

---

# *Innovación en gobernanza: entornos colaborativos y liderazgos relacionales*

Este artículo indaga en las razones de la innovación en el ámbito público: cuáles son las causas de que una percepción de necesidad de cambio parezca haberse impuesto sobre tradiciones seculares de estabilidad, rutina y predictibilidad, características del modelo burocrático de Administración pública. Se interroga también acerca de las finalidades de la innovación, explorando las áreas y modalidades en las que se concreta el propósito innovador, e intenta identificar algunos criterios que permitan constatar cuándo los cambios representan verdaderas modificaciones del *statu quo*. Posteriormente se centra en la innovación en gobernanza y, de un modo más preciso, en las formas relacionales y colaborativas de desarrollo de la innovación en los sistemas públicos, y en cómo afectan a las estructuras y modos de actuar de las administraciones públicas. Por último, explora las características aconsejables para la dirección de los procesos mediante los que esta clase de innovación tiene lugar.

*Artikulu honek eremu publikoko berrikuntzaren arrazoiak ikertzen ditu: zeintzuk ote diren, mendetan egondako egonkortasun, ohitura eta iragargarritasunaren tradizioen gainetik, hau da, administrazio publikoaren betiko eredu burokratikoaren ezaugarrien gainetik, aldaketa behararren pertzepzioa ezarri izanaren zioak. Berrikuntzaren helburuak ere aztertzen ditu, zein esparru eta modalitatetan gauzatzen den berrikuntza, eta statu quo-aren benetako aldaketak zeintzuk diren jakiteko irizpide batzuk identifikatzen saiatzen da. Gero, gobernantzan egondako berrikuntza ikertzen du, zehazki esanda, sistema publikoetako berrikuntzaren garapenerako lankidetzak eta erlazio-bideak eta nola eragiten dieten administrazio publikoen egiturei eta jarrerei. Azkenik, berrikuntza-mota hau ezartzeko prozesuak zuzentzeko komeni diren ezaugarriak aztertzen ditu.*

This paper examines the reasons for innovation in the public sector and asks why a perceived need for change seems to have imposed itself on the traditions of stability, routine and predictability that have long characterised the bureaucratic structure of public administration. It also investigates the purposes of innovation, exploring the areas and forms in which proposals for innovation are specified, and seeks to identify some of the criteria for judging when innovations represent true changes in the status quo. It then focuses on innovation in governance and, more precisely, on relational and collaborative ways of developing innovation in public-sector systems and on how they affect the structures and modus operandi of public administrations. Finally, it explores some recommendations for the direction of the processes by which this sort of innovation takes place.

## Índice

---

1. Introducción
2. Las razones de la innovación
3. Las finalidades de la innovación
4. Los modos de la innovación
5. Las condiciones de la innovación
6. Liderazgos públicos para la innovación
7. Conclusión

### Referencias bibliográficas

Palabras clave: gestión pública, innovación, liderazgo.

Keywords: public management, innovation, leadership.

N.º de clasificación JEL: H11, H83.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

La innovación es un lema recurrente hoy en las organizaciones del sector público. No obstante, no parece evidente que el significado del término y sus connotaciones sean compartidos en todo caso. De hecho, la palabra se utiliza desde perspectivas diferentes, y a veces en conflicto, que reflejan el debate contemporáneo de ideas en torno al diseño y la gestión de las políticas y los servicios públicos. Este trabajo pretende contribuir a una mejor comprensión del significado y alcance de la innovación en el ámbito público, centrándose especialmente en aquella que transforma los procesos de gobernanza. Intentará asimismo explorar los entornos organizativos y los modelos de liderazgo que favorecen esta clase innovación. Para ello, la reflexión se ordenará en la forma siguiente.

---

<sup>1</sup> Este artículo da cuenta de trabajos realizados en el marco de los proyectos de investigación MICINN CSO2009/11351 y AGUAR SGR1483. El autor agradece su valiosa colaboración a Tamyko Ysa, Ángel Saz-Carranza y Marc Esteve, investigadores del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de ESADE.

En primer lugar, se preguntará acerca de las razones de la innovación en el sector público, y de cuáles son las causas de que una percepción de la necesidad de cambio parezca haberse impuesto sobre tradiciones seculares de estabilidad, rutina y predictibilidad, características del modelo burocrático de Administración pública.

En segundo lugar, se interrogará acerca de las finalidades de la innovación. Para ello, explorará las áreas y modalidades en las que el propósito innovador puede darse en la práctica, e intentará identificar algunos criterios que permitan constatar cuándo los cambios representan verdaderas modificaciones del *statu quo*.

En tercer lugar, y tras pasar revista a las modalidades de innovación presentes en la producción académica, se centrará en la innovación en gobernanza y, de un modo más preciso, en las formas relacionales y colaborativas de desarrollo de la innovación en los sistemas públicos.

A continuación, abordará algunas cuestiones referidas a los procesos de innovación, y en concreto a las condiciones necesarias para la aparición y el éxito de estrategias de innovación en los servicios públicos. La innovación en las políticas y los servicios públicos no afecta sólo a sus contenidos sino también, necesariamente, a las estructuras y modos de actuar de las administraciones públicas.

Por último, se centrará en la cuestión de los liderazgos, explorando las características aconsejables para la dirección de los procesos mediante los cuales esta clase de innovación tiene lugar, e interrogándose acerca de las políticas públicas recomendables para estimular la aparición de liderazgos de esta naturaleza.

## 2. LAS RAZONES DE LA INNOVACIÓN

### 2.1. Innovación y estabilidad

¿Es la innovación un desafío de la época presente para las organizaciones del sector público? Para algunos ha sido definida incluso como un imperativo (Osborn, 1998). Ahora bien, el decir que los gobiernos y sus organizaciones deben innovar, por mucho que la afirmación nos suene familiar, no resulta del todo obvio. Podría defenderse que la Administración pública moderna no nace para innovar sino más bien para todo lo contrario, esto es, para aplicar normas, dotando a la acción pública de comportamientos estables y previsibles. A diferencia de los actores privados, a quienes está permitido hacer lo que no se halla prohibido por las leyes, los actores públicos precisan estar expresamente habilitados por las normas jurídicas para actuar.

Naturalmente, esas normas que estandarizan la conducta de las administraciones públicas no son inmutables, necesitan actualizarse y renovarse, pero el impulso del cambio normativo no corresponde a las organizaciones del poder ejecutivo sino a otras instancias institucionales. La separación de poderes, que está en la base de los

equilibrios del constitucionalismo moderno, atribuye a las administraciones un papel presidido por la primacía de la ley, y asigna al legislador la tarea de elaborar ésta y actualizarla. Por otra parte, tanto la naturaleza como las características propias del proceso legislativo confieren a estas transformaciones rasgos peculiares, muy alejados de la aceleración, premura y pretensión de anticiparse con las que acostumbramos a hablar de innovación en nuestra época. El cambio legal es, por definición, un cambio lento, gradual, que, más que estimular las transformaciones sociales, las constata e institucionaliza. La innovación fáctica precede habitualmente a la jurídica.

Este énfasis en la estabilidad y certeza como valores supremos del comportamiento administrativo no se halla sólo en las tradiciones constitucionales de nuestros sistemas político-administrativos, sino que continúa siendo resaltado por contribuciones mucho más recientes. Así, los enfoques académicos basados en la teoría de la elección pública (Buchanan, 2003), al resaltar los peligros de que los agentes públicos fundamenten su conducta en el propio interés, tienden a depositar su confianza en un estado limitado tanto en su tamaño como en sus posibilidades de operar por propia iniciativa. A su vez, las visiones de buena gobernanza basadas en la seguridad jurídica y la imparcialidad de los gobiernos como garantes del buen funcionamiento de los mercados y el desarrollo económico de las sociedades (Kauffman, 2003) ponen el acento en la configuración de los sistemas públicos como burocracias weberianas, o, en otras palabras, en los atributos que convierten la acción pública en previsible, esto es, justamente en lo contrario de la innovación.

En realidad, en el trasfondo de estas visiones subyace un esquema básico privatizador de la innovación: las sociedades producen innovación mediante iniciativas de los actores económicos, en condiciones de mercado. El papel de las Administraciones consiste, precisamente, en dotar a estos contextos de los requisitos de estabilidad y certeza necesarios para que las relaciones entre dichos actores se desarrollen con los menores costes de transacción posibles. La predisposición a innovar se halla, para estos enfoques en el lado opuesto a lo que sería un papel deseable de los gobiernos y sus organizaciones.

Por consiguiente, afirmar que las organizaciones públicas de nuestro tiempo deben innovar implica alejarse del paradigma dominante, para asumir una visión más proactiva de su papel; una visión que las mueve a implicarse en la producción de los cambios exigidos por la evolución de los problemas y las demandas sociales. Asumir este papel exige, ante todo, superar una concepción rígida –determinista– de las relaciones entre la norma y el comportamiento de las Administraciones públicas, que hemos criticado en otro lugar (Longo, 2008) según la cual la habilitación de éstas para actuar debiera quedar supeditada en todo caso a una exhaustiva y minuciosa estandarización por parte del legislador. En segundo lugar, obliga a abandonar la convicción de que la innovación constituye materia reservada a los mercados y las organizaciones de la sociedad civil. La creciente complejidad de los entornos en los que se desarrolla la acción pública es la principal razón para revisar ambos modelos mentales.

## 2.2. Innovación y complejidad del entorno

Tanto el determinismo normativo como la privatización de la innovación entran en nuestros días en abierta colisión con la naturaleza de las cuestiones que los gobiernos y sus organizaciones se ven obligados a afrontar.

Como muestra elocuentemente la actual crisis económica y financiera, las agendas públicas se ven cada vez más repletas de problemas –desde el riesgo medioambiental o sanitario hasta la pobreza extrema, pasando por el incremento de las desigualdades, el desfallecimiento de los sistemas educativos, las migraciones, la convivencia multicultural, la seguridad global o la crisis energética, entre otros– para los cuales no existe un inventario previo de respuestas suministradas por el conocimiento científico-técnico disponible. Esta circunstancia limita poderosamente la función estandarizadora de las normas y su capacidad para condicionar rigidamente la conducta de los actores públicos. Simplemente, no está claro de antemano cuáles son, en todos sus extremos, los contenidos y comportamientos que cabe considerar deseables, lo que obliga a sistemas de normación más genéricos y a instrumentos de supervisión y control que por fuerza deben dejar en manos del poder ejecutivo capacidades significativas de exploración y experimentación.

En otras palabras, los equilibrios exigidos por la separación de poderes deben alcanzarse mediante mecanismos más respetuosos con el margen de decisión e iniciativa de los gobiernos y sus organizaciones. A su vez, esta ampliación de la discrecionalidad de los ejecutivos fuerza a diseñar potentes sistemas de rendición de cuentas centrados más en los resultados y el impacto de las políticas que en sus contenidos y procedimientos de elaboración.

La naturaleza de los problemas apuntados se traduce asimismo en la incapacidad de las sociedades para afrontarlos mediante el puro juego de los actores económicos en los mercados. Las respuestas a este tipo de cuestiones incorporan frecuentemente controversias, externalidades y costes de oportunidad. Estos deben ser evaluados de acuerdo con intereses y valores que a menudo entran en conflicto. Todo ello tiende a trasladarlos a una esfera pública cada vez más densa y poblada donde, como veremos, actúa crecientemente una diversidad de actores, públicos y privados, pero en la cual las decisiones requieren, en todo caso, liderazgos públicos cada vez más sólidos.

Así pues, esta complejidad de la agenda reclama un nuevo papel de los gobiernos y sus organizaciones, llamados a ser algo más que garantes de un marco para transacciones de mercado de bajo coste. Esto es, hablamos de administraciones que desempeñan, mediante formas de intervención muy diversas, un papel central en áreas como la provisión de salud, la calidad ambiental, la seguridad, la educación, la cohesión social e incluso en la promoción activa del emprendimiento y la buena práctica empresarial. Es a estas administraciones a quienes incumbe el desafío de innovar para estar a la altura de los retos de equidad, efectividad y eficiencia que se desprenden de ese papel.

### 2.3. Innovación, cambio y creación de valor público

Es hora de decir a qué llamamos en este trabajo innovación. Entendemos por tal la producción de cambios en los contenidos, estructuras o modos de hacer de las administraciones públicas, capaces de crear, en forma significativa, valor público, en el sentido que cobra esta expresión en la obra, ya clásica, de Moore (1995). Esta perspectiva asume que los conceptos de eficacia y eficiencia se hallan connotados, en el ámbito público, por atributos que derivan de las peculiaridades de los procesos de creación y evaluación del valor público, diferentes de aquellos que operan en el ámbito privado. Así, las consideraciones de calidad democrática, equidad, seguridad jurídica, inclusión social y otras que forman parte de esta peculiaridad obligan a los gestores públicos a tener en cuenta criterios de evaluación nada sencillos ni mecánicos, y vuelven, como es sabido, especialmente compleja la tarea de medir la eficacia y eficiencia de la acción pública.

De cuanto llevamos dicho se desprende que: a) la creación de valor público exige de las organizaciones públicas contemporáneas un significativo esfuerzo de innovación para satisfacer las necesidades colectivas; y b) que la interiorización de este papel innovador se enfrenta, por una parte, a visiones rígidas de ciertas nociones fundacionales del constitucionalismo moderno y, por otra, a tradiciones propias del funcionamiento de las burocracias públicas.

Así pues, asumir el desafío de la innovación obliga a introducir cambios que afectan a menudo al *statu quo*. No quiere esto decir que toda innovación deba ser, por fuerza, considerada como un cambio radical, pero el mero hecho de adoptar la iniciativa de innovar representa un enfoque contracultural, al enfrentarse a normas implícitas que se hallan, muchas de ellas, muy arraigadas en los sistemas públicos. Considerada como lo estamos haciendo, la innovación en las políticas y servicios públicos no consiste por tanto en la mera introducción incremental de cambios en la superficie de los procedimientos administrativos, ligada muchas veces a la introducción de avances tecnológicos.

Si relacionamos la cuestión con la teoría del cambio, estaríamos hablando de cambio deliberado y discontinuo, frente a los cambios no planificados y continuos (Tushman y Nadler, 1996; Osborne, 1998; (Scott Poole, 2004). Todas las administraciones públicas han modernizado en mayor o menor medida sus maneras de hacer en las últimas décadas, pero sólo en algunos casos esta modernización ha supuesto una discontinuidad claramente creadora de valor. Es a ésta última clase de cambios a los que reservamos, tal como lo viene haciendo la literatura académica de la innovación (Utterback, 1996; Lynn, 1997) la denominación de innovadores.

Como indicábamos antes, la necesidad de innovar deriva, para las organizaciones públicas, de la naturaleza especialmente compleja de los nuevos problemas sociales y del carácter incierto y elusivo de las potenciales respuestas. La innovación en las políticas y servicios públicos implica la exploración, búsqueda y experimentación

de soluciones, más que la aplicación de precedentes de eficacia probada. Ciertamente, la globalización y la revolución de las TIC hacen más fácil que nunca el acceso a experiencias innovadoras de todo tipo; no obstante, la experiencia de las reformas de la gestión pública es contundente a la hora de relativizar el valor de las buenas prácticas desarrolladas en entornos institucionales diferentes (OCDE, 2005). El *benchmarking* institucional es, sin duda útil, pero no elimina la necesidad de una fuerte inversión en diagnóstico y en experimentación. Los escenarios actuales conectan la innovación de las organizaciones públicas con los procesos de difusión, transferencia, propagación y reproducción de conocimiento, utilizando la terminología de Behn (2008).

### 3. LAS FINALIDADES DE LA INNOVACIÓN

La presencia contemporánea de los gobiernos y sus organizaciones en múltiples campos sitúan las finalidades de la innovación de las políticas y servicios públicos en un amplio elenco de áreas potenciales. No obstante, intentaremos en este apartado seleccionar algunos de los ámbitos genéricos en los que la necesidad de innovar se presenta, para los actores públicos, como dotada de un mayor grado de apremio.

#### 3.1. Las mejoras de eficacia y eficiencia

La expansión, cuantitativa y cualitativa, de la demanda social de políticas y servicios públicos es una característica de nuestra época. Incluso en aquellos países, como los europeos, donde los poderes públicos han producido un gran volumen de respuestas a las más diversas necesidades sociales, dando lugar a las sobrecargadas agendas características de los llamados Estados del bienestar, esa demanda se halla lejos de extinguirse. Por el contrario, como tantos gestores públicos han experimentado en las últimas décadas, la oferta de servicios públicos estimula la demanda, y la convierte, además, en «demanda inteligente» (Giddens, 1994), cada vez más exigente en lo que respecta a la calidad de las soluciones ofrecidas.

La actual crisis económica y financiera ha obligado con contundencia a integrar esa expansión de la demanda social en un marco de creciente restricción presupuestaria. El recurso a incrementar el ingreso tributario o a financiar la acción pública por medio del déficit fiscal son medidas cada vez más limitadas por consideraciones de política económica que derivan de la necesidad de mantener altos niveles de crecimiento y competitividad en entornos globalizados. Los estados de nuestro tiempo, en definitiva, se ven compelidos a hacer más cosas, y de mayor calidad, con menos recursos.

Evidentemente, los retos específicos de innovación derivados de las necesidades de introducir eficacia y eficiencia en los servicios públicos ofrecen peculiaridades que responden a las características de los diferentes países. Los puntos de partida son muy diferentes, y se han agudizado en los últimos años. En ciertos casos, habla-

mos de mejorar —o simplemente de mantener, haciéndolas sostenibles— las prestaciones de estados benefactores muy desarrollados; en otros, lo hacemos de desarrollar bloques de políticas y servicios públicos capaces de asegurar grados aceptables de desarrollo humano en contextos plenos de carencias sociales. Los contenidos de la innovación necesaria son claramente distintos en uno y otro caso.

Dos reflexiones parecen, no obstante, útiles a los diferentes entornos. Una de ellas se refiere a la necesidad de maximizar el valor creado por cada unidad de recurso invertida. Ciertamente, el mantenimiento de los servicios fundamentales del bienestar en el mundo desarrollado está obligando a poner el foco de la innovación en la eficiencia. Este objetivo, no obstante, no puede ser visto como una preocupación exclusiva de los gobiernos de países ricos. La creación de entornos organizativos capaces de gastar bien es un requisito imprescindible para superar esa conocida paradoja del desarrollo, que consiste en que los países que necesitan más cooperación y apoyo exterior son aquéllos donde éste se despilfarra más fácilmente, sin que los recursos invertidos alcancen a producir sus finalidades. En estos casos, la innovación no pasa tanto por definir las mejores soluciones a necesidades sociales específicas como por construir las capacidades institucionales para analizar costes, invertir adecuadamente, contratar, dirigir, controlar, evaluar, practicar la rendición de cuentas y minimizar la corrupción.

La segunda reflexión apunta a la necesidad de considerar criterios de sostenibilidad de las políticas y servicios públicos. La innovación en el sector público debe mirar especialmente hacia el futuro a medio y largo plazo. Un actor privado puede, legítimamente, innovar buscando sobre todo la rentabilidad en el corto plazo. Para un gobierno, fuera de las situaciones de emergencia, la innovación se plantea ordinariamente como una exigencia de respuesta a necesidades sociales duraderas. Por ello, no basta con la brillantez de las soluciones instantáneas. El esfuerzo de innovación en los servicios públicos implica comprometerse en la consolidación de los cambios, en su capacidad para mantener sus efectos a lo largo del tiempo, en la producción de reformas sustentables. En otras ocasiones, como en muchos países europeos, innovar para la sostenibilidad obliga a revisar la oferta de servicios y los mecanismos de financiación. Por todo ello, la demagogia y el populismo se hallan entre los principales enemigos de la innovación.

### 3.2. La introducción de equidad

La distribución, por parte de los gobiernos y sus organizaciones, de bienes públicos como la justicia o la seguridad, o de bienes socialmente preferentes, como la salud o la educación, exige, desde luego, atender a consideraciones que van más allá de las cuestiones de eficacia y eficiencia. Por eso, finalidades como garantizar la igualdad de oportunidades de las personas y grupos sociales, evitar la exclusión y proteger especialmente a los más débiles forman parte de la agenda de la innovación de las políticas o servicios públicos.

En la base de todos estos propósitos, se halla, desde luego, un sistema tributario justo y con eficacia redistributiva. Nada hay menos equitativo que el ocultamiento o el fraude fiscal, que permiten a los más favorecidos aprovecharse del esfuerzo colectivo exonerándose de sus costes. Por ello, la gestión tributaria es un campo frecuente de innovación. Tanto los contenidos de las regulaciones, garantizando la inclusión adecuada de los diversos tipos de renta, como la dotación de capacidad efectiva para exigir el pago de los tributos, son áreas prioritarias de reforma. Un sistema fiscal de alcance universal, justo y eficaz es, además, una escuela imprescindible de ciudadanía, ya que vincula la recepción de los bienes y servicios públicos con la contribución de las personas al esfuerzo colectivo.

Innovar en las políticas y servicios públicos para mejorar la equidad tiene que ver también con la construcción de Administraciones públicas profesionales, capaces de asegurar la igualdad de todos en el acceso al ejercicio de funciones públicas, y de garantizar un tratamiento imparcial de las cuestiones que afectan a los ciudadanos. La existencia de sistemas de gestión del empleo público protegidos de la politización, el nepotismo o las prácticas de clientela es el fundamento de esta clase de Administraciones públicas.

En síntesis, defender unas administraciones profesionales, imparciales y capaces de afrontar el cambio significa reivindicar la posibilidad de una innovación al servicio de todos, y no sólo de aquellos que pueden conseguirla o adquirir sus beneficios mediante transacciones de mercado. Relacionar innovación y equidad implica también considerar las políticas sociales como uno de los ámbitos en los que el esfuerzo innovador presenta mayores retos, en contextos, como los de nuestra época, de enormes desigualdades entre personas, grupos, naciones y territorios.

### 3.3. La protección del patrimonio público

En directa conexión con los esfuerzos de innovación orientados a mejorar la equidad y afrontar la complejidad de las políticas y servicios públicos, se hallan los que asumen el propósito de defender el espacio público de los riesgos de captura por intereses particulares.

Bresser-Pereira (2004) ha apelado a la defensa del patrimonio público para proteger lo que es de todos, entendiendo que este concepto se extiende tanto a la preservación del patrimonio físico, ambiental, histórico o artístico de los países como a la asignación y manejo de los recursos públicos, lo que equivale a la definición de los contenidos de las políticas y servicios públicos. Son ataques al patrimonio público los intentos directos de lesión o apropiación privada de alguna de sus parcelas, pero también la existencia de cualquier clase de mecanismos de captura, externa o interna, del espacio público, por intereses particulares.

Desde este ángulo, la corrupción forma parte destacada, como es obvio, del problema, pero también deben ser consideradas como ataques al patrimonio público al-

gunas prácticas que a menudo resultan menos identificables como tales, como las transferencias o subsidios conseguidos por determinados grupos económicos o profesionales haciendo valer su influencia política, o el mantenimiento de parcelas excedentarias e improductivas del empleo público, protegidas por los aparatos sindicales y corporativos o por las tradiciones del clientelismo político.

La innovación supone, en este orden de cosas, la articulación y refinamiento de los dispositivos institucionales capaces de defender con firmeza el espacio público de los intentos de captura. Se trata de una finalidad de singular importancia en la actualidad. El incremento de la presencia y el peso de la sociedad civil en el espacio público, que caracteriza a nuestra época, y al que luego aludiremos con mayor extensión, trae consigo, desde luego, importantes beneficios para la gobernanza democrática: amplía la deliberación pública, favorece la articulación de consensos, promueve alianzas y colaboraciones diversas, estimula la transparencia y mejora el control social de los gobiernos y sus organizaciones. No obstante, también facilita la organización e influencia social de los grupos de interés, refuerza los corporativismos, estimula en ocasiones la expresión de intereses parciales y crea en las Administraciones públicas zonas de vulnerabilidad a la captura.

La innovación aplicada al fortalecimiento de los dispositivos institucionales que protegen y defienden el patrimonio público no debe, en todo caso, ser entendida como un repliegue hacia sistemas públicos más autorreferenciados. Por el contrario, la extensión de la información, la transparencia y los espacios de deliberación son, entre otras, las vías para conseguir tales finalidades. En definitiva, se trata de posibilitar procesos de clarificación de los intereses en juego, lo que constituye la premisa básica para que la defensa del interés general se haga viable.

#### 3.4. El manejo de la complejidad

Como señalamos anteriormente, la necesidad de innovar en los servicios públicos es una consecuencia directa de la complejidad de las agendas públicas contemporáneas. Los grandes problemas de nuestro tiempo, a los que aludíamos, trasladan a los gobiernos exigencias cuya dificultad supera lo conocido anteriormente. Muchos de estos problemas pertenecen al reino de lo que Giddens (1994) ha llamado «incertidumbre fabricada», esto es, no pertenecen al esfuerzo de la modernidad por conseguir entender y dominar la naturaleza, sino que han sido creados, muchos de ellos, como subproductos indeseados de ese mismo esfuerzo emancipador. Sería el caso, por citar algunos, de las enormes externalidades negativas causadas por la globalización de los flujos de capital financiero, de ciertas amenazas a la salud alimentaria, de los riesgos inherentes al calentamiento global o de los efectos de la crisis energética. El conocimiento experto no es capaz de hallar las respuestas, porque no se trata tanto de resolver problemas técnicos como de conseguir nuevos consensos en torno a cuestiones básicas, como el significado y los límites de lo que entendemos por progreso.

La principal dificultad para afrontar estas cuestiones deriva del hecho de que los mismos valores en presencia y las consiguientes lecturas de la realidad, frecuentemente, no son coincidentes. En estos escenarios, innovar supone, más que el hallazgo de soluciones, construir modos de acción colectiva basados en aprendizajes capaces de ser asumidos y trasladados a nuevos modos de hacer. Si pensamos, por ejemplo, en el empeño por reducir las tasas de abandono prematuro de la escuela o las de fracaso escolar en la enseñanza obligatoria, es fácil ver que no se trata sólo de dotar de determinados contenidos a los planes de estudio, o de organizar el servicio público de la educación de una cierta forma. Son muchos los factores en juego y diversos los actores implicados, son heterogéneas las políticas y responsabilidades afectadas, y es plural el repertorio de valores subyacentes.

Así las cosas, afrontar este tipo de cuestiones obliga a proceder de manera muy diferente a la que ha sido tradicional de los gobiernos y sus organizaciones. Implica afrontar territorios de incertidumbre en los que no resulta fácil adentrarse. La innovación de las políticas y servicios públicos exige, para manejar adecuadamente la complejidad de las agendas públicas actuales, el abandono de las visiones puramente jerárquicas del ejercicio del poder público, y un replanteamiento del marco de relaciones entre los poderes públicos y otros actores sociales. En realidad, como veremos enseguida, innovar tiene aquí que ver con las formas de hacer, más que con el contenido de las políticas y servicios.

#### 4. LOS MODOS DE LA INNOVACIÓN

##### 4.1. Qué se innova cuando hablamos de innovación

Como han señalado Damanpour y Schneider (2008: 496), «la innovación es un constructo complejo y es estudiada desde múltiples perspectivas y diferentes niveles de análisis por estudiosos vinculados a una amplia variedad de disciplinas académicas».

La diversidad de las finalidades relacionadas en el apartado precedente obliga a precisar con cierto cuidado tanto el contenido de aquello a lo que llamamos en cada caso innovación como el objeto sobre el que se actúa en cada caso.

La literatura de la innovación, producida mayoritariamente en el sector privado (Damanpour y Aravind, 2006) ha venido distinguiendo, basándose en la aproximación clásica de Schumpeter, entre innovación de producto (un nuevo bien o una nueva cualidad de un bien) e innovación de proceso (un nuevo método de producción). La primera puede referirse a productos o a servicios; este último es el caso, las más de las veces, en la esfera pública. La segunda (Edquist *et al.*, 2001) comprende la innovación tecnológica (equipamientos, técnicas y sistemas) y la organizativa (estructuras, estrategias y procedimientos administrativos). Dentro de esta última cabe

situar la innovación consistente en la adopción de nuevas prácticas de gestión (Young *et al.*, 2001).

En el ámbito de los servicios públicos, se ha desarrollado (Osborne, 1998a; Walter, 2006) una tipología de modalidades de innovación fundada en el tipo de relación existente con los usuarios de aquéllos, que distingue entre: a) «innovación total», que es la que consiste en implantar la provisión de nuevos servicios dirigidos a nuevos usuarios; b) «innovación por expansión», que implica la prestación de un servicio ya existente a un nuevo grupo de usuarios; y c) «innovación por evolución», mediante la que se provee un nuevo servicio a un grupo de usuarios que previamente ya eran atendidos por la organización productora.

La mayor parte de la producción académica ha venido adoptando como ámbito de la innovación el universo intraorganizativo. Es decir, se ha movido en el universo de la organización individual. No obstante, Damanpour (1987) identificó un tipo de innovación, distinta de la de producto y de la de proceso, a la que llamó innovación auxiliar (*ancillary*), cuya diferencia de los dos anteriores estriba justamente en que afecta a las relaciones con otras organizaciones y actores. Buena parte de la literatura posterior ha adoptado –e incluido en las clasificaciones más utilizadas– este tercer tipo de innovación. Esta escala superior a la de la organización individual es la que caracteriza a la innovación en gobernanza.

#### 4.2. La innovación en gobernanza

Antes de hablar de innovación en gobernanza, conviene precisar el alcance con que nos referimos a este último término. La gobernanza puede ser descrita como el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado. Incluye las estructuras, los procesos, los actores, las relaciones entre ellos, las reglas, los dispositivos de coerción, control y rendición de cuentas, los incentivos, las normas informales y, en general, todos los elementos que inciden sobre las decisiones en la esfera pública (Longo, 2007a). Aparece en un marco supraorganizativo en el que el papel de los gobiernos y sus organizaciones ya no es sólo el del mando jerárquico inherente a la integración vertical o a la encarnación de la soberanía. En realidad, el funcionamiento de las constelaciones de actores en la esfera pública ya no obedece a un único patrón predeterminado, sino que puede variar y adaptarse a diversos factores concurrentes. En un trabajo ampliamente citado, Metcalfe (1993) consideró justamente éste –el de hacer cosas a través de otras organizaciones– como el territorio propio de la gestión pública.

Diversos autores han buscado extender la noción de innovación a este universo relacional. Walker *et al.* (2002) lo hacen a partir de la noción de innovación auxiliar, antes citada, situada en la frontera que existe entre la organización y su entorno, y que se aplicaría a las relaciones entre ambas. En una línea análoga, Mulgan y Albury (2003) hablan de «innovación sistémica», y otros autores (Hartley, 2005; Ramírez

Alujas, 2011) incorporan la gobernanza como una dimensión posible de la innovación, cuando ésta implica cambios que afectan a las formas de gobierno, las modalidades organizativas y arreglos usados para la planificación y la provisión de servicios, o a las formas de interacción con otros actores y bases de conocimiento.

Mark Moore y Jean Hartley, tras constatar que «...muchas de las innovaciones más señaladas y celebradas en el sector público parecen corresponder a estas modalidades más amplias y estructurales en las que la producción, la financiación y la toma de decisiones cambian a una nueva configuración», proponen adoptar la innovación en gobernanza como una categoría específica de la innovación (Moore y Hartley, 2008). Esta clase de innovaciones difieren de las innovaciones ordinarias de productos, servicios y procesos –todas ellas consideradas habitualmente en la esfera intraorganizativa- en dos aspectos importantes:

- Por una parte, son concebidas e implementadas por encima del nivel de la organización individual, involucrando a más de una organización, a redes de organizaciones o incluso a sistemas sociales complejos de producción. En este mismo sentido, Mandell y Steelman (2003) hablan de «innovaciones interorganizativas» para referirse a estos arreglos complejos mediante los cuales algunas organizaciones públicas proveen bienes o servicios públicos. Jones y Thompson (2007) han llamado «hiperarquías» a esta clase de relaciones de dependencia mutua basadas en la confianza, ya se plasmen en forma de cooperación interorganizativa o bien de alianzas más estables.
- Por otra parte, esta clase de innovaciones se centran no sólo en los cambios concretos que se registran en objetos determinados producidos mediante determinados procesos, sino también: a) en los procedimientos y mecanismos utilizados para decidir aquello que debe producirse; b) en el modo en que esa actividad productiva es dotada de recursos; y c) en los estándares normativos definidos para evaluar el funcionamiento y los resultados del sistema de producción. Como puede apreciarse, la innovación se aborda aquí en una macroescala en la que los arreglos relacionales –los modos en que se articulan las relaciones entre los diferentes actores- ocupan el centro de atención. Resulta evidente, por cierto, la utilidad de este enfoque de la innovación para afrontar los desafíos que tiene planteada la práctica regulatoria, como han puesto de manifiesto Walker y Jeanes (2002).

Si toda innovación en gobernanza asume, por definición, un carácter relacional, una parte importante de las innovaciones de esta naturaleza se desarrollan específicamente en el marco de las colaboraciones interorganizativas, esto es, en entornos en los que diferentes actores persiguen, desde distintas organizaciones (y, ordinariamente, interiorizando distintos roles e intereses), alguna clase de objetivo común.

Una investigación, todavía en curso, desarrollada en el marco del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de ESADE (Ysa *et al.* 2011) cuyo objeto son los

procesos de innovación en las colaboraciones público-privadas, muestra que estas interacciones facilitan y estimulan la producción de soluciones innovadoras, más allá de lo que cada una de las organizaciones participantes habría obtenido por sí sola. En alguna medida, esta evidencia implicaría la extensión a la esfera pública de los enfoques de «innovación abierta» que han tenido un amplio eco en el ámbito privado (Chesborough, 2006). Es particularmente interesante la constatación de que la innovación resulta estimulada especialmente –sin perjuicio de su posible mayor coste en el corto plazo– cuando la colaboración adopta la forma de alianzas que hacen posible un intercambio bidireccional o multidireccional de conocimiento, más que cuando la organización pública recurre a la exploración y compra de soluciones innovadoras en los mercados.

## 5. LAS CONDICIONES DE LA INNOVACIÓN

Innovar implica, hablando en términos genéricos, hacer cosas distintas, o hacer las cosas de un modo distinto. Ambas dimensiones van unidas a menudo: para producir cambios es necesario cambiar las maneras de proceder. Una parte significativa de los desafíos de la innovación en la gestión pública tiene que ver con las condiciones y modos mediante los cuales las Administraciones públicas actúan y se relacionan con su entorno social.

### 5.1. Superar el modelo burocrático

Como dice Walker (2006) es previsible que la creciente presión y complejidad de ese entorno incremente la tendencia de las organizaciones públicas a buscar nuevas soluciones para responder a las necesidades de ciudadanos y usuarios. Ahora bien, ni las burocracias weberianas que sustituyeron a los estados patrimonialistas e hicieron posible en la práctica el estado liberal de derecho, ni tampoco las burocracias del bienestar, que construyeron en buena parte del mundo desarrollado el estado social, son hoy modelos de organización adecuados para estimular la innovación.

En cuanto a las primeras, su funcionalidad genérica queda contraída, en el mejor de los casos, a las actividades que, conectadas con el ejercicio de potestades públicas, se configuran como un reducto especial de la seguridad jurídica. Tan pronto como la acción pública adquiere una dimensión productora de cierto volumen –incluso cuando lo que se produce son trámites, registros o incidencias administrativas–, esto es, cuando las AAPP se alejan de la pura decisión investida de *potestas*, las burocracias *weberianas* comienzan a revelar contornos disfuncionales (Longo, 2007b).

Por otra parte, la aplicación de patrones de diseño basados en la centralización, la jerarquía, la aplicación de la norma y el distanciamiento impersonal de la realidad nunca fue la forma de organización más adecuada a la provisión masiva de servicios de salud, educación, promoción del empleo o asistencia social. Las críticas a estas

burocracias redistributivas por su comportamiento ineficiente, proclividad a la captura de rentas y tendencia a la expansión incremental de la actividad, sostenida por los presupuestos públicos, son, hoy en día, bien conocidas y fundamentadas.

Más allá de estas consideraciones, cuando la innovación requiere, como veíamos en el apartado anterior, estimular las colaboraciones interorganizativas, la inadecuación de los patrones burocráticos, tanto en su dimensión normativa y estructural como en sus aspectos culturales, se pone claramente de manifiesto.

## 5.2. Los límites del mando jerárquico

Tiempo atrás, en las administraciones públicas, la atribución de poder jerárquico y el uso de los saberes técnicos podían afrontar la mayor parte de los problemas. La combinación, en dosis variables, de la *potestas* del mando con la *auctoritas* del experto eran, ordinariamente, suficientes. El primer recurso hacía posible la coordinación eficaz de los medios y procedimientos necesarios para intervenir en cada caso. El segundo permitía presuponer el acierto de las respuestas, nutrido por la impresionante evolución del conocimiento científico y tecnológico a lo largo, sobre todo, del siglo pasado. Los dos, conjuntamente, garantizaban la legitimidad de las intervenciones.

Como hemos visto antes, una gran parte de los problemas de la agenda pública emergente no puede ser afrontada con soluciones procedentes de los almacenes del saber científico-técnico disponible. Son problemas de otra naturaleza, que exigen construir las respuestas de otro modo. También ha entrado en crisis aquella parte de legitimidad que derivaba de la eficacia motriz del mando jerárquico (Longo, 2007a). Si anteriormente la mera atribución de autoridad formal era suficiente para asegurar la coordinación de operadores situados bajo una jerarquía común, hoy esta garantía ha desaparecido en muchos casos. La innovación en los servicios públicos exige superar los modelos mentales que siguen atribuyéndole esa capacidad.

Las razones hay que buscarlas, por una parte, en el hecho de que la diversidad y heterogeneidad de la acción pública y la crisis de los mecanismos burocráticos de funcionamiento han cuestionado los diseños jerárquicos típicos de las burocracias públicas. Por otra parte, el incremento del número de actores implicados y su diversidad de orígenes y adscripciones facilitan, como veíamos antes, la innovación, pero exigen de los gobiernos y sus organizaciones el desempeño de roles que exceden de los patrones jerárquicos tradicionales. En los contextos colaborativos, la inexistencia de autoridad formal o jerarquía reconocida (Crislip y Larson, 1994) forma parte de esas características que no se dan en los contextos intraorganizativos tradicionales.

## 5.3. Los límites de la centralización y la formalización

Cada día que pasa, los sistemas públicos se parecen menos a la imagen que tenemos espontáneamente de los sistemas unitarios y centralizados, esto es, la pirámide

de autoridad formal con sus líneas claras de dependencia y sus fronteras de atribuciones bien delimitadas. Hoy tienden a presentar, en general, la apariencia de conglomerados constituidos por organismos de muy diferente tamaño y finalidad, regidos por estatutos jurídicos diversos, poblados por personas de orígenes profesionales muy distintos, vinculadas por múltiples tipos de relación contractual, cuyos directivos poseen márgenes de autonomía de decisión muy diferentes. Las misiones organizativas, la delimitación de las atribuciones entre los organismos y las causas de la asignación de una mayor o menor autonomía de gestión pertenecen a una combinación de historias, tradiciones, culturas y relaciones de poder no siempre fáciles de identificar. En su mayor parte, esta heterogeneidad, con su apariencia caótica, se debe a la progresiva acumulación de tareas y ámbitos de intervención que ha caracterizado a la formación de los estados contemporáneos, y a la incapacidad del modelo burocrático para vertebrarla.

De hecho, el patrón burocrático ha venido haciendo una especie de lectura virtual de las AAPP, basada en regulaciones y estructuras formales que se esfuerzan por presentar una apariencia de uniformidad y racionalidad maquinal. Esta visión no resiste el contraste con el funcionamiento real de las cosas. Por eso, la innovación en los servicios públicos exige, como uno de sus primeros requisitos, reconciliarse con la obligada fragmentación de los sistemas político-administrativos contemporáneos, fruto de su diversidad interna.

La centralización y la formalización de las decisiones son dos obstáculos importantes a la innovación. Una larga evidencia empírica (Borins, 1998; Fernández y Rainey, 2006; Walker, 2007) muestra que la descentralización y el traslado de poder de decisión hacia abajo favorece la innovación en las organizaciones públicas. En especial, en los entornos colaborativos, estos rasgos burocráticos pueden inhibir la creatividad de los empleados públicos más motivados para implicarse en los desafíos planteados por su tarea, como muestra un reciente trabajo (Hirst *et al.*, 2011).

Lógicamente, los diseños descentralizados obligan a reinventar los sistemas de control y responsabilización propios de las burocracias tradicionales. Por ello, la innovación de los servicios públicos representa, en buena medida, en este punto, el esfuerzo por construir mecanismos de exigencia y rendición de cuentas propios de la gestión por resultados, los cuales siguen siendo hoy, en las experiencias más recientes y avanzadas de reforma de la gestión pública, una clara prioridad (Christensen y Laegreid, 2007).

#### 5.4. La necesidad de incorporar nuevos valores

Como apuntábamos al principio, el afirmar que los sistemas públicos deben producir innovación supone un alejamiento del paradigma tradicional, es decir, se trata de una afirmación, por habitual que hoy nos pueda parecer, dotada de una indudable carga contracultural. Por ello, la innovación en los servicios públicos obliga

a un cambio en los valores en presencia. Innovar es, también, desde este ángulo, la incorporación de nuevos valores al quehacer de las administraciones públicas.

Por supuesto, los valores de seguridad jurídica e imparcialidad que caracterizan al estado de derecho deben permanecer y aun fortalecerse. Del mismo modo, deben garantizarse en todo caso la regularidad de los procedimientos y la probidad en la asignación y el manejo de los recursos públicos. Las sociedades de nuestro tiempo necesitan, más que en ninguna época anterior, la solidez de estos referentes institucionales de estabilidad, certidumbre y buena administración. Lo que la exigencia de innovación lleva consigo es la incorporación de valores que no formaban parte del elenco fundacional del paradigma weberiano (Longo, 2007b).

No se trata aquí de elaborar un inventario detallado. Nos limitaremos a señalar que la pretensión de innovar obliga a los sistemas públicos a incorporar dos tipos de valores: un primer tipo que podemos denominar instrumental, compuesto por aquellos valores imprescindibles para que los gobiernos y sus organizaciones puedan producir efectivamente innovación, y un segundo tipo, que llamaremos de garantía, integrado por valores necesarios para preservar la hegemonía del interés general en entornos de innovación.

En el primer bloque, habría que incluir todos aquellos valores directamente conectados con la pretensión de crear valor público mediante la realización de cambios en las estrategias, estructuras o procedimientos de las administraciones públicas, para el logro de cualquiera de las finalidades que contemplábamos antes. Entran aquí los valores constitutivos del *ethos* de la gerencia pública: voluntad de emprender, racionalidad económica —o maximización del valor creado con recursos escasos—, y responsabilidad por resultados. También habría que incluir los valores integrantes de una ética pública del trabajo, ausente del paradigma weberiano: esfuerzo, voluntad de rendimiento, compromiso con la tarea asumida. Por último, debieran incorporarse los valores de receptividad a las prioridades de los gobiernos y a las necesidades y demandas de los ciudadanos (OCDE, 1988).

En el bloque de los valores de garantía debieran incorporarse todos aquellos que resultan especialmente necesarios para asegurar el predominio del interés público cuando las administraciones asumen un papel innovador. Dando por hecha la presencia, en todo caso, del principio de legalidad, que forma parte del elenco axiológico tradicional, habría que considerar aquí valores específicamente destinados a proteger lo que hemos llamado patrimonio público, esto es, los de transparencia, exigencia y rendición pública de cuentas, y apertura de la acción de las administraciones públicas a diversas modalidades de control social.

En definitiva, las administraciones públicas que asumen el reto de la innovación se ven obligadas a asumir riesgos mayores que aquellas que mantienen pautas de conducta guiadas por la estabilidad, el precedente y el mero cumplimiento de las normas establecidas. Forma parte de estos riesgos la pérdida de claridad en cuanto al

alcance, en cada caso, del interés general, y la aparición de dilemas morales nuevos, derivados, muy especialmente, de la necesidad de actuar en colaboración con otros actores, públicos y privados, en un mismo espacio público. Por todo ello, la innovación les exige un fortalecimiento considerable de su infraestructura ética, la elaboración de discursos claros de valores y la introducción de garantías y contrapesos capaces de preservar los principios fundamentales que deben regir en cualquier caso la actuación de los gobiernos y sus organizaciones.

## 6. LIDERAZGOS PÚBLICOS PARA LA INNOVACIÓN

El liderazgo puede ser entendido como un fenómeno individual o social. En el primer sentido, Northouse (2010) lo define como un proceso mediante el cual un individuo influencia a un grupo para alcanzar un propósito común. En el segundo, Drath (2001) considera el liderazgo como la propiedad de un sistema social que se da cuando diferentes personas colaboran pensando y actuando de tal forma que aseguran sentido de dirección, compromiso y adaptación al cambio. Desde ambas perspectivas, parece útil preguntarse acerca de las características de los liderazgos necesarios para innovar en los entornos públicos que hemos venido describiendo.

### 6.1. Innovar gestionando la colaboración

Como hemos venido insistiendo, la innovación, en los sistemas públicos contemporáneos, se produce fundamentalmente mediante la construcción de colaboraciones interorganizativas. En estos contextos, los liderazgos adquieren rasgos peculiares. Para Huxham y Vangen (2000), estas peculiaridades obligan a hablar del liderazgo yendo más allá del individuo y la organización, y adoptando una visión amplia que incluye los diferentes elementos que determinan el modo en que se forman y adoptan las agendas colaborativas. Estos elementos son, por una parte, los medios mediante los que se construye el liderazgo (estructura, procesos y actores que participan en las colaboraciones) y, por otra, las actividades del liderazgo. Es en este campo en el que se plantean las principales dificultades para los directivos públicos. Son dificultades que arrancan de la necesidad de hacer dos cosas, innovar y colaborar, que no están inscritas en los códigos genéticos de los gestores públicos tradicionales.

Gestionar la innovación de forma abierta implica asumir desafíos nuevos en tres campos principales (Huxham y Vangen, op. cit.). En primer lugar, obliga a reformular la lógica del control de un modo distinto, menos apegado a los modelos unilaterales de decisión y a la existencia de estándares e indicadores claramente predeterminables. En segundo lugar, exige asumir la representación efectiva de los específicos intereses y metas de la propia organización, en contextos en los que otros actores pueden disponer de visiones diferentes sobre los modos de alcanzar el propósito común. Finalmen-

te, requiere asegurar el involucramiento efectivo de personas y grupos situados fuera de la esfera ordinaria de influencia inmediata del directivo.

Esta dificultad se acrecienta en aquellos casos en que corresponde ejercer o participar destacadamente en la dirección de una red de innovadores públicos. En estos casos, el liderazgo está obligado a gestionar adecuadamente la paradoja unidad-diversidad (Saz-Carranza *et al.*, 2007). La unidad es necesaria para conseguir que la red obtenga de sus miembros la acción deseada. La diversidad constituye precisamente la base de recursos de la red, el núcleo de su complementariedad y de su potencial de creación de valor. Como puede intuirse, hablamos en estos casos de un *management* altamente sofisticado, que requiere el desarrollo de habilidades múltiples con fundamentos diversos.

En esta misma línea, Agranoff y McGuire (2001) han elaborado un marco, ya clásico, en el que, partiendo de la literatura académica anterior, identifican las siguientes cuatro conductas requeridas para gestionar adecuadamente las colaboraciones interorganizativas en el sector público:

- a) Activar, que incluye el proceso de identificación de los participantes necesarios, tanto desde el ángulo de sus capacidades y habilidades como del de su motivación para dedicar recursos a la colaboración sin ser influenciados por otros actores con finalidades diferentes.
- b) Enmarcar, que implica establecer e influenciar las reglas de funcionamiento de la colaboración, influyendo así en el desarrollo de las interacciones entre los socios.
- c) Movilizar, que requiere la habilidad para desarrollar y alcanzar un conjunto de objetivos basados en el propósito estratégico común, impulsando a las organizaciones participantes, construyendo coaliciones, obteniendo recursos y removiendo obstáculos a la colaboración.
- d) Sintetizar o facilitar, que supone la creación de las condiciones favorables para que se produzca una interacción productiva entre los actores que colaboran.

## 6.2. Características de los liderazgos innovadores

El conjunto de tareas y conductas que se han descrito exige de los directivos públicos innovadores un elenco considerable de capacidades. En nuestra investigación, mencionada anteriormente, sobre el modo en que se produce la innovación en entornos colaborativos (Ysa *et al.*, 2011) se han obtenido evidencias de que la innovación se relaciona con al menos tres atributos destacados del liderazgo:

- Conducta proactiva, definida como la capacidad para tomar la iniciativa en la mejora de las circunstancias presentes o en la creación de otras nuevas (Crant, 2000), lo que parece relacionarse con la idea de que las organizaciones –en este

caso, las colaboraciones innovadoras— no son simplemente el resultado de su entorno sino producto de decisiones individuales y colectivas basadas en un sustrato de factores personales y ambientales (Fuller, Jr. *et al.*, 2010).

- Gestión relacional, esto es, la habilidad del directivo público para estimular y manejar los contactos formales e informales con otras organizaciones. Meier y O’Toole (2007), y Fernández y Pitts (2007) han señalado que cuanto mayor es la interacción de los directivos con su entorno, más aumenta su probabilidad de desarrollar con éxito el cambio organizativo.
- Espíritu emprendedor, identificable desde Schumpeter con la habilidad para impulsar cambios, para convencer a otros de la necesidad de sumarse a ellos, y para transformar así las organizaciones y la realidad. Esta constatación es consistente con la evidencia presentada por la literatura sobre innovación (Damanpour y Schneider, 2008) sobre la existencia de una relación positiva entre el cambio y la actitud innovadora del liderazgo.

Cuando las colaboraciones innovadoras tienen un alcance público-privado, los liderazgos afrontan una clase adicional de retos. Son aquéllos que derivan de la necesidad de manejar adecuadamente la coexistencia de lógicas institucionales diferentes en cada uno de los sectores en presencia (Reay y Hinings, 2009). Otra investigación reciente, basada en el estudio de caso de una exitosa alianza público privada múltiple en el campo de la promoción económica territorial (Saz-Carranza y Longo, 2011) pone de manifiesto cómo la construcción de confianza entre los socios constituye el instrumento fundamental para superar las lógicas en conflicto, lo que exige liderazgos capaces de: a) en primer lugar, y sobre todo, reconocer las diferentes lógicas institucionales concurrentes en esta clase de colaboraciones intersectoriales; b) garantizar la legitimidad mediante una buena gestión de la comunicación con todos los afectados; y c) facilitar una interacción constructiva entre las partes, mediante la construcción de espacios de aprendizaje colectivo.

Todo lo anterior pone de manifiesto, por una parte, la importancia de los liderazgos colaborativos para producir innovación en los sistemas públicos, y, por otra, el grado altamente cualificado de esta clase de liderazgos y, por consiguiente, las dificultades existentes para construirlos y desarrollarlos. Estas dificultades se acrecientan en los entornos públicos. Un estudio realizado recientemente en Canadá por la consultora Deloitte (2011) revela que «los directivos públicos tienden a perseguir innovaciones sin colaboración sustantiva con otros que pueden estar intentando superar los mismos desafíos», y encuentra, entre las principales dificultades para conseguirlo, la falta de visión de medio-largo plazo entre los gobernantes y los déficit de la capacidad directiva instalada en las organizaciones públicas. Todo ello conduce a que la mayor parte de las innovaciones sean intraorganizativas y demasiado desconectadas entre sí, para producir un impacto significativo.

Para superar este estado de cosas y construir los liderazgos necesarios, parece que algunos retos importantes debieran ser asumidos por quienes diseñan y rigen los sistemas públicos. Sin pretensión de ser exhaustivos, algunos de estos retos son, en nuestra opinión, los siguientes:

- La definición de marcos estratégicos que hagan posible el ejercicio de un liderazgo menos constreñido por las premuras del corto plazo, y dentro de los cuales quepa emprender innovaciones complejas que requieren procesos largos de maduración y desarrollo.
- La atribución a los directivos públicos de facultades ampliadas de gestión, reduciendo significativamente las constricciones burocráticas que hoy les dificultan aplicar a la innovación los recursos que les han asignado. Esto exige, como se dijo anteriormente, el diseño de mecanismos avanzados de gestión y rendición de cuentas por resultados y su aplicación a la práctica gerencial en el sector público.
- La introducción de una cultura de la innovación y la colaboración, basada en nuevos valores públicos, superadora de las visiones meramente jerárquicas, el formalismo, el apego al precedente, la aversión al riesgo, el patriotismo de organización y la propensión a una visión autorreferenciada de las cosas, que tiende a aislar a las AAPP de su entorno más que a enriquecerse recíprocamente mediante las interacciones entre ambos.

## 7. CONCLUSIÓN

La innovación en las políticas y servicios públicos es una necesidad cuyo origen se encuentra: en primer lugar, en las misiones y tareas que los gobiernos y organizaciones del sector público han debido ir asumiendo en las sociedades contemporáneas; en segundo lugar, en los cambios acelerados que se han producido en los entornos en los que unos y otras se ven llamados a intervenir; y en tercer lugar en las agendas, demandantes y complejas, que las sociedades les exigen asumir.

En buena medida, la innovación en el ámbito público se desarrolla en contextos interorganizativos que obligan a explorar nuevos modos de gobernanza. A su vez, la producción de innovaciones requiere y aconseja al mismo tiempo la actuación en diferentes modalidades de entornos colaborativos donde las AAPP desempeñan roles de diversa índole, y en los que la innovación se dibuja, crecientemente, como una tarea abierta y compartida.

Tanto la innovación como la actuación colaborativa son pautas de comportamiento ajenas al paradigma burocrático tradicional de Administración pública. Por eso, los avances en ambas direcciones requieren la superación de algunos de los elementos típicos de éste, como el uniformismo y el determinismo normativo, la hege-

monía del principio jerárquico, la centralización de las decisiones y formalización de los procedimientos, y la persistencia de valores antagónicos con aquellos que la innovación y la voluntad de colaborar representan.

La innovación, formulada con este alcance, requiere el desarrollo, en los sistemas político-administrativos de nuestro tiempo, de nuevos liderazgos: liderazgos proactivos y emprendedores, por una parte, y también provistos de consistentes capacidades relacionales y colaborativas, por otro. El impulso de estos liderazgos y la construcción de entornos de gobernanza en los que su aportación resulte viable y provechosa exigen de los gobiernos políticas capaces de afrontar la reforma de la gestión pública.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGRANOFF, R. y MCGUIRE, M. (2001): Big Questions in Public Network Management, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29, 4: 352-370.
- BEHN, R. (2008): The Adoption of Innovation: The Challenge of Learning to Adapt Tacit Knowledge, in S. Borins, ed. *Innovations in Government*, Harvard University Press.
- BORINS, S. (1998): *Innovating with Integrity. How Local Heroes Are Transforming American Government*. Washington DC, Georgetown University Press.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. (2004): *Democracy and Public Management Reform. Building the Republican State*. Oxford University Press.
- BUCHANAN, J.M.(2003): «Public Choice: The Origins of a Research Program», Center for the Study of Public Choice, George Mason University, 2003.
- CHESBOROUGH, H. W. (2006): *Open Innovation*, Harvard Business School Publishing. Versión en español en Plataforma Editorial, Barcelona, 2009.
- CHRISTENSEN, T. y LAEGREID, P. (2007): «Introduction. Theoretical Approach and Research Questions», en Christensen, T. y Laegreid, P. (eds.): *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Ashgate.
- CLARKE, M. y STEWART, J. (1997): *Handling the Wicked Issues*. INLOGOV Discussion Paper. Institute of Local Government Studies. University of Birmingham.
- CRANT, J.M. (2000): Proactive Behaviour in Organizations, *Journal of Management* 26(3): 435-462.
- CRISLIP, D y LARSON, C. (1994): *Collaborative Leadership. How citizens and civic leaders can make a difference*. San Francisco, Jossey Bass.
- DAMANPOUR, F. (1987): The Adoption of Technological, Administrative and Ancillary Innovations: Impact of Organizational Factors, *Journal of Management*, 13, 4, 675-688.
- DAMANPOUR, F. y ARAVIND, D. (2006): Product and Process Innovations: A Review of Organizational and Environmental Determinants, en *Innovation, Science and Institutional Change*, J. Hage y M. Meeus. Oxford University Press.
- DAMANPOUR, F. y SCHNEIDER, M. (2008): Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19: 495-522.
- DELOITTE (2011): *Innovation in Government. Conversations with Canada's public service leaders*. Public Policy Forum.
- DRATH, W. (2001): *The Deep Blue Sea. Rethinking the Source of Leadership*. San Francisco, Jossey Bass.

- EDQUIST, C, HOMMEN, L. y McKELVEY, M. (2001): *Innovation and Employment. Process versus Product Innovation*. Cheltenham. Edward Elgar.
- FERNÁNDEZ, S, y RAINEY, H. (2006): Managing successful Organizational Change in the Public Sector. *Public Administration Review*, 66: 168-176.
- FERNÁNDEZ, S. y PITTS, D. (2007): Under What Conditions Do Public Managers Favor and Pursue Organizational Change?, *American Review of Public Administration*, 37(3): 324-341.
- FULLER, Jr., J., KESTER, K., et al. (2010): Proactive Personality and Job Performance: Exploring Job Autonomy as a Moderator. *Journal of Managerial Issues* 22(1): 35-51.
- GIDDENS, A. (1994): *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*. Cambridge Polity Press.
- HARTLEY, J. (2005): Innovation in Governance and Public Services, *Public Money and Management*, 25: January, 27-34.
- HIRST, G., VAN KNIPPENBERG, D.V. et al (2011): How Does Bureaucracy Impact Individual Creativity? A Cross-level Investigation of Team Contextual Influences on Goal-orientation Creativity Relationships, *Academy of Management Journal*, 54, 3: 624-641.
- HUXHAM, H. y VANGEN, S. (2000): Leadership in the Shaping and Implementation of Collaboration Agendas: How Things Happen in a (Not Quite) Joined World, *Academy of Management Journal*, 43, 6: 1159-1175.
- JONES, L. R. y THOMPSON, F. (2007): *From Bureaucracy to Hyperarchy in Netcentric and Quick Learning Organizations*. Information Age Publishing.
- KAUFMANN, D. (2003): *Rethinking Governance. Empirical Lessons Challenge Orthodoxy*. The World Bank. Discussion Draft.
- LONGO, F. (2007a): «Introducción. Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea», en: Longo, F. y Ysa, T. (eds.) *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Barcelona. EAPC.
- (2007b): «La gestión pública como discurso de valores», en: Longo, F. y Ysa, T. (eds.) *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Barcelona. EAPC.
- (2008): «Quality of Governance. Impartiality Is Not Enough», *Governance*, volume 21, number 2, 191-96.
- LYNN, L. (1997): Innovation and the Public Interest: Insights from the Private Sector, in A. Altschuler y R. Behn, eds., *Innovation in American Government*, Washington DC, Brookings Institution.
- MANDELL, M. P. y STEELMAN (2003): Understanding What Can Be Accomplished Through Interorganizational Innovations. *Public Management Review* 5(2), 197-224.
- MEIER, K. y O'TOOLE, L. (2007): Modelling Public Management, *Public Management Review* 9(4): 503-527.
- METCALFE, L. (1993): «Public Management: From Imitation to Innovation», en J. Kooiman (ed.): *Modern governance: new government-society interactions*. Londres. Sage.SAZ-CARRANZA, A.
- MOORE, M. H. (1995): *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. Versión en español: *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona, Paidós.
- MOORE, M. y HARTLEY, J. (2008): Innovations in Governance. *Public Management Review*, 10, 1, 3-20.
- MULGAN, G y ALBURY, D. (2003): *Innovation in the Public Sector*. London, The Prime Minister Strategy Unit ([www.strategy.gov.uk](http://www.strategy.gov.uk))
- NORTHOUSE, P.G. (2010): *Leadership, Theory and Practice*, 5<sup>th</sup> edition. Sage Publications.
- OCDE (1988): *La Administración al servicio del público*. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- (2005): *Modernising Government. The Way Forward*. Paris, OCDE.
- OSBORNE, S. (1998a): *Voluntary Organizations and Innovation in Public Services*. London, Routledge.
- 1998b: Naming the Beast: Defining and Classifying Service Innovations in Social Policy. *Human Relations* 51 (9): 1133-1154.
- OSPINA, S. y VERNIS, A. (2007): Leadership in interorganizational networks. In C. Wankel (ed.) (Ed.). *21st century management: A reference handbook: Volume II* (pp. 291-300).

- Thousand Oaks, Calif. (U.S.): Sage.[ISBN: 978-1-4129-4972-9].
- RAMÍREZ ALUJAS, A. (2011): Sobre la aplicación y desarrollo del concepto de innovación en el sector público: estado del arte, alcances y perspectivas. *Circunstancia*, n. 26. Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón.
- SAZ-CARRANZA, A., OSPINA, S. Y VERNIS, A. (2007): Leadership of Interorganizational Networks, en C. Vankel, ed., *21<sup>st</sup> Century Management: A Reference Handbook*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- SAZ-CARRANZA, A. y LONGO, F. (2011): Managing Competing Institutional Logics in Public-Private Joint Ventures. *Public Management Review* (Forthcoming).
- SCOTT POOLE, M. y VAN DE VEN, A. (2004): Central Issues in the Study of Change and Innovation, in *Handbook of Organizational Change and Innovation*, Oxford University Press.
- TUSHMAN, M.L. y NADLER, D. (1996): Organizing for Innovation, in K. Starkey, ed., *How Organizations Learn*, London. International Thompson Business Press.
- UTTERBACK, J. (1996): *Mastering the Dynamics of Innovation*. Boston, Harvard Business School Press.
- WALKER, R. M. (2006): Innovation Type and Diffusion: An Empirical Analysis of Local Government, en *Public Administration*, 84 n. 2, 311-335.
- (2007): An Empirical Evaluation of Innovation Types and Organizational and Environmental Characteristics. Towards a Configuration Framework, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18: 591-615.
- WALKER, R. M. y JEANES, E. (2002): Innovation in a Regulated Service. The case of English housing associations. *Public Management Review*, 4, 1, 525-550.
- WALKER, R. M., JEANES, E. y ROWLANDS, R. (2002): Measuring Innovation. Applying the Literature-based Innovation Output Indicator to Public Services. *Public Administration*, 80, 1, 201-214.
- YOUNG, G. J., CHARNS, M.P. *et al* (2001): Top Manager and Network Effects on the Adoption of Innovative Management Practices. A Study of TQM in a Public Hospital System. *Strategic Management Journal* 22(10): 935-951.
- YSA, T., ESTEVE, M. y LONGO, F. (en prensa): «Enhancing Innovation in Public Organizations Through Public-Private Partnerships: The Role of Public Managers», in *Rethinking Public-Private Partnerships: Strategic Approaches for Turbulent Times*, Carsten Greve and Graeme Hodge (eds.) Routledge.