



–Nota de política europea–

Recomendaciones políticas para la gestión del riesgo en la innovación social

Aprender de la innovación en entornos del sector público
(LIPSE: Learning from Innovation in Public Sector Environments)
(Paquete de Trabajo 4)

Sophie Flemig (Universidad de Edimburgo)
Stephen Osborne (Universidad de Edimburgo)
Tony Kinder (Universidad de Edimburgo)

1 de abril de 2015

La presente nota de política presenta los resultados del cuarto paquete de trabajo (WP4) 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 Puntos clave del riesgo y la innovación social

Si nos tomamos en serio la promoción de la innovación social y el apoyo a la misma, entonces es necesario que enfoquemos el riesgo de forma diferente: un nuevo paradigma del riesgo que lo reconozca como parte del proceso de innovación social, lo sopesa con los beneficios que se espera obtener de la innovación social, y sea incluyente a la hora de contar con la participación de todos los actores. Los fallos en el servicio (es decir, la materialización del riesgo) como resultado de la innovación social deberían considerarse como una oportunidad para aprender, en lugar de desencadenar una dinámica de reproches.

- Generalmente, los profesionales de los servicios públicos tienen un escaso conocimiento de lo que significa el «riesgo», del que se suele hablar en términos actuariales (es decir, que el riesgo se debe minimizar) o relativos a la salud y la seguridad.
- Aún existe una cultura del reproche. Los profesionales individuales y las organizaciones de servicio público (OSP) hacen cuanto pueden por evitar el riesgo, por el posible daño que puede causarles.
- Sin embargo, el riesgo es una parte esencial de la innovación social: sin riesgo no hay innovación. Por lo tanto, si los responsables de la formulación de políticas se toman en serio la innovación social, deben promover un enfoque basado en sopesar los potenciales riesgos y los potenciales beneficios de la innovación social. La cuestión que hay que abordar es: ¿qué nivel de riesgo es apropiado para qué nivel de beneficio esperado de la innovación social?
- El riesgo en la innovación social puede afectar al personal de servicio (p. ej. riesgo para la salud del personal médico), a las organizaciones de servicio público (p. ej. una imagen negativa en los medios de comunicación), a los usuarios de servicios y la trayectoria profesional de los mismos (p. ej. la aplicación de un tratamiento equivocado) y a la comunidad (p. ej. la contaminación resultante de un nuevo proyecto tecnológico fallido).
- Las organizaciones pequeñas suelen estar a la vanguardia de la innovación social, pero nuestra investigación nos muestra que son las que menos entienden del riesgo y de su relación con la innovación social. También son las que cuentan con menos recursos para dedicar a la gestión efectiva del riesgo.
- Las OSP deben adaptar su enfoque del riesgo (y sus implicaciones en cuanto a recursos) a la complejidad de la innovación social que se planea. Es posible que las innovaciones sencillas requieran abordarlo solamente desde el punto de vista técnico, pero las más complejas requerirán abordar de una forma sofisticada la gobernanza del riesgo y la participación de los actores.
- Los marcos normativos (p. ej. de salud y seguridad o los de cada servicio) deben reforzar su enfoque global de la innovación social, incluyendo una expectativa más sofisticada de cómo se debe gestionar el riesgo. Los financiadores no gubernamentales pueden ser también muy

reacios al riesgo, por miedo a que pueda dañar su reputación, lo que se refleja en las convocatorias de financiación.

- Actualmente, muchos servicios públicos los prestan múltiples OSP que trabajan juntas en el marco de sistemas de prestación de servicios. Los responsables de la formulación de políticas deben facilitar un enfoque común del riesgo dentro del sistema compartido, para evitar que las OSP individuales acaben siendo chivos expiatorios.
- Existe un argumento a favor de que sean los organismos nacionales los encargados de evaluar el riesgo en la prestación de servicios públicos y de tomar decisiones respecto a su gobernanza, para lograr su separación de la dinámica de reproches que se da a nivel de las organizaciones (p. ej. de forma análoga a como los consejos de investigación médica evalúan los riesgos de la investigación médica, en lugar de que se encarguen de ello las empresas farmacéuticas o las organizaciones de atención sanitaria).

2 Las percepciones del riesgo y el discurso

Los profesionales que participaron en este estudio tienen un escaso conocimiento del riesgo en la innovación social. Cuando tienen cierto conocimiento del mismo, lo que predomina es el riesgo en salud y seguridad o el riesgo actuarial. Que el personal directivo sea capaz de expresar un conocimiento de los riesgos que afrontan sus organizaciones es más probable, lo que en parte se debe a que los cargos directivos también están asociados a un papel más estratégico y de liderazgo en el proceso de innovación, pero en parte se puede atribuir a la distribución de las responsabilidades en materia de evaluación e información entre los distintos puestos profesionales.

Los trabajadores de primera línea son más dados a centrarse en el riesgo de una manera limitada, específica para el usuario del servicio, y a guiarse por las normas gubernamentales para las cuales se debe aportar documentación. Existe una cultura de elusión de riesgos, que convierte la gestión del riesgo en un intento de asegurarse de que las responsabilidades se le exigirán a otro en caso de que haya fallos en el servicio. Por lo tanto, los trabajadores de primera línea parecen ser conscientes sobre todo de los riesgos de los que se les podría hacer responsables. Del riesgo en el seno de las OSP se habla poco o nada.

Los principales tipos de riesgos identificados en la bibliografía sobre la gestión pública son los siguientes:

- Riesgos para el personal de servicio
- Riesgos para los usuarios del servicio
- Riesgos para la comunidad en sentido más amplio/para el medio ambiente
- Riesgos para la organización

3 Prácticas actuales de gestión de riesgos

Hemos identificado tres categorías de enfoques de la gestión de riesgos que se usan actualmente:

- **Enfoque pasivo:** no se reacciona ni existe un mecanismo para gestionar el riesgo.
- **Enfoque informal:** enfoque activo, para abordar el riesgo sobre una base ad hoc e informal.
- **Enfoque formal:** enfoque activo, para abordar el riesgo sobre una base estratégica y formal que es parte integral del proceso de trabajo de la organización.

Los enfoques informales incluyen:

- **Formación en el trabajo:** el aprendizaje a través de la práctica, basado en el trabajo diario y la experiencia.
- **Cultura del riesgo:** la actitud global de la organización con respecto al riesgo, que se manifiesta en particular en que el riesgo se considera como una experiencia de la que se aprende, y no como un «fracaso»; la voluntad y las destrezas para responder al riesgo y a la incertidumbre de forma espontánea y constante. Esto confirma los resultados de la revisión bibliográfica y de nuestro marco teórico (véase el informe de investigación LIPSE nº 4).
- **Comunicación** (resolución informal de problemas): reuniones informales y discusiones a través de canales no oficiales y no institucionalizados, conducidas por personalidades individuales.
- **Condición de experto:** la reacción al riesgo se basa en la experiencia, sin que exista un modo formal y sistemático de recopilar y transmitir dichos conocimientos.
- **Diversificación de riesgos** (no planificada): la prestación de una variedad de servicios para contar con alternativas en caso de que una innovación en un servicio fracase a causa de un riesgo manifiesto.

Las respuestas formales incluyen:

- **Supervisión/jerarquía:** las estructuras jerárquicas formales que supervisan y evalúan los procesos de innovación e intentan identificar de antemano los riesgos; mayoritariamente en forma de junta directiva, consejo de administración o comité de gestión de un proyecto; también en forma de controles mientras los trabajadores de primera línea están en su puesto trabajando de cara a los usuarios del servicio (llamadas telefónicas, supervisor responsable de una ubicación, etc.); revisiones anuales; información procedente de revisión por pares.
- **Participación de los actores:** las actividades y canales de comunicación destinados a informar a los actores externos y a gestionar los riesgos para la reputación mediante la transparencia institucionalizada.
- **Evaluación por parte de expertos:** la participación por encargo de expertos internos o externos en la materia, como agencias de auditoría o expertos en el tema.

- **Capacitación formal:** desde la formación/capacitación en gestión de proyectos con la metodología PRINCE2, la certificación Project Management Professional (PMP), etc., hasta la formación en gestión de riesgos específica para un trabajo (requisitos legislativos/normativos/de salud y seguridad).
- **Presión política:** los esfuerzos nacionales para abordar los riesgos para la reputación y compartir información entre las organizaciones (Países Bajos, Italia); la gestión de la cultura política en lo referente al riesgo.
- **Protocolos/procedimientos:** pueden venir proporcionados por el regulador o ser internos de la organización, incluyendo las listas de verificación (p. ej. para las visitas con usuarios de un servicio por parte de profesionales de salud mental, o personal de servicio en visitas con clientes).
- **Comunicación** (resolución formal de problemas): reuniones formales y discusiones a través de canales oficiales, institucionalizados y regulares, conducidos por una estructura individual, y no por personalidades individuales (p. ej. reuniones de equipo, reuniones de la junta directiva, el consejo de administración o el comité de gestión del proyecto).

4 Conclusiones

Si lo que se pretende es promover la innovación social, abogamos firmemente por crear un marco para la *gobernanza* del riesgo, y no para la *gestión* del riesgo.¹ Se trata de un marco en el que se habla del riesgo en toda la organización como una variable positiva que ayuda a las organizaciones a tomar la mejor decisión para los usuarios de sus servicios. Basándonos en las evidencias, creemos que los siete principios siguientes ayudarán a las OSP a llevar a cabo la transición a la gobernanza del riesgo.

1) Tener en cuenta a las organizaciones más pequeñas a la hora de elaborar políticas.

La falta tanto de personal formado como de recursos supone una barrera clave para el desarrollo de un sistema amplio de gobernanza del riesgo en el seno de las organizaciones más pequeñas. Una red de expertos independientes que puedan asesorar a juntas directivas individuales o a equipos de proyectos supondría un valioso recurso para superar dicho obstáculo y hacer que el desarrollo de la gobernanza del riesgo prenda incluso en las organizaciones pequeñas.

¹ Renn, O. *Risk Governance: Coping with Uncertainty in a Complex World*. (Londres:Earthscan 2008).

2) Promover la cultura del riesgo como una cultura del aprendizaje, y evitar los reproches.

El actual estigma del riesgo como factor a evitar o a minimizar disuade a las OSP de crear un ambiente de aprendizaje. El miedo al fracaso hace que la innovación se reprima. Según la dinámica de los reproches de Hood², el fracaso pesa más que el beneficio potencial de la innovación, y disuade a las organizaciones de poner en práctica un proceso de ensayo y error para llevar a cabo innovación social en los servicios públicos. Por supuesto, el riesgo debe ser evaluado y gestionado cuidadosamente. No obstante, sugerimos que se vea como una eventualidad positiva en el proceso de innovación, con el fin de lograr el mejor resultado posible para los usuarios del servicio. Dicho resultado ideal equilibraría el riesgo esperado y los beneficios que se espera obtener con la innovación social, en lugar de minimizar enteramente el riesgo.

3) Invitar a ofrecer un discurso más amplio acerca del riesgo, que incluya a los usuarios de los servicios públicos y a las comunidades.

En relación con el principio arriba mencionado, el riesgo para la reputación y la rendición pública de cuentas son contingentes claves en los enfoques/estrategias de los servicios públicos respecto al riesgo. Por lo tanto, el discurso relativo a los riesgos debe incluir a *todos* los actores, es decir, a los políticos, los usuarios de los servicios y a la comunidad³, y no solamente a quienes actúan en el seno de una organización de servicio público. Incluir al público en un discurso de riesgo compartido es la única forma de reducir la influencia de la dinámica de reproches, y de transformar la cultura del riesgo en una cultura del aprendizaje. Esto implica también una gestión mediática: actualmente, los medios de comunicación parecen tener en el punto de mira el «fracaso» como punto final de la innovación, dificultando la justificación de los nuevos esfuerzos por parte de las organizaciones de servicio público para que dicha innovación funcione.

4) Proporcionar suficiente flexibilidad en las políticas para dar cabida a un grupo diverso de proveedores.

Entre las organizaciones de servicio público se dan multitud de formas organizativas, tamaños y perfiles diferentes. Por ello, las normativas inflexibles, como en el caso de la salud mental, si bien es cierto que pueden aportar un estándar mínimo de servicio, también limitan el potencial para la innovación. Si la innovación es un objetivo declarado de una política, un planteamiento basado en las fuentes de riesgo, en lugar de en los grupos de usuarios del servicio afectados, podría aportar un enfoque normativo alternativo que permita la flexibilidad necesaria para dar cabida a los diversos grupos.

² Hood, C. «The Risk Game and the Blame Game». *Government and Opposition*, 37(1), (2002): 15-37.

³ Bryson, J.M. «What to do when stakeholders matter: stakeholder identification and analysis techniques». *Public Management Review* 6 (1), (2006): 21-53.

5) Ser conscientes de la importancia que tienen la claridad y la coherencia entre las normativas gubernamentales.

Las normativas gubernamentales han resultado ser un importante motor de la gestión del riesgo en la innovación social, en particular en el ámbito de la salud mental (y, por tanto, potencialmente en todos los servicios «blandos»). Por ello, es importante que los organismos reguladores implicados se aseguren de que sus planteamientos con respecto al riesgo no se solapen o incluso se contradigan mutuamente. Un ejemplo de esto puede ser la atención social y sanitaria en el Reino Unido, donde se tenían que utilizar listas de verificación diferentes que potencialmente podían conducir a resultados discordantes (p. ej. con respecto a si se debía dar el alta del hospital a un paciente mayor o no).

6) Basar la evaluación en *resultados*, en lugar de en *productos* (numéricos), en las convocatorias de financiación y en las normativas.

Con el principio anterior guarda relación el hallazgo de que las técnicas de evaluación actuales —en los contratos gubernamentales y los acuerdos de financiación, incluso a nivel de la UE— perpetúan la concentración en la gestión actuarial del riesgo, al hacer hincapié en los productos, y no en los resultados. Es probable que una evaluación y supervisión más sofisticada y flexible cambie la percepción del riesgo en la innovación social, y aporte un entorno más propicio para espolear a que se lleve a cabo más innovación. También parece que se da cierto nivel de isomorfismo entre las organizaciones cuyos ingresos dependen de financiadores externos: si los financiadores ponen el foco en la innovación, nuestras evidencias empíricas sugieren que es probable que las organizaciones se adapten y se conviertan en agentes de la innovación. No obstante, si el actual hincapié en las pruebas numéricas y la gestión actuarial del riesgo por parte de los financiadores persiste, es poco probable que las organizaciones puedan ser capaces de desarrollar por completo su potencial de innovación, que precisa de una estrategia de *gobernanza* del riesgo, y no de una estrategia de *minimización* del riesgo.

7) Explorar la posibilidad de crear un consejo de gobernanza del riesgo.

Recomendamos que los responsables de la formulación de políticas tomen en consideración la creación de organismos nacionales para evaluar el riesgo en la prestación de servicios públicos. Estos podrían ser similares a los consejos de investigación médica, que evalúan los riesgos de la investigación médica, en lugar de estar a expensas de que cada empresa farmacéutica u organización de atención sanitaria establezca sus propias normas. Dichos «consejos de riesgo» tomarían decisiones sobre las directrices de la gobernanza del riesgo en los diversos sectores o sistemas de servicios públicos, con el objetivo de separar la gobernanza del riesgo de la dinámica de reproches que se da a nivel de las organizaciones. Esta sería una forma de abordar también el problema de la coordinación de las normas de gobernanza del riesgo en las diversas agencias (como, por ejemplo, las de atención sanitaria y social).

5 Acerca del Paquete de Trabajo 4 de LIPSE

El Paquete de Trabajo 4 es un estudio comparativo multimétodo, que incluye a Italia, Países Bajos, Eslovaquia y el Reino Unido, y que pretende aportar datos empíricos sobre el vínculo que existe entre el riesgo y la innovación social. En este sentido, conforme a lo expuesto y acordado en el documento de iniciación del proyecto LIPSE, tiene cuatro objetivos:

- Identificar la variedad actual de enfoques con respecto al riesgo en la innovación en los servicios públicos en distintos países europeos, así como identificar las contingencias claves en dos sectores de políticas.
- Identificar empíricamente y evaluar los enfoques actuales para que los actores relevantes participen en debates sobre los niveles de riesgo para las innovaciones en los servicios públicos, y cómo se traducen dichos debates en modelos específicos de gestión y gobernanza del riesgo.
- Hacer recomendaciones relativas a la formulación de los principios relevantes para una gobernanza del riesgo efectiva en el ámbito de la innovación en los servicios públicos.
- Difundir los resultados y las recomendaciones políticas entre los responsables de la formulación de políticas relevantes y en el seno de la comunidad de la gestión pública.

La investigación conllevaba:

- 1) Una encuesta que cartografía el alcance y la naturaleza de los riesgos identificados en el proceso de innovación, los planteamientos actuales con respecto a su gestión y gobernanza, y los modos de evaluarlos. Se contactó a 200 encuestados potenciales en cada país (100 para cada ámbito de competencias), con lo que se enviaron 800 invitaciones en total. En su conjunto, las respuestas fueron 657 de 800, es decir, casi un 83 %.
- 2) A continuación, llevamos a cabo un análisis de estudios de caso centrado en los procesos de gobernanza del riesgo (o su ausencia) y en su impacto en la innovación en los servicios públicos. Se identificaron cuatro estudios de caso en cada país participante, con lo que en total se analizaron 16 estudios de caso. En su conjunto, estos fructificaron en un total de 106 entrevistas.
- 3) En paralelo tanto a la encuesta como a los análisis de los estudios de caso se llevó a cabo un análisis documental. Este abarcaba documentos de políticas nacionales relativos a los dos ámbitos de competencias, así como documentos internos sobre los encuestados, como páginas web, folletos o guías sectoriales.

6 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 4

Dr. Sophie Flemig (sophie.flemig@ed.ac.uk)