad de acceder a un activo fijo, con la externalidad de pasar a la formalidad a parte de la clase media peruana, engrosándola, di-

namizando el consumo interno, donde el resto de la historia ya es conocida. Muchas veces, las innovaciones de segmentos grandes suelen venir acompañados de nuevos modelos de ingeniería financiera.

3. ¿CONDICIONES DE OPORTUNIDAD PARA INNOVAR EN EL SECTOR PÚBLICO?

Para responder la pregunta central de este artículo, es importante revisar aquellas condiciones que brindan la oportunidad para realizar una innovación. Ya en las definiciones hemos visto que la tecnología no representa una condición necesaria para llevar a cabo una innovación. Más bien la innovación puede evaluarse en cuanto a su valor público y en referencia a sus restricciones económicas, técnicas y políticas.

3.1 Escala del Impacto

La Escala del impacto proviene de un análisis simple del alcance de la actividad innovadora. Mientras más personas se vean afectadas, mayor es la condición de oportunidad de impacto. En el ejemplo del dinero electrónico, se tomó en consideración la escala del impacto para una iniciativa que es principalmente de inclusión financiera. Mediante el dinero electrónico se amplía el universo de 11 millones de cuentas a un potencial de 24 millones. Es por ello que se tiene escala de impacto.

En el sector público resulta un tanto complicado imaginar una innovación si es que no cuenta con escala de impacto, pues los procesos de política pública exigen siempre alcanzar a una población.

3.2 Restricción Presupuestaria

La restricción presupuestaria es una condición interesante para desarrollar innovaciones, debido a que la escasez de recursos exige como único camino el cambio de prácticas que deben ser más productivas para el cumplimiento de metas y objetivos. Por ejemplo, cuando dirigí una consultoría para un organismo encargado de la gestión de bibliotecas, archivos y museos a lo largo de todo el país se identificó que en las poblaciones más alejadas con menores recursos, una gestión basada en redes que implicaba aumentar la cantidad de relaciones entre los encargados de un museo en una localidad y los actores. Contrariamente, en la capital, los directivos estaban acostumbrados a largas cadenas de mando, pocas interacciones institucionales y muy formales. En el primer caso, el modelo contaba con mayor actividad a un menor costo pero en especial daba a entender que su aplicación como modelo institucional podría re-

presentar un impacto muy alto. Así, dentro de una misma organización, la innovación se daba en forma aislada y en partes que no eran visibles o detectables por los procesos decisionales de la Alta Dirección.

Otro ejemplo de restricción presupuestaria y que es materia de todo un artículo es el caso de un programa de acercamiento de múltiples servicios del Estado a localidades aisladas. Debido a que el Estado chileno no tenía capacidad para cubrir todas las localidades del país con hospitales, comisarías, registros de identidad, notarías entre otros, servicios, se optó por llevar los servicios a estas localidades, debido a que era lo único que se podía hacer con los recursos existentes. La consecuencia es que el programa tuvo impacto y representó una innovación de segmento (población en zonas aisladas) y de proceso (coordinación interinstitucional), siendo este último el más interesante para el desarrollo de nuevos enfoques de Gestión Pública.

3.3 Cantidad de Profesionales en la Organización

Ser profesional en el sector público representa una paradoja, porque si bien se cuentan con profesionales con una formación aceptable o altamente calificada, se enfrentan a condiciones de trabajo e incentivos monetarios y no monetarios que terminan por apagar toda iniciativa de mejorar algo al interior de la organización, proyectando una imagen de baja productividad o poca motivación, lo que genera un círculo vicioso de percepciones y compensaciones.

De hecho, conozco mucha gente brillante que al ingresar a un cargo en el sector público dejaba de brillar, así como personas que jamás me habría imaginado que eran brillantes, triunfar en empresas del sector privado o como consultores.

Por lo anterior, contar con una población profesionalizada o especializada, bajo condiciones adecuadas de incentivos y especialmente en el caso de los no tangibles, representan una fuente importante de ideas y soluciones creativas al conjunto diario de desafíos que hay en una entidad. Creo que es más sostenible producir innovaciones desde la reserva profesional de la organización que trayendo profesionales desde fuera.

3.4 Ambición de las Autoridades de turno

En otras publicaciones he reflexionado sobre la incorporación de la ambición política de las autoridades de turno como condición necesaria. Si bien el interés político puede ser entendido

en formas técnicas y éticas, suena a maquiavélico el recomendar trabajar con la ambición política que pueden tener la mayor parte de autoridades dentro de un organismo. Lamentablemente es un elemento que no puede pasarse por alto y es una condición determinante para gatillar las innovaciones al interior de la organización. Por otra parte, se requiere de personas con ambiciones políticas, pues al fin y al cabo son las que marcan el ritmo del mejoramiento continuo dentro del Sector Público, así como el sostenimiento de las reglas del juego de la política, nos guste o no.

En América Latina, el promedio de rotación de Ministros y autoridades debe estar aproximadamente en 1.5 años, lo que significa que en cada 550 días ingresa una persona con ganas de hacer cosas grandes, las que por supuesto se ven grandes cuando se minimiza lo anteriormente hecho y a ello se le suman apuestas de riesgo controlado. En ese contexto una innovación bien "vendida" desde la línea media puede llegar a concretarse gracias al patrocinio político de la autoridad.

4. ¿CONDICIONES DE RESTRiccIÓN PARA INNOVAR EN EL SECTOR PÚBLICO?

4.1 Asignación Presupuestaria

Si bien la restricción presupuestaria representa estar "ajustado" a un grado en que se tienen que cambiar las prácticas para aumentar el nivel de productividad. Una mala asignación presupuestaria representa estar "ahorcándose" por no contar con recursos mínimos bien asignados para el desarrollo de funcione mínimas de una área u organización.

Las leyes de presupuesto tienen una gran virtud y un gran defecto. La gran virtud consiste en que es la única Ley que siempre se cumple en el sector público y el gran defecto es que no es un sistema de trabajo que tolere niveles de riesgo altos, requeridos por las iniciativas de innovación. Dicho de otra forma, para el Estado es difícil arriesgar en desarrollar un sistema informático que tiene 60% de probabilidad de funcionar frente a destinar ese dinero para construir una escuela. Nuevamente la Ley del presupuesto, en su formulación, privilegiará la escala del impacto.

De esta manera, las innovaciones se encuentran con un techo de riesgo que les permite no perder fondos fiscales pero a costa de perder su carácter disruptivo. Es por ello que uno no encuentra con frecuencia verdaderos sistemas de innovación al interior de una entidad pública.

4.2 Responsabilidad y temor al cambio

En el sector público nadie tiene incentivos de asumir la responsabilidad por algo que puede fracasar, aún cuando sea necesario para el desarrollo de mediano y largo plazo. Una organización que hace todo bien, es una organización que no aprende y, en consecuencia, no se desarrolla. El ensayo - error es necesario para generar aprendizaje.

Sabemos que alguien que incumple con lo establecido en los procedimientos internos de una organización puede tener hasta pena privativa de la libertad. En el caso del sector privado, uno puede ser a lo mejor despedido si es que el proyecto que lidera no funciona pero la persona no es encarcelada. Esta es una de las razones por las que se observa que alguien que ha trabajado en una entidad pública y tiene la oportunidad de asesorarla posteriormente como un privado, formula muchas de las cosas que no habría sido capaz de hacer dentro. La responsabilidad administrativa y legal en el sector público representa uno de los lastres más importantes para la innovación.

4.3 Limitación de la Propiedad Intelectual

Tanto en la innovación en el sector privado como en el sector público, la propiedad intelectual es un problema latente. En el caso del sector privado, la I+D se encuentra cediendo espacios a los litigios por patentes. La protección de la propiedad intelectual es la otra cara de la moneda del a innovación, la misma que es altamente necesaria para regular expectativas de costo - beneficio atractivas para los futuros innovadores.

En Perú, la propiedad intelectual es una institución que se encuentra aún en fortalecimiento. Por otra parte no existe una legislación moderna en cuanto a la regulación de la propiedad intelectual de trabajadores que forman parte de una entidad pública. En consecuencia, los trabajadores prefieren llevar sus innovaciones más hacia el sector privado porque temen perder la autoría de sus innovaciones en favor del Estado.

Un ejemplo claro es el caso de los investigadores en las universidades públicas. Uno siempre se pregunta por qué los investigadores nombrados presentan sus proyectos como particulares y no a nombre de la universidad. La respuesta es que los investigadores no tienen incentivos en compartir los beneficios de un hallazgo con una universidad que generalmente los priva de los recursos necesarios y exige parte de la propiedad de los resultados de la investigación.

En la medida en que no se da un tratamiento adecuado a la persona que desarrolla una innovación cuya propiedad intelectual es protegible, la disposición de los trabajadores para desarrollar innovaciones va a continuar siendo baja.

5. ¿CUÁNDO ES FACTIBLE INNOVAR?

Después de haber visto y armado un cuerpo coherente de conocimiento respecto a la innovación en el sector público, la respuesta a la pregunta de este artículo es que sí se puede innovar y de hecho el sector público presenta un espacio gigante de oportunidades para la innovación. No es el tipo de "innovación fashion" que se puede ver en el caso de los productos electrónicos sino que se expresa en un sentido económico, por el incremento disruptivo del valor público.

La innovación también es la oportunidad para que cada Administración Pública encuentre sus caminos acordes a sus desafíos. La innovación en el sector público permite autonomía en la construcción de las Instituciones y del Estado en sus diferentes niveles, siendo en consecuencia obsoleto el seguir estrictamente recetas.

Por lo que se ha descrito, es fácil innovar, lo importante es comprender y tener foco en lo que se quiere mejorar; analizar en función a la decisión que se debe tomar y decidir en el marco de un problema concreto que se debe resolver.

No obstante, la pregunta es cuándo es factible innovar. Observando tanto las condiciones de oportunidad como de restricciones, creo que las innovaciones son altamente factibles en contextos de en que una autoridad ingresa recién al ejercicio de su cargo o cuando existe crisis que amenaza políticamente a dicha autoridad. Estos contextos generan apertura en autoridad para recibir propuestas de innovación de trabajadores de la organización. Cuando las cosas van bien es complicado que alguien en el sector público se de tiempo para buscar al innovador. El que haya o no tecnología disponible, la presencia de recursos mínimos y el tener una comunidad profesional sobre la cual apoyarse son condiciones que aumentan la viabilidad para una innovación. Finalmente, si es que usted observa que la innovación tiene escalabilidad de impacto, definitivamente está haciendo innovación y, más importante aún, está haciendo Patria. ■■■

NOTAS:

- (1) Mientras Bill Gates tiene una frase que indica "If you can't make it good, at least make it look good" (si no puedes hacerlo bueno, al menos haz que se vea bueno), Steve Jobs tiene una frase que dice "Design is not just what it looks like and feels like. Design is how it Works" (El diseño no es como se ve o se siente. Diseño es como funciona).

