

# INTRODUCCIÓN AL MONOGRÁFICO SOBRE INNOVACIÓN PÚBLICA INTRODUCTION TO THE MONOGRAPH ON PUBLIC INNOVATION

Editor del monográfico:

**Mikel Gorriti Bontigui**

m-gorriti@euskadi.eus

Hace aproximadamente un año, el Consejo de Redacción de la Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas (RVGPOP), siguiendo con la línea ya establecida de monográficos sobre temas de actualidad e interés, me encargó la configuración, diseño y convocatoria de un Monográfico sobre Innovación Pública (MIP). Este escrito es la introducción a dicho monográfico el cual ha visto la luz gracias a la acogida, interés y buen hacer de todas las personas que en él han escrito. Vaya desde aquí mi agradecimiento público a todas ellas.

Los trabajos que recoge el MIP podrían agruparse en cuatro apartados desiguales en tamaño y temática. El primero y más extenso recoge aquellos artículos que tratan la innovación pública desde la perspectiva de los factores de cambio a los que todas las Administraciones Públicas (AAPP) están abocadas: envejecimiento de la población, revolución 4.0, envejecimiento de las personas que trabajan en la administración, demografía de la sociedad en la próxima década, nuevas concepciones del trabajo y del empleo, diseño organizativo de la administración, complejidad de las tareas, nuevos perfiles de los/as empleados/as públicos, etc. Esta temática agrupa los trabajos de Javier Ramos, Xavier Marcet, Andrés Pastor y Pedro Nogales, Francisco Longo, Raya Bidshahri, Conchi Campos y parte del trabajo de Victòria Alsina y Eduardo

González. Estos últimos conforman el segundo bloque dedicado a experiencias innovadoras ya realizadas bajo el modelo de la colaboración público-privada. El tercer bloque incluye el trabajo elaborado por Sara García Arteagoitia. Se refiere al concepto «nudge» (empujoncito en traducción libre) como forma de innovar favoreciendo determinadas conductas públicas en la ciudadanía. El cuarto bloque es una práctica innovadora que está realizándose en el Ayuntamiento de Valencia liderada por Fermín Cerezo: el modelo MI-MOS de innovación pública. El colofón al monográfico es una reseña del libro de Juana López Pagan realizada por Borja Colón.

**¿Qué es innovar  
y por qué es necesario  
en las AAPP<sup>1</sup>**

La Administración Pública fue creada originalmente para dotar de orden y estabilidad a las sociedades (Longo). Mucha de su normativa, organización y pro-

cesos pensados para tal fin en la actualidad se ven seriamente interpelados por factores de cambio exponenciales e inevitables a los que estamos abocados. Es un proceso de influencia que, a juicio de este autor, solo está al principio. Las demandas a los sistemas públicos son «crecientes, ruidosas, apremiantes y a menudo contradictorias». Según él, solo aquellas organizaciones públicas que sean capaces de pensar de modo diferente e implantar las nuevas ideas, serán las que podrán entrar en una senda de progreso y situarse en mejor posición para ganar el futuro.

Para Javier Ramos esta es una realidad que a la sociedad vasca le afecta especialmente debiendo incorporarla a su agenda estratégica pública en lo que a la organización y gestión de recursos humanos se refiere. El autor aporta datos de proyecciones basadas en análisis de datos desde 2005 hasta 2018 (Futurelan), donde se confirma que, también en la sociedad vasca, vivimos un momento crucial con oportunidades de empleo y desafíos importantes que pasan necesariamente por innovar. Advierte asimismo de tres riesgos de conflicto social ante los que las AAPP no pueden quedarse al margen: un reparto de la riqueza no acorde con las compensaciones del trabajo; distintas expectativas de vida y servicios sanitarios en función de niveles de renta, y la desigualdad de oportunidades en la educación. Y reclama el impulso de la administración en relación con el «learnability» (aprendizaje permanente, en traducción libre), la formación dual, la renta básica universal entendida esta como derecho más que como subsidio. En este sentido, Longo indica que la ciudadanía organizada en colectivos y movimientos sociales demanda protección a las AAPP ante la externalidad negativa que la globalización y la revolución tecnológica están generando y que afecta a necesidades básicas y genera desigualdad creciente a una mermada clase media. Para Andrés Pastor, Pedro Nogales y Conchi Campos nos encontramos en un punto de inflexión en relación con la automatización y el uso de la inteligencia artificial en el ámbito laboral y su exigencia para las AAPP en su rol regulador, controlador y estabilizador.

El reto es proteger y estabilizar (Longo), hemos cambiado orden por protección. Estas fuerzas tan disruptivas, rápidas y exponenciales dificultan dicho orden y dejan desvalidas a muchas personas que miran a la Administración para que la proteja (Ramió, 2017) por no haber conseguido la complejidad necesaria, pidiéndole que ejerza su papel regulador (Campos) para recuperar la legitimidad al ser el gestor de los recursos recuperando lo que ahora es, claramente, una autoridad compartida (Longo). «Solo innovando pueden los sistemas públicos hacer efectiva en este tiempo su misión de estabilizar y proteger»; solo rom-

piendo el *statu quo* de rutinas y normativas pensadas para asegurar la inamovilidad, una mal entendida estabilidad y protegerse de la incertidumbre, se podrá hacer frente a un cambio que ya no se cuestiona. Y hacerlo tras una comprensión sistémica y prospectiva de lo que debe ser el papel de las AAPP en los escenarios futuros porque muchas de las innovaciones que se han hecho hasta ahora han sido parciales, *ad hoc*, reactivas y desconectadas (OCDE, 2019; citado por Longo).

Para Campos, la innovación pública implica novedad y utilidad. Innovar por innovar ya no tiene sentido porque el diagnóstico, como demuestra este monográfico, ya está hecho. Campos cita a Innerarity para quien el problema de la innovación pública, no es administrativo sino cognitivo; de capacidad para ver y concebir soluciones ante una complejidad que exige reflexión para cambiar información por conocimiento. La política debe pensar seriamente en las capacidades cognitivas con las que escoger a los gestores de este próximo viaje. Esta autora llega a afirmar que el modelo tradicional de administración pública «favorece la aparición de una cultura adversa al riesgo por el daño político a los representantes electos, tanto por el escrutinio de los medios de comunicación de las políticas fallidas, como por los riesgos reputacionales de los responsables directivos». O sea: es más fácil que las personas menos tolerantes al riesgo sean las que busquen empleos públicos (...).

## ¿Cuáles son, más en concreto, los factores o elementos que están generando el cambio?

Para Pastor y Nogales, en los próximos años vamos a asistir a la mayor transformación en la naturaleza del trabajo desde la revolución industrial. La robótica y las tecnologías cognitivas van a hacer posible la automatización de muchas tareas lo cual puede complejizar los puestos y reducir su carga de trabajo. Exigirá también la incorporación de nuevos perfiles digitales y la aparición de puestos todavía inexistentes. A este respecto las AAPP serán solicitadas para ejercer su papel de meta-gobernador (Ramió, 2017) pero también estarán afectadas en su organización y gestión de RRHH. Hay que aprovechar las jubilaciones masivas que se van a producir en los próximos años y rediseñar con visión innovadora con bajo coste por ser reposición. Ha llegado la época del «Darwinismo Digital» donde la

tecnología y la sociedad evolucionan más rápido que la velocidad a la que las organizaciones públicas son capaces de adaptarse generando así una «deuda de talento». Solo aquellas que entiendan el cambio como algo inherente a la inevitable incorporación de las nuevas tecnologías, sobrevivirán. Para Longo esto no es nuevo en la historia, sí lo es la complejidad inherente a estos procesos.

Para Ramos, las tendencias sociales que más impactarán serán: las sociedades envejecidas, la migraciones, el desorden y dispersión de lo público, la igualdad de mujeres y hombres, el aumento de la desigualdad, la necesidad de aumentar la productividad, la personalización de los servicios y los riesgos, los canales digitales para relacionarse con la administración, la concentración de la riqueza, la creación de empleo precario, la riqueza generada por la inversión en capital y no tanto en el trabajo, la sustitución de personas por tecnología, la expulsión del mercado de trabajo de personas que no cumplen con un nivel de complejidad necesario. Marcet añade un cuadrilátero entre la inteligencia artificial y el *blockchain*, la biotecnología y la nanotecnología. Otra vez la complejidad. Pastor y Nogales recuerdan a este respecto el acrónimo VUCA del inglés: volátil, incierto, complejo y ambiguo que caracterizará a los trabajos del futuro incluidos los propios de las AAPP. Para Longo «el avance del conocimiento científico-técnico se combina con la globalización para producir mutaciones profundas y extensas inimaginables hace muy poco». Para Bidshahri se ha acabado la concepción de un trabajo seguro con un horario de 9 a 17h. Emerge otra concepción del trabajo contingente, desempeñados por FreeLancer's en distintos proyectos y para empresas inter conectadas y residentes en la nube. Los trabajos que impliquen captación y procesamiento de datos y todos aquellos rutinarios y físicos serán reemplazados por máquinas. Estos nuevos exigirán mayor creatividad, procesamiento intelectual e interacciones humanas con objeto de dotarles de significación y sentido. Pastor y Nogales concretan que entre 4.9 y 5.5 millones de puestos de trabajo de los 19.5 millones de empleos de la encuesta de población activa de 2018 en España tienen una alta probabilidad de automatizarse. Longo señala que la Inteligencia Artificial y la disrupción tecnológica en general, amenazan con ensanchar la brecha entre los perfiles profesionales dejando obsoletas instituciones educativas pensadas para entornos más estables. Bidshahri recuerda que la educación y los modelos educativos están pensados para la era industrial y para tareas rutinarias o monótonas de las antiguas fábricas, incapaces de capacitar para destrezas necesarias para empresas y trabajos que todavía no han sido concebidos. Ahora no solo se necesita un cambio en cómo enseñar sino también en qué enseñar haciendo especial hincapié en considerar contenido de la do-

encia la propia destreza de aprender. Ya no está en cuestión la necesidad de estar constantemente aprendiendo (learnability). Marcet recuerda que también habrá que enseñar a desaprender ya que muchas veces los conocimientos más que una condición para el desempeño son un obstáculo para su evolución.

## ¿Qué pueden hacer las Administraciones Públicas ante estos retos?

Como primer acercamiento general, Pastor y Nogales consideran necesario que las AAPP tomen conciencia de la trascendencia del momento que vivimos y de las enormes oportunidades que se abren si estas se posicionan a favor del cambio y lo lideran. También de los enormes riesgos de la inacción.

Alsina y González citan el informe de la OCDE: *The innovation imperative in the Public Sector (2015)* que llama a que las AAPP innoven en cuatro campos: 1. El capital humano. Las organizaciones públicas deben formar a sus trabajadores en aquellas destrezas necesarias para generar innovación y cambio. 2. El conocimiento: generar inteligencia institucional mediante el libre flujo de información e investigación basada en evidencia. 3: Colaboración público-privada: la complejidad del escenario exige trabajar en una gobernanza colaborativa donde las sinergias son imprescindibles. 4: Reforma Administrativa: la innovación requiere de normativa y procesos suficientemente ágiles y flexibles para facilitar la innovación y no para entorpecerla. Recuerdan la progresiva diferenciación entre modernización e innovación y la necesidad de reconocer y premiar comportamientos innovadores en las personas que trabajan en el ámbito público. Sin política no hay innovación. La innovación en el sector público debe someterse a tres criterios: novedad (nuevas ideas en los contextos donde son introducidos), implementación (aplicables y replicables), impacto (evidencia constatada de mejora).

Ramos centrándose en el empleo destaca cuáles son a su juicio las actuaciones más importantes de la Administración en este escenario: cambiar el actual rol de enfrentamiento de agentes sociales por otro de colaboración donde siendo conscientes de que habrá empleo por reemplazo, el reto será mejorar la calidad del mismo garantizando la regulación y



la responsabilidad en las nuevas formas de empleo. También las nuevas realidades tecnológicas para las políticas activas de empleo y, coincidiendo con Alsina y González, la colaboración publico-privada, asumiendo la Administración Pública un papel de gobernador. El trabajo de Campos es un intento de orientar los déficits normativos que este tipo de intervenciones tiene, con especial incidencia en la inteligencia artificial.

La mayoría de los autores del monográfico están de acuerdo en que la necesaria innovación en las AAPP pasa por una nueva concepción de éstas. Ramos lo llama un liderazgo social democrático y anticipatorio que genere consensos para soportar las incertidumbres, donde la prospectiva será imprescindible y también trascender, que no obviar, el concepto de administración protectora. Reconocer que la gestión de las vacantes en el empleo público implicará una concepción más técnica de las AAPP lo cual exigen un nuevo diseño organizativo sin trabajo estable y horarios establecidos, y una nueva concepción de sus procesos selectivos de acceso la cual deberá superar el concepto de titulaciones de un modelo educativo obsoleto. Una formación en la que convivan el sistema universitario y la formación profesional, todo en modo dual y online. Marcet también cuestiona el concepto de trabajo para toda la vida y se pregunta si será factible en un mundo tan líquido como el que nos va a tocar vivir. Llega a cuestionar las propias Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT's) las cuales, a su juicio, consagran la inflexibilidad de las burocracias del siglo XX. Si las AAPP no se orientan hacia el futuro no atraerán talento. A este respecto Longo apunta a un profesionalismo público anclado en una nueva concepción del mérito y dotado de una autonomía significativa. Coincidiendo con estos autores cree que la obsolescencia de los conocimientos inherente a la aceleración científica y tecnológica cuestiona el formato de relación laboral de carácter vitalicio donde las competencias solo se acreditan al entrar y se omiten durante las décadas siguientes de vinculación profesional. A su juicio este sinsentido exigirá una «revisión radical de las reglas de función pública».

Otro de los elementos inevitables de concepción, diseño e intervención es la Dirección Pública Profesional (DPP). Para Pastor y Nogales es a estas posiciones a las que corresponde tomar conciencia de la necesidad inaplazable de actuar ante los inminentes cambios de la revolución digital en la que estamos inmersos. Son necesarios directivos públicos con visión y valentía para surfear esta ola e impedir que nos pase por encima. En este sentido Longo recuerda el pronóstico de Andrew McAfee del MIT: «la AI (inteligencia artificial de sus siglas en inglés) no sustituirá a los directivos; pero los directivos que no uti-

licen AI serán sustituidos por aquellos que sí la utilicen». Campos considera necesaria la figura del DPP ya que no hay innovación sin riesgo. A su juicio la no asunción de estos riesgos en la estrategia es un freno a lo inevitable. Alsina y González al identificar los criterios de éxito de la colaboración público-privada identifican al liderazgo estratégico como uno de los principales y lo hacen también desde esta perspectiva de la asunción del riesgo ya que a fallar es una de las características inherentes a la innovación y esto no siempre es posible asumir en las organizaciones privadas normalmente más centradas en el beneficio.

Varios autores del monográfico coinciden en señalar que las soluciones innovadoras en las AAPP pasan necesariamente por las personas que las integran exigiendo una nueva concepción, diseño y gestión de sus recursos humanos concretados en una nueva capacitación de las personas que trabajan en ellas empoderándoles en el ejercicio de sus funciones. Parece que se eleva el concepto de destreza desde la forma estandarizada resolver problemas a otro tipo de destrezas más aplicables a entornos cambiantes donde la adaptación y la actitud adquieren relevancia. Según Pastor y Nogales, ya que las máquinas se encargarán de lo rutinario las personas deberán lidiar con complejidades que les exigirán liderazgo y capacidad de juicio. Estos autores llegan a identificar, citando a CIO Magazine, 2017, las cuatro competencias más importantes: 1. Gestión de Máquinas (desarrollo y gestión de software, máquinas inteligentes, etc.). 2. Consultoría de procesos (incluido el machine learning). 3. Administración de datos. 4. Conocimiento de algoritmos. Bidshahri concreta las destrezas del siglo XXI en las siguientes: resolución creativa de problemas; agilidad; pensamiento sistémico; pensamiento crítico; destrezas de relación social; competencias emprendedoras; gestión de riesgos; visión adaptativa; aprendizaje para toda la vida (learnability). Desde un punto de vista más filosófico, la autora entiende necesario formar a los jóvenes en escenarios no de escasez sino de abundancia, incluso en lo que ella llama inteligencia existencial ya que al automatizar el trabajo más duro se requerirá un pensamiento de orden superior donde serán necesarias concepciones existenciales globales y valores humanos también superiores. Sabiduría que nos inmunizará ante marcos de referencia regresivos, sistema de valores superficiales y concepciones egocéntricas de lo público, más propias de la era previa a la automatización. Es decir, también, a su juicio, hay posibilidades de mejora en el nuevo escenario, pero hay que ser valientes y asumir los riesgos de la complejidad y los nuevos roles a los que esta nos aboca.

\* \* \*

El segundo bloque de trabajos es el trabajo de Victoria Alsina y Eduardo González relativo a la colaboración público privada. Analiza en el contexto institucional español tres casos de éxito de esta modalidad de colaboración como ejemplos claros de innovación. Los tres casos son: el programa de co-housing de Barcelona, Madrid Foro Empresa y Alianza Shire.

Para estos autores cuestionarse la pertinencia o no de este tipo de colaboración es un debate estéril ya que la cooperación genera valor público adicional al alinear diversos y múltiples actores con misión e intereses comunes, más, si cabe, en medio de una revolución tecnológica que permite un trabajo colaborativo en red. Parten de un concepto central cual es el de «Estado Relacional» que busca distribuir roles, tareas y responsabilidades entre el Estado, el mercado, la sociedad civil y la noción del «Estado emprendedor» (Mazzucato, 2014) donde se reconoce al Estado como uno de los garantes reales de la innovación. Los casos de éxito seleccionados tratan de asuntos socialmente relevantes como la producción de vivienda asequible, la creación de entornos de gobernanza empresarial de las ciudades y la creación de alianzas internacionales para resolver problemas de acceso a la energía. Conceptos como el de *gobernanza colaborativa* y *discrecionalidad compartida* son explicados en su aplicación real en el trabajo. A juicio de estos autores cinco son los criterios de éxito comunes a destacar en estas tres experiencias y que coinciden con la literatura sobre el tema: 1. Liderazgo estratégico de las administraciones públicas; 2. Definición de objetivos compartidos para encontrar la solución *win-win*; 3. Mecanismos de gestión y transferencia equilibrada del riesgo; 4. Mecanismos de buena gestión: evaluación, corrección, monitoreo...; 5. Acuerdos con reglas claras y fuertes donde se compromete la cultura organizativa y la misión compartida; 6. Clima de confianza y compromiso.

El tercer bloque se refiere al concepto *nudge* y a ejemplos de su aplicación en administraciones públicas. La justificación de la aplicación del concepto *nudge* la dio el premio nobel de economía Richard Thaler cuando afirmó: «Una vez que aceptamos que los seres humanos son criaturas falibles, podemos preguntarnos cómo ayudarles a tomar mejores decisiones». El artículo, como dice la autora, se centra en presentar y valorar un reciente desarrollo comportamental científicamente validado para ampliar las herramientas a disposición de los gestores públicos. El trabajo repasa trece instrumentos desarrollados en función de trece principios psicológicos y cómo se han aplicado en organizaciones públicas que están llevando a cabo este tipo de trabajo a nivel gubernamental y como consultorías externas: el británico Behavioral Insights Team-BIT, el

americano ideas 42 y la agencia de administración científica de la Unión Europea, el EU Science Hub. Cada instrumento incluye una explicación del principio psicológico en el que se sustenta, así como ejemplos positivos y/o negativos de su aplicación. La autora recuerda que para la Unión Europea hay nueve áreas importantes para las ciencias del comportamiento: competición del mercado, protección del consumidor, empleo, energía, medioambiente, sanidad, finanzas, impuestos y transporte. En el estado español solo hay ejemplos de cinco de ellas (el carnet por puntos, por ejemplo) pero para ella son ejemplos de innovaciones asistemáticas. La autora repasa las implicaciones éticas de esta nueva propuesta cuando la administración asume su responsabilidad de fijar objetivos para la ciudadanía, diseñar la manera de alcanzarlos, medir el éxito de estos diseños y reevaluarlos. Son tratados en profundidad conceptos como el paternalismo libertario, elemento central y algo polémico del nudge de Richard Thaler y Cass Sunstein (2009).

El cuarto y último bloque refiere una buena práctica aplicada en el Ayuntamiento de Valencia: el *Modelo MIMOS de Innovación Pública*. Fermín Cerezo es el brazo operativo de una decisión estratégica tomada por los nuevos gestores del ayuntamiento de incorporar la innovación como una parte de su cultura organizativa y como una actitud necesaria en su quehacer administrativo. De la mano de la acción formativa (2017): *Innovación Pública. Creatividad y talento al servicio de la generación de valor en el Ayuntamiento de Valencia*, 200 personas de distintas escalas y servicios de la función pública pensaron cómo desarrollar la innovación en dicha organización pública. El trabajo que se incluye en este monográfico aporta los contenidos de dos elementos centrales y condición ineludible de toda innovación como son: 1. El auto-diagnóstico como organización innovadora, y 2. La detección de las principales barreras de la innovación. Cerezo toma como materia prima lo que las personas de la organización perciben, creen y expresan respecto a la madurez innovadora de su organización y las dificultades de desarrollo y barreras a la innovación que tienen en su entorno profesional más cercano. Una vez hecho esto, la segunda parte del trabajo recoge el diseño definitivo del modelo MIMOS en lo que el autor llama «el ciclo de gestión de las ideas».

Es este un trabajo empírico en su primera parte donde se comparan las miradas innovadoras del ayuntamiento y organizaciones públicas de la provincia de Valencia y corporaciones locales de Euskadi. Las principales conclusiones resultantes del análisis de los datos de la administración de un cuestionario en cuanto a las barreras de la innovación son las siguientes: 1. La forma de organizar la administración pública condi-

ciona la posibilidad de innovación. 2. Las creencias, percepciones, valores y las capacidades de las personas condicionan la posibilidad de innovación. 3. La innovación está condicionada por la presencia implícita o explícita de incentivos. 4. La organización y las personas son las principales barreras para la innovación. 5. La falta de recursos asignados a la innovación no está entre las principales barreras de la innovación; si hubiera recursos ilimitados para la innovación y no se hiciera nada más, seguirían existiendo barreras a la innovación.

Desde este diagnóstico y guiado por el modelo referido a los siguientes elementos: Gobernanza; Cultura; Proceso; Valor Público y Comunicación, el autor expone cómo se diseña el modelo MIMOS relacionando cada uno de estos elementos con una carencia y un facilitador de la transformación. Identifica y explica las acciones y las herramientas (KIT MIMOS) para cada paso identificado.

Es un trabajo encomiable, relevante, exhaustivo y muy detallado con anexos explicativos y donde se ejerce de manera evidente la transparencia que guía el modelo. A la vez es desde otro punto de vista innovador porque no cumple con la ortodoxia de los trabajos publicados en la Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas respecto a la inserción de contenidos gráficos, pero este es un número de innovación y he propuesto al Consejo de Redacción que tenga en cuenta la naturaleza de este monográfico a la hora de ser flexible con estos temas.

## Referencias

- Bershon, D., Lake, M. (2017, abril, 11). How to build IT competencies for the AI era. *CIO Magazine*. Recuperado de <https://www.cio.com/article/3189171/how-to-build-it-competencies-for-the-ai-era.html>
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor*. Barcelona: RBA.
- OECD (2015). The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264236561-en>
- OECD (2019). Embracing Innovation in Government. OECD, Observatory for Public Sector Innovation. Paris: OECD.
- Ramió, C. (2017). *La Administración pública del futuro (Horizonte 2050)*. Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación. Madrid: Tecnos.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2009). *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*. London: Penguin.

## Notas

- 1 Cuando los autores referenciados son autores de este monográfico se señalan sin indicación del año de publicación.