



–Nota de política europea–

Cartografiado y análisis de las recomendaciones de los defensores del pueblo, las entidades fiscalizadoras superiores y los mecanismos emergentes de rendición de cuentas

**Aprender de la innovación en entornos del sector público
(LIPSE: Learning from Innovation in Public Sector Environments)
(Paquete de Trabajo 3)**

**Wouter van Acker & Geert Bouckaert
(Universidad: KU Leuven)**

lunes, 30 de marzo de 2015

La presente nota de política presenta los resultados del segundo paquete de trabajo (WP3) del proyecto «Aprender de la innovación en entornos del sector público» (*Learning from Innovation in Public Sector Environments, LIPSE*). LIPSE es un programa de investigación desarrollado dentro del 7º Programa Marco de la Comisión Europea en calidad de Proyecto de Investigación Focalizado a Pequeña o Mediana Escala (2013-2016). LIPSE se centra en el estudio de las innovaciones sociales dentro del sector público. Los informes completos pueden descargarse en www.lipse.org.

1 Los defensores del pueblo, las entidades fiscalizadoras superiores y la innovación social

El paquete de trabajo 3 inicialmente centró sus investigaciones en dos factores relativos a la innovación social. Por un lado, el foco de atención fue el papel que tienen los defensores del pueblo y las entidades fiscalizadoras superiores en la innovación social a través de sus recomendaciones políticas. Por otro lado, la creación de una base de datos de buenas prácticas para la innovación fue fundamental durante las actividades de investigación. Dicha base de datos podría permitir aprender muchas cosas de la innovación social que se produce actualmente en la UE. En la descripción del paquete de trabajo 3 del proyecto LIPSE, dicho marco se presentaba mediante los siguientes objetivos investigadores:

1. Realizar un inventario y un análisis de las bases de datos de mejores prácticas de la UE para la innovación.
2. Analizar las recomendaciones de las oficinas de auditoría y los defensores del pueblo.
3. Identificar motores y barreras relevantes que expliquen por qué se han aplicado (o no) dichas recomendaciones.
4. Recomendar políticas para mejorar la utilización de la información relativa a la rendición de cuentas para la innovación en los servicios públicos.
5. Disseminar los resultados de la investigación y las recomendaciones políticas entre las organizaciones participantes, los responsables de la formulación de políticas y la comunidad académica.

Por lo tanto, el presente paquete de trabajo se centró en dos aspectos: en las innovaciones específicas en las administraciones públicas, y en las recomendaciones políticas realizadas por las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) y los defensores del pueblo. La meta inicial era crear un resumen de las innovaciones sociales en Europa, y ver si las recomendaciones realizadas por las EFS y los defensores del pueblo influían promoviéndolas u obstaculizándolas. Dicho de otro modo: ¿las EFS y los defensores del pueblo eran barreras o motores para la innovación? ¿O eran quizás actores sin importancia a este respecto?

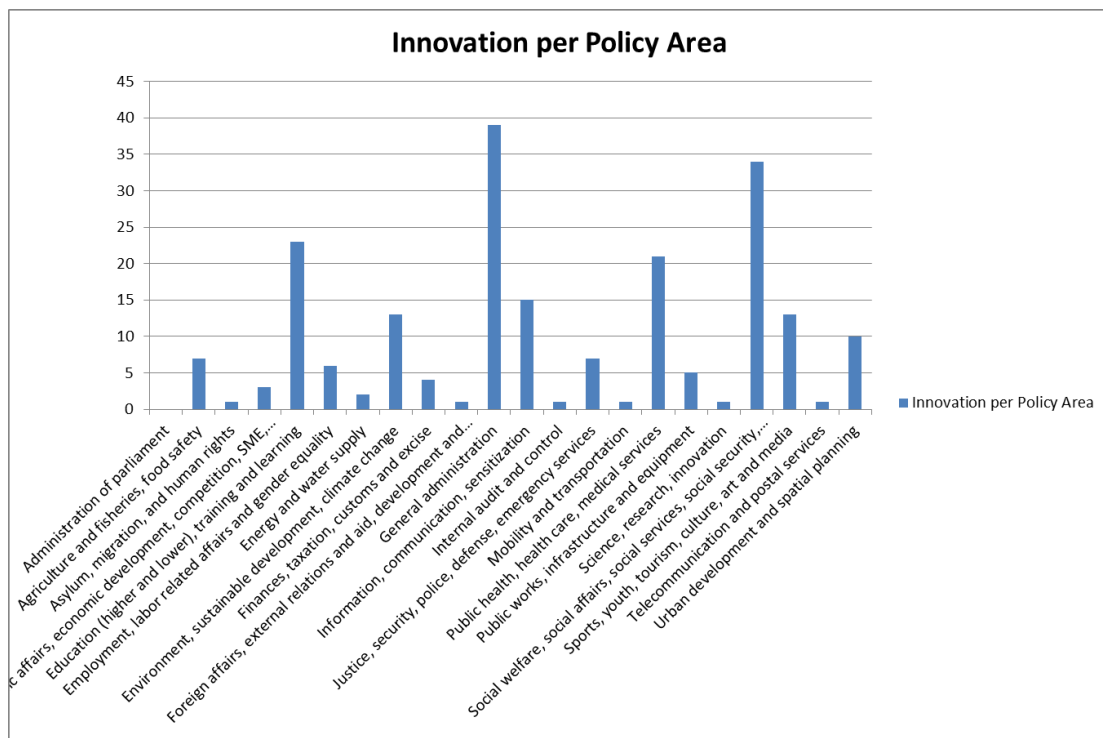
2 El papel del *feedback*, de la rendición de cuentas y del aprendizaje

Tanto las innovaciones específicas como la aplicación de las recomendaciones realizadas por las EFS o de los defensores del pueblo requieren una cosa básica: el cambio. El cambio en las organizaciones públicas lo causan múltiples factores, principalmente las agendas políticas y los cambios de régimen. Las razones internas para el cambio, por otro lado, son menos obvias, y menos fáciles de comprender: el *feedback*, los mecanismos de rendición de cuentas y los procesos de aprendizaje. De forma resumida, el *feedback* proporciona a una organización la información sobre la que puede basar sus decisiones para innovar. Los procesos de aprendizaje constituyen el modo en el que dicho *feedback* se procesa y se transforma en descubrimientos e ideas innovadoras. La rendición de cuentas, por último, es un motor para que las organizaciones se esfuercen por lograr la excelencia. Dichos factores dan forma al terreno abonado inicial, en el que las semillas —recomendaciones y nuevas iniciativas— pueden florecer y convertirse en innovación social que tenga éxito. Estos tres factores son, dicho de otro modo, una condición imprescindible para que las innovaciones y recomendaciones sean efectivas y lleguen a buen puerto. Por ello, además de centrarse en los objetivos investigadores expuestos en la descripción del trabajo, el presente paquete de trabajo se centró también en el papel que tienen dichos factores para determinar el éxito a largo plazo de las innovaciones sociales. A estos tres factores se les dio el nombre de «modelo FRA». Se esperaba que las innovaciones llevadas a cabo por organizaciones con notas más altas en dicho modelo FRA tuvieran una mayor probabilidad de sobrevivir el paso del tiempo.

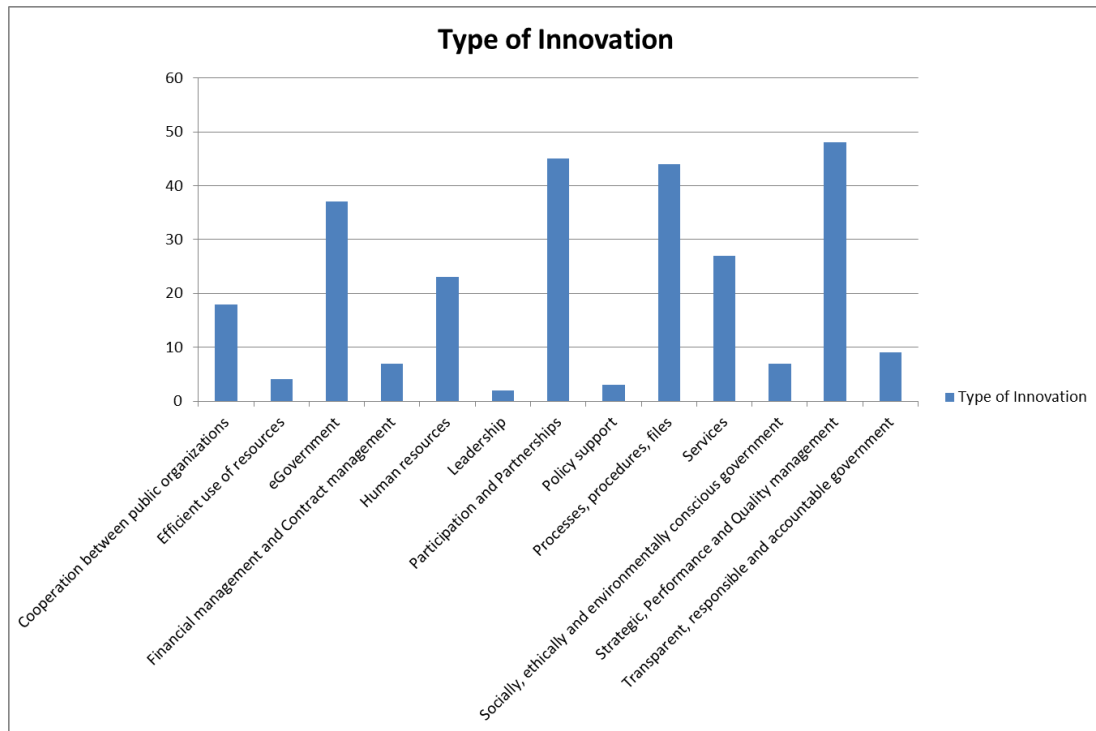
Centrarse en el largo plazo e investigar los factores que influyen en la supervivencia de las innovaciones es de capital importancia tanto en el entorno académico como en el entorno práctico. En primer lugar, el desarrollo y el cambio de las innovaciones con el transcurso del tiempo se han investigado poco. En segundo lugar, las recomendaciones realizadas por las EFS o de los defensores del pueblo pueden contribuir al modo en el que una innovación se desarrolla o cambia con el tiempo. Es necesario analizar más allá de la recomendación inicial y de si esta ha sido adoptada o no, para acercarnos a los motores y barreras de la innovación social *con éxito* y *sostenible*. En tercer lugar, el propio sector público tiene un interés particular en no solamente innovar, sino en hacerlo de un modo sostenible. Las innovaciones que se ponen en marcha y poco después se dan por finalizadas potencialmente gastan los recursos de modo ineficiente.

3 Base de datos de innovaciones sociales

El paquete de trabajo 3 centró sus investigaciones en seis Estados miembros de la UE: Bélgica, Francia, Países Bajos, Eslovaquia, Rumanía y el Reino Unido. Se realizó un inventario de los premios nacionales a la innovación en el sector público que existen en estos seis países, así como de los ganadores de los últimos doce años de premios internacionales que procedían de dichos seis países. Acceder a la información de caso de los ganadores resultó ser uno de los mayores escollos de la presente investigación. Algunos de los premios tenían bases de datos que no eran accesibles. Otros habían perdido sus datos, lo que hizo que el socio del presente paquete de trabajo tuviera que reconstruir dichos conjuntos de datos. No obstante, fue posible crear un resumen de las innovaciones sociales en el conjunto de estos seis países. Dicho resumen se dividió en dos categorías: ámbito de competencias y tipo de innovación. Los inventarios se pueden visualizar en los siguientes gráficos.



El gráfico superior nos muestra que hay cuatro ámbitos de competencias que destacan claramente en cuanto al número de prácticas innovadoras que han resultado premiadas en la última década: educación, administración general, salud pública y asuntos sociales.



De forma similar a lo que sucedía en el primer gráfico, hay cuatro tipos de innovación que destacan: administración electrónica (*eGovernment*), participación ciudadana y asociaciones, procesos, y gestión de la calidad. No obstante, cabe mencionar que algunos de los premios se centraban específicamente en iniciativas de administración electrónica, lo cual infló el número de observaciones.

Las investigaciones futuras deberían centrarse en crear una base de datos más amplia sobre las innovaciones europeas, que incluya a todos los Estados miembros de la UE así como a otros países europeos. La base de datos, que fue construida tras un esfuerzo inmenso para obtener todo el material necesario, se puede continuar desarrollando para hacer una evaluación de la innovación en toda Europa. La presente investigación se centró en seis Estados miembros de la UE. Un análisis en mayor profundidad de la información relativa a los casos supondría mucho más trabajo adicional, especialmente si se toman en consideración los 28 Estados miembros.

4 El *feedback*, la rendición de cuentas y el aprendizaje en las organizaciones premiadas

El presente paquete de trabajo investigó también la influencia que tienen los circuitos de *feedback*, los mecanismos de rendición de cuentas y los procesos de aprendizaje (FRA) en la sostenibilidad de las innovaciones por las que se premió o se dio reconocimiento a las

organizaciones públicas. Para investigar dichas organizaciones se empleó una encuesta, en la que a cada organización se le hacían preguntas sobre la historia de la innovación y el estado actual de la innovación, así como más de 50 preguntas sobre el *feedback*, la rendición de cuentas y el aprendizaje en su seno. Tomando las respuestas a dichas preguntas sobre *feedback*, rendición de cuentas y aprendizaje como base, se calculó una nota para estas tres dimensiones. Dicha nota se utilizó para elaborar una clasificación de las organizaciones, y para investigar la relación con la (no) supervivencia de la innovación por la que se les premió. Se recibieron 245 respuestas en total. La tabla inferior ofrece más detalles sobre las mismas.

Hay muchos retos vinculados a la investigación de este tipo, y al hecho de investigar en el momento actual innovaciones que ya no existen. Requiere realizar una búsqueda exhaustiva de las evidencias que aún existen. La elaboración de un instrumento de encuesta para un conjunto de países, ámbitos de competencias y niveles de gobierno diferentes constituye otro reto científico. La investigación basada en entrevistas cualitativas, necesaria para estudiar en profundidad las innovaciones, supone un reto cuando dichas innovaciones tuvieron lugar en el pasado. Las personas olvidan pronto los detalles de una innovación, aunque su puesta en marcha haya tenido lugar solo un par de años antes. Esto representa un serio obstáculo para la tasa de respuesta, especialmente de las organizaciones cuyas innovaciones habían desaparecido. La rotación del personal, una falta de memoria institucional, junto con la culpabilización y el oprobio que van de la mano de las innovaciones públicas («fracasadas»), hacen que las personas sean reacias a cooperar, aun bajo la condición de anonimidad. Lo mismo sucede con la cooperación de defensores del pueblo y EFS, junto con las entidades auditadas por las mismas.

País	Muestra	Respuesta	Tasa de respuesta
Bélgica	97	76 (30,9 %)	78,4 %
Francia	470	83 (33,7 %)	17,7 %
Países Bajos	34	23 (9,3 %)	67,6 %
Rumanía	53	31 (12,6 %)	58,8 %
Eslovaquia	28	16 (6,5 %)	57,1 %
Reino Unido	163	16 (6,5 %)	9,8 %
Total	845	245 (100 %)	29,0 %

Al analizar las respuestas, parece que las innovaciones que aún estaban operativas tras haber sido premiadas se originaron en organizaciones caracterizadas, en general, por una nota más alta en *feedback*, rendición de cuentas y aprendizaje. El modelo FRA arraigado en estas organizaciones implica que las innovaciones se evalúan correctamente, que la información del mecanismo de rendición de cuentas se aprovecha de forma óptima para la organización, y que la información proveniente del *feedback* y de los mecanismos de rendición de cuentas desemboca en auténticos procesos de aprendizaje.

Las innovaciones que habían dejado de existir parecían tener, en general, una nota FRA más baja, aunque hubieran sido premiadas o mencionadas como mejores prácticas. Se puede especular que la falta de un modelo FRA arraigado en estas organizaciones provoca una evaluación inadecuada de las innovaciones. Además, es probable que la información del mecanismo de rendición de cuentas no se esté utilizando con exactitud, y/o que la información proveniente del *feedback* y de los mecanismos de rendición de cuentas no desemboque en auténticos procesos de aprendizaje.

Las investigaciones futuras deberían averiguar si sucede lo mismo con las organizaciones que *no* han sido premiadas por una innovación.

Para crear innovaciones sociales sostenibles, las organizaciones innovadoras del sector público se deberían centrar en:

Procesos de aprendizaje

1. ...crear una cultura del debate con confrontación de ideas y de apertura a las críticas constructivas.

Cuando la mentalidad existente se topa con información nueva que rebate las posiciones hasta entonces mantenidas, se posibilita el aprendizaje. Los debates con confrontación de ideas son una plataforma crucial para que esa información comience a cambiar las mentes.

2. ...animar a la experimentación y a realizar el trabajo de formas alternativas.

Las innovaciones, por definición, conllevan cambios y formas diferentes de hacer las cosas. La experimentación, por muy controvertida que pueda ser en el sector público, es una manera formidable de probar nuevas ideas y nuevos métodos antes de apostar por ellos completamente.

3. ...no penalizar a los empleados responsables si un intento creativo de resolver un problema fracasa.

Por la propia naturaleza de la experimentación, las iniciativas pueden fracasar. Si la probabilidad de ser penalizado cuando fracasa un experimento es elevada, es menos probable que los empleados busquen formas innovadoras de resolver problemas complicados.

Mecanismos de rendición de cuentas

4. ...los empleados que se sienten responsables de los resultados obtenidos por la organización.

Los empleados que tienen un sentido de la responsabilidad forman parte de un sistema de rendición de cuentas interno.

5. ...una cultura de la transparencia relativa a los resultados con respecto a los actores externos.

La transparencia es un requisito esencial para la rendición de cuentas. Y puesto que la rendición de cuentas es un apoyo para la innovación, la transparencia también lo es.

Circuitos de *feedback*

6. ...los empleados que expresan sus preocupaciones, ideas y sugerencias respecto al funcionamiento de la organización.

En línea con la recomendación 1, es necesario que exista una plataforma en la que los debates con confrontación de ideas puedan influir en las personas que toman las decisiones estratégicas.

7. ...el *feedback* de los empleados, que influye de forma significativa en las decisiones estratégicas tomadas por la organización.

Una vez creada dicha plataforma, los encargados de tomar las decisiones deben tener en cuenta dicho *feedback* al tomar decisiones estratégicas.

8. ...el *feedback* de los clientes, que influye de forma significativa en las decisiones estratégicas tomadas por la organización.

Además de los funcionarios, tanto los defensores del pueblo como los clientes (a través de los defensores del pueblo o de forma independiente) tienen mucho que decir acerca del funcionamiento de una organización pública. Dichas críticas se deben aprovechar, pues suponen oportunidades de aprendizaje para toda organización. A menudo, los defensores del pueblo y los clientes/ciudadanos saben de lo que hablan, y pueden aportar ideas frescas.

9. ...los informes y recomendaciones que realizan las instituciones de defensa de derechos de los ciudadanos, que también influyen de forma significativa en las decisiones estratégicas tomadas por la organización.

Estos factores no van a poder predecir completamente la (no) sostenibilidad de una innovación. No obstante, constituyen componentes *insuficientes* pero *necesarios* de una explicación causal más amplia. Uno de los componentes es el conjunto de recomendaciones realizadas por los defensores del pueblo y las EFS. Estas influyen en el modo en que el modelo FRA funciona dentro de las organizaciones públicas, aportando ellas mismas *feedback*, rendición de cuentas y oportunidades de aprendizaje. Tras investigar de qué modo influye el FRA en la sostenibilidad de las innovaciones, el equipo investigador prosiguió investigando la cómo influyen las recomendaciones realizadas por los defensores del pueblo y las EFS en la sostenibilidad de las innovaciones.

5 Informes de auditoría y de defensa de los derechos de los ciudadanos

Realizando una revisión bibliográfica sobre el impacto que tienen los informes de auditoría y de defensa de los derechos de los ciudadanos, se identificaron varios factores que influyen en la adopción de las recomendaciones políticas realizadas por los defensores del pueblo y las EFS. Dichos factores se centraban ampliamente en el proceso de una auditoría o investigación, en la reputación del defensor del pueblo o de la EFS, así como en los criterios empleados en las auditorías e investigaciones. Para reflejar todos estos factores potencialmente influyentes se elaboró un protocolo de entrevista. Dichos protocolos se convirtieron en el pilar de más de 70 entrevistas que se realizaron a auditores y auditados en Bélgica, Francia, Países Bajos, Eslovaquia, Rumanía y el Reino Unido. Los procesos (p. ej. la [in]formalidad de la información y su cantidad) y las percepciones (p. ej. la percepción de las EFS o del defensor del pueblo como guardián o consejero) que rodean a dichas auditorías resultaron explicar, en gran medida, cómo tratan los auditados las recomendaciones provenientes de estas fuentes. Por lo tanto, resultó que las recomendaciones realizadas por los defensores del pueblo y las EFS tenían un impacto real en el modelo FRA en dichas organizaciones y en la evolución de las innovaciones sociales con el transcurso del tiempo.

En conclusión, el *feedback*, la rendición de cuentas y el aprendizaje son factores definitivamente necesarios, pero insuficientes, para explicar la sostenibilidad de las innovaciones sociales. Los

defensores del pueblo y las entidades fiscalizadoras superiores también pueden contribuir a una cultura de la innovación, empujando a las organizaciones públicas a esforzarse por conseguir la excelencia, y aportando el *feedback* necesario para que las organizaciones públicas mejoren e innoven. Obviamente, el contexto más amplio del legalismo y el cambio hacia una sociedad abierta y democrática también afecta al modo en que los defensores del pueblo y las EFS influyen en la cultura de la innovación. Ejemplos de ello son las recomendaciones jurídicamente vinculantes del defensor del pueblo y las EFS francesas, así como los cambios políticos que tuvieron lugar en Eslovaquia y Rumanía a partir de 1990.

De forma resumida en siete recomendaciones políticas para aumentar la durabilidad de las innovaciones sociales, las actividades de las auditorías de las EFS y de los defensores del pueblo deberían:

1. ...crear un proceso de auditoría o de defensa de los derechos de los ciudadanos que sea cooperativo y transparente.

Esto mejorará la calidad de las recomendaciones y de la comunicación entre el auditor/defensor del pueblo y la organización examinada.

2. ...aprovechar las reuniones de cierre no solamente como un paso formal, sino como auténticos diálogos abiertos.

Las reuniones de cierre que conforman auténticos diálogos abiertos brindan a la organización examinada una oportunidad óptima de aprendizaje, y son el único modo de posibilitar que los circuitos cerrados de *feedback* fomenten la innovación.

3. ...hacer transparentes y claros los criterios de auditoría y de los defensores de los derechos de los ciudadanos.

La organización de auditoría o de defensa de los derechos de los ciudadanos cuenta con un marco desde el que busca posibles mejoras en el seno de una organización. Si la organización examinada conoce dichos criterios, comprenderá mejor las recomendaciones, lo que hará que tengan un impacto mayor.

4. ...dejar claro por qué se ha elegido al auditado para una auditoría.

Cuando una organización examinada sabe por qué ha sido seleccionada para una auditoría o investigación, el proceso es más cooperativo y transparente.

5. ...mejorar la pertinencia de las recomendaciones tomando en consideración la viabilidad jurídica, administrativa y política.

Las recomendaciones formuladas teniendo en cuenta su viabilidad tendrán un impacto mayor en las organizaciones examinadas y en sus innovaciones.

6. **...ser conscientes de la influencia que tienen los debates relativos a los informes de auditoría y de defensa de los derechos de los ciudadanos en los medios de comunicación.**

Se debe prestar mucha atención al contenido y al modo de comunicarlos al público en general.

7. **...ser conscientes de que la atención combinada de los medios de comunicación y los parlamentos funciona.**

El análisis realizado en el presente paquete de trabajo nos muestra que la atención parlamentaria y mediática, cuando se da simultáneamente, fomenta la aplicación de las recomendaciones.

8 Identidad del proyecto

Nombre del proyecto

Aprender de la innovación en entornos del sector público (*Learning from Innovation in Public Sector Environments, LIPSE*)

Coordinador

Prof. dr. Victor Bekkers, Universidad Erasmus de Rotterdam, Departamento de Administración Pública: Rotterdam, Países Bajos, bekkers@fsw.eur.nl

Consortio

- Universidad Bocconi (Italia)
- Universidad Católica de Lovaina (Bélgica)
- *École Nationale d'Administration* (Francia)
- Universidad Erasmus, Rotterdam (Países Bajos)
- ESADE (España)
- *Hertie School of Governance* (Alemania)
- Universidad Matej Bel (Eslovaquia)
- *National School of Political Studies and Public Administration* (Rumanía)
- Universidad Radboud, Nimega (Países Bajos)
- *Tallinn University of Technology* (Estonia)
- Universidad of Edimburgo (Reino Unido)
- Universidad Roskilde (Dinamarca)

Régimen de financiación

LIPSE está financiado como Proyecto de Investigación Focalizado a Pequeña o Mediana Escala por el 7º Programa Marco de la Unión Europea dentro del acuerdo de subvención nº 320090, Ciencias Socioeconómicas y Humanidades

Duración

Febrero de 2013 - Junio de 2016 (42 meses)

Presupuesto

Contribución de la UE: 2,5 millones de €

Sitio web

www.lipse.org

Para solicitar más información respectiva al paquete de trabajo 3

Wouter van Acker (Wouter.vanacker@kuleuven.be)