



Consejo Económico y Social

Distr. general
29 de diciembre de 2005
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

Quinto período de sesiones

Nueva York, marzo de 2006

Tema 4 del programa provisional*

Innovaciones en la gobernanza y la administración pública para el logro de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio

Innovaciones en la gobernanza y la administración pública para el logro de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio

Nota de la Secretaría

Resumen

En el presente documento se destacan y plantean las cuestiones fundamentales sobre innovaciones en materia de gobernanza y administración pública y su importancia para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio: los motivos por los que los gobiernos deberían introducir innovaciones, la definición de innovación en los ámbitos de la gobernanza y la administración pública, los principios y estrategias incipientes de la innovación en la gobernanza y la administración pública para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio, los factores que facilitan o dificultan la innovación en la administración pública, las medidas que pueden adoptar los gobiernos para crear un entorno propicio a la innovación en la administración pública, y los instrumentos y metodologías para compartir y adaptar innovaciones en la gobernanza y la administración pública. Además, en el presente documento se formulan las recomendaciones de los miembros del Comité sobre: a) cómo mejorar el intercambio de información sobre las innovaciones en materia de gobernanza a fin de alcanzar los objetivos convenidos internacionalmente, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio; b) la mejor forma en que la comunidad internacional puede ayudar a los Estados Miembros a aplicar y adaptar las innovaciones ya aprobadas; c) y cómo fomentar políticas que alienten la innovación en el sector público.

* E/C.16/2006/1.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–4	3
II. ¿Por qué deberían introducir innovaciones los gobiernos?	5–10	4
III. ¿Qué significa la innovación en la gobernanza y la administración pública?...	11–17	6
IV. ¿Cuáles son los principios y las estrategias incipientes de la innovación en la gobernanza y la administración pública para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio?.....	18–23	8
V. ¿Qué factores facilitan o dificultan la innovación en la administración pública?	24–27	12
VI. ¿Qué medidas pueden adoptar los gobiernos para crear un entorno propicio a la innovación en la administración pública?.....	28–33	13
VII. Metodologías para compartir y adaptar innovaciones en la gobernanza y la administración pública.....	34–42	16
VIII. Recomendaciones	43–46	19

I. Introducción

1. Si bien en todo el mundo se han logrado algunos avances en la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio, no han sido todo lo importantes que se esperaba. Según el Informe del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, “Algunas regiones han realizado pocos progresos e incluso han experimentado retrocesos en varias esferas. Muchos países han experimentado un crecimiento económico mientras que en otros se ha producido un estancamiento”¹. A pesar de este panorama contradictorio, la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio a más tardar en 2015 no es imposible, pero requiere romper con la rutina. El Secretario General, Kofi Annan, dijo que: “La condición del éxito es una acción sostenida a lo largo de todo el decenio que transcurrirá entre el momento actual y el fin del plazo fijado. Se necesita tiempo para capacitar a los maestros, los enfermeros y los ingenieros; para construir carreteras, escuelas y hospitales; y para crear las pequeñas y grandes empresas capaces de generar los empleos e ingresos necesarios” (véase A/59/2005, párr. 31). Como ha destacado la Asamblea General en su resolución 57/277, “una administración pública responsable, eficiente, eficaz y transparente, tanto a nivel nacional como internacional, tiene un papel básico que desempeñar en la aplicación de los objetivos convenidos internacionalmente”. Durante su período de sesiones de abril de 2005, el Comité de Expertos en Administración Pública también subrayó que para que haya sociedades más justas y equitativas, según se afirmó en los objetivos de desarrollo del Milenio, la administración pública debe desempeñar un papel más amplio a la hora de buscar soluciones a las desigualdades y la situación de los pobres². Además, en su resolución 2005/55, el Consejo Económico y Social subrayó que se debían profundizar los procesos participativos de gobierno a fin de garantizar la intervención de los ciudadanos para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio.

2. Si bien a escala internacional existe amplio consenso sobre lo que debe hacerse para acelerar el desarrollo y la prosperidad, al parecer los conocimientos y la capacidad para lograrlo no se comparten en la misma medida. Se sabe cómo lograr los objetivos de desarrollo del Milenio, pero con frecuencia los conocimientos son fragmentarios y están dispersos por varios países. De hecho, no es inusual que un gobierno haya podido hacer frente a las dificultades en una esfera de desarrollo, pero no en otras. Para aprovechar al máximo los conocimientos existentes, en su resolución 57/277, la Asamblea General recomendó que se alentara el intercambio de experiencias relacionadas con la función de la administración pública en la aplicación de los objetivos convenidos internacionalmente, incluidos los que figuran en la Declaración del Milenio. Además, en su resolución 60/34, la Asamblea General convino en que las Naciones Unidas deberían promover las innovaciones en el gobierno y la administración pública, y destacó la importancia de aprovechar mejor el Día de las Naciones Unidas para la Administración Pública y los Premios de las Naciones Unidas a la Administración Pública en el proceso conducente a revitalizar la administración pública creando una cultura de innovación, colaboración y respuesta a las necesidades. En su resolución 2005/55, el Consejo Económico y Social también reconoció que todos los Estados Miembros, en particular los países en desarrollo, pueden obtener grandes beneficios del aprendizaje entre iguales y del intercambio de experiencias acerca de las innovaciones y las iniciativas en el sector público.

3. Mediante el intercambio de información sobre las innovaciones y las prácticas satisfactorias puede proporcionarse a los gobiernos una serie de opciones concretas y viables sobre el modo de lograr los objetivos convenidos internacionalmente. Cen-

trarse en las innovaciones permite desviar la atención de lo que deben hacer los gobiernos para responder a problemas cada vez más complejos y concentrarse en cómo lo pueden hacer. Aprender de otros países puede ahorrar tiempo, inspirar nuevas reformas y, en algunos casos, ayudar a los países a saltarse etapas del desarrollo. El intercambio de prácticas satisfactorias es pertinente, no tanto porque los países pueden trasladar un modelo existente en otro país e introducirlo en su propio sistema administrativo, sino más bien porque pueden adaptar elementos de las prácticas que han dado buenos resultados en otros contextos y aplicarlos a sus circunstancias internas y, lo que es más importante, porque este proceso puede servir de incentivo para impulsar otras iniciativas similares. Además, centrar la atención en las innovaciones en lugar de hacerlo exclusivamente en las dificultades es una manera de incentivar la reforma y alentar una actitud positiva y constructiva ante el desarrollo.

4. Consciente del enorme potencial de este planteamiento de las iniciativas en pro del desarrollo, el Comité de Expertos en Administración Pública decidió dedicar parte que su quinto período de sesiones a examinar el papel que pueden desempeñar las innovaciones en el ámbito de la administración pública para el logro de los objetivos convenidos internacionalmente, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio. Con el fin de facilitar la labor del Comité, en el presente documento se subrayan y plantean las principales cuestiones relativas a las innovaciones en la gobernanza y su pertinencia para el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio³, y se formulan las recomendaciones de los miembros del Comité sobre: a) la forma de mejorar el intercambio de información sobre las innovaciones en la gobernanza a fin de cumplir los objetivos convenidos internacionalmente, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio; b) la mejor manera en que la comunidad internacional puede ayudar a los Estados Miembros a aplicar y adaptar las innovaciones ya probadas; y c) la forma de promover políticas que alienten la innovación en el sector público.

II. ¿Por qué deberían introducir innovaciones los gobiernos?

5. Los gobiernos de todo el mundo atraviesan tiempos difíciles, pues deben responder a exigencias cada vez más complejas de los ciudadanos y a cambios considerables en el entorno mundial. Por un lado, los gobiernos deben lidiar con diversas y complicadas cuestiones sociales y económicas, entre ellas la erradicación de la pobreza, el desempleo, los sistemas educativos deficientes, las epidemias (en particular, el VIH/SIDA y la gripe aviar) y la degradación del medio ambiente. Por otro lado, procuran reajustar sus políticas y su capacidad para integrarse de manera efectiva en la economía mundial. Todas estas dificultades ponen a prueba la capacidad del Estado para cumplir su misión con eficacia.

6. Dentro de la enorme diversidad de las condiciones y situaciones locales, a escala mundial se pueden observar cuatro tendencias fundamentales en la transformación del Estado y la administración pública. La primera se refiere a la construcción o reconstrucción de un Estado en el que impera la ley. La segunda se refiere a la revitalización del Estado y la administración pública. La tercera está relacionada con la redefinición de la función del Estado. La cuarta tendencia, aparecida en los últimos años, surge de la creciente demanda de una democracia con mayor sentido y de que haya más oportunidades de participación en la formulación de políticas⁴.

7. En general, a escala nacional los gobiernos se enfrentan a tres dificultades fundamentales. En primer lugar, deben gestionar y prestar servicios de mayor alcance y

mejor calidad con menos recursos y una capacidad de funcionamiento limitada. Dicho de otro modo, los gobiernos deben utilizar sus recursos y crear capacidad no sólo con mayor eficacia, sino también con más creatividad, por ejemplo, recabando el apoyo del sector privado y la sociedad civil a la hora de prestar los servicios. En segundo lugar, los gobiernos deben hacer que las instituciones públicas sean más responsables, eficaces y den mejor respuesta fomentando una administración pública más orientada al ciudadano. En tercer lugar, y lo que es más importante, deben responder de manera más adecuada a las exigencias de los ciudadanos, que piden una mayor participación. Si bien el gobierno sigue ocupando un lugar central en la sociedad, hoy en día una gran mayoría reconoce que la gobernanza no es prerrogativa exclusiva de los gobiernos, sino que la sociedad civil y el sector privado también pueden desempeñar importantes funciones en esta esfera. Los ciudadanos ya no se ven como “consumidores” pasivos de servicios de los gobiernos, sino como actores que abordan con mayor eficacia los nuevos problemas. Para fortalecer la democracia a fin de brindar oportunidades, no sólo de una mayor representación sino también de una participación y un compromiso más activos en los asuntos públicos, hacen falta políticas, mecanismos y procesos institucionales innovadores.

8. Como consecuencia, varios países de todo el mundo están intentando revitalizar su administración pública, dotarla de más iniciativa y volverla más eficiente, más responsable y, especialmente, más orientada a la prestación de servicios. Para lograr esta transformación, los gobiernos están introduciendo innovaciones en la estructura de sus instituciones, sus prácticas y su capacidad, así como en la forma en que movilizan, destinan y utilizan los recursos humanos, materiales, informativos, tecnológicos y financieros para prestar servicios a los habitantes de las zonas remotas y las personas desfavorecidas y con dificultades.

9. La experiencia ha demostrado que introducir innovaciones en el ámbito de la gobernanza tiene varios efectos positivos. En primer lugar, puede contribuir al máximo aprovechamiento de los recursos y la capacidad para crear un valor público, así como promover una mentalidad más abierta y participativa en el gobierno, mejorando así la buena gobernanza en general. En segundo lugar, con el mejoramiento de la imagen y los servicios del sector público, puede ayudar a los gobiernos a recuperar la confianza de la población y restablecer la legitimidad. En tercer lugar, la innovación en el ámbito de la gobernanza puede hacer que los funcionarios públicos se sientan más orgullosos y fomentar una mentalidad de perfeccionamiento continuo. Las innovaciones pueden resultar inspiradoras, creando así entre los funcionarios públicos la sensación de que las cosas son posibles. En cuarto lugar, a pesar de que las innovaciones son intervenciones limitadas relacionadas con la gobernanza o iniciativas a muy pequeña escala, pueden producir un efecto dominó en el sentido de que una innovación que se ha aplicado con éxito puede abrir la puerta a innovaciones en otros ámbitos. Cada una de las innovaciones puede crear la oportunidad de otra serie de innovaciones que propicien un entorno favorable para el cambio positivo. Las innovaciones pueden contribuir a crear una institución y cambiar la relación entre los distintos niveles de gobierno, así como dentro de las distintas estructuras institucionales. Un estudio reciente sobre México⁵ muestra que las innovaciones están contribuyendo enormemente a la democratización de las instituciones y los procesos. Así pues, aunque una innovación en sí es un pequeño proceso, puede desencadenar otro más amplio de transformación del Estado. En consecuencia, las innovaciones pueden ayudar a crear nuevos espacios democráticos y, de ese modo, estimular la buena gobernanza reinventando el gobierno. Esto es ciertamente así en los países que poco a

poco están construyendo instituciones democráticas. También es cierto para las democracias avanzadas, pues un buen gobierno es un factor clave del fortalecimiento de la gobernanza democrática. Es bien conocido que, incluso en las democracias maduras, las instituciones estatales no siempre están bien equipadas para hacer frente a los complejos desafíos que surgen. De hecho, aunque los valores básicos en que se sustenta cualquier democracia constitucional son universales y aceptados por muchos países de todo el mundo, la medida en que las instituciones funcionan con eficiencia y reflejan esos valores apropiadamente es un proceso abierto.

10. Como puede colegirse fácilmente, las innovaciones en el ámbito de la gobernanza y la administración pública no deben considerarse una moda o una tendencia. Los gobiernos que han hecho frente con eficacia a las cada vez más complejas dificultades nacionales, regionales e internacionales han introducido ideas y prácticas innovadoras en sus sistemas y procesos de gobernanza y administración pública. También es muy importante tener presente que la innovación no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr que la administración pública sea más eficaz y, de ese modo, mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos. Además, las innovaciones deben verse como mecanismos complementarios para fortalecer la gobernanza democrática, no como sustitutos de las instituciones existentes, incluidos los parlamentos, la administración pública, etc. Además, cada una de las organizaciones del sector público debe determinar el alcance de la innovación que necesita y el modo de mantener un equilibrio entre la estabilidad y la continuidad, por una parte, y la innovación, por otra. En el sector público, no todo puede ser innovación. Por último, debe señalarse que las innovaciones no son exclusivas de los países con sistemas administrativos desarrollados. Como demuestra el creciente número de propuestas presentadas a los Premios de las Naciones Unidas a la Administración Pública, las prácticas que han tenido éxito provienen tanto de países desarrollados como de países en desarrollo, y se han trasladado de éstos a los países desarrollados (por ejemplo, el sistema integrado de servicios públicos iniciado por el estado de Bahía, en el Brasil, fue adoptado luego por Portugal y otros países).

III. ¿Qué significa la innovación en la gobernanza y la administración pública?

11. Documentar y compartir las innovaciones en la administración pública es un instrumento muy importante para fomentar la innovación en el gobierno y promover el desarrollo. A pesar de que abundan buenos ejemplos en todo el mundo, el reto consiste en distinguir los casos que son realmente innovaciones de los que no entran en esta categoría. En otras palabras, lo que se presenta como práctica innovadora no siempre es una experiencia satisfactoria a largo plazo que se pueda trasladar a otros países. A fin de prestar asistencia a los Estados Miembros interesados en reproducir el modelo de las innovaciones, es necesario definir el concepto de innovación y “mejor práctica”⁶.

12. Según el informe del Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos presentado a la Asamblea General⁷, “las mejores prácticas”: a) pueden ayudar a mejorar de manera demostrable y palpable la calidad de la vida de las personas; b) son el resultado de alianzas eficaces entre los sectores público, privado y de la sociedad civil; y c) son sostenibles desde los puntos de vista social, económico y ambiental. La Asamblea General, en su examen de

la ejecución del Programa de Hábitat, también recomienda que se utilicen las mejores prácticas como uno de los dos instrumentos clave para evaluar los progresos en la consecución de sus dos objetivos de vivienda para todos y urbanización sostenible (A/RES/S-25/2) (véase la resolución S-25/2 de la Asamblea General).

13. El concepto de mejores prácticas o prácticas satisfactorias se utiliza ampliamente para distinguir la actuación ejemplar o la mejora del rendimiento en las organizaciones y se puede definir como una actividad o procedimiento que ha arrojado resultados sobresalientes y que se puede adaptar para aumentar la eficacia y la eficiencia en otra situación. En el caso del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, centrarse en las “mejores prácticas” significa acumular y utilizar conocimientos sobre lo que funciona y lo que no funciona en situaciones y contextos diferentes. Se trata de la experiencia adquirida y el proceso continuo de aprendizaje, información, reflexión y análisis (lo que funciona, cómo y por qué, etc.). El análisis se centra en los “éxitos” a fin de llegar a desvelar la cadena de prácticas, las maneras de actuar con las que se logran resultados.

14. No obstante, se ha cuestionado la distinción conceptual entre las innovaciones y “las mejores prácticas/las prácticas satisfactorias”. Algunos creen que, si las innovaciones son sostenibles, se convierten en prácticas satisfactorias. Desde esa perspectiva, la diferencia entre ambos conceptos radica en el calendario. Otros, en cambio, sostienen que uno de los criterios característicos de una innovación es la sostenibilidad. Cabe señalar también que, como el ámbito de la innovación en la gobernanza no está tan desarrollado como en el sector privado, hay diferentes definiciones de lo que significa innovación en la gobernanza y la administración pública. Por ejemplo, uno de los criterios para seleccionar a los galardonados con el Premio de las Naciones Unidas para la Administración Pública es “la introducción de un concepto nuevo”, es decir, el hecho de que un gobierno presente una idea única, un enfoque claramente nuevo de la solución de problemas o una política o una concepción de la aplicación únicas, en relación con determinado país o región, en favor de la transparencia, la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta de la administración pública⁸. En Sudáfrica, el Impumelelo Innovations Awards Trust⁹, que premia a proyectos excepcionales que entrañan la colaboración con el sector público y mejoran la calidad de vida de las comunidades pobres de forma innovadora, utiliza los siguientes criterios de evaluación para definir una innovación:

- **Espíritu innovador:** grado de desarrollo de la capacidad de iniciativa, creatividad y nuevos procedimientos para abordar importantes cuestiones relacionadas con la pobreza
- **Participación del gobierno:** participación del gobierno y asociaciones
- **Eficacia:** grado en que el proyecto ha alcanzado sus objetivos declarados y otros resultados deseables desde el punto de vista social
- **Efecto en la pobreza:** efecto demostrable del proyecto en la mejora de la calidad de vida de las comunidades y las personas pobres
- **Sostenibilidad:** viabilidad y buen funcionamiento del proyecto a pesar de las limitaciones de financiación, personal, etc.
- **Posibilidad de repetición:** valor del proyecto a la hora de enseñar nuevas ideas y buenas prácticas para programas de reducción de la pobreza.

15. El programa de premios del Gobierno de los Estados Unidos utiliza los cuatro criterios siguientes para seleccionar innovaciones:

- **Novedad:** avance de creatividad
- **Eficacia:** resultados tangibles
- **Importancia:** solución de un problema de interés público
- **Transferibilidad:** posibilidad de repetición y ampliación.

16. De forma general, una innovación es una idea creativa que conlleva su aplicación, lo cual no es lo mismo que una invención. Se trata de concebir y aplicar una nueva manera de lograr un resultado o desempeñar una tarea. Una innovación puede entrañar la incorporación de elementos nuevos, una combinación nueva de elementos existentes o un cambio o alejamiento significativo de la forma de actuar tradicional, y se asocia a productos, políticas y programas, planteamientos y procesos nuevos. La innovación en la administración pública se puede definir como el desarrollo de nuevas concepciones de políticas y procedimientos operativos uniformes por parte de las organizaciones públicas con objeto de resolver los problemas de política pública. Por lo tanto, una innovación en la administración pública es una respuesta eficaz, creativa y única a problemas nuevos o una respuesta nueva a problemas viejos. Además, una innovación no es una solución cerrada y completa, sino a una solución abierta, transformada por quienes la adoptan.

17. Hay diferentes tipos de innovaciones en la administración pública, a saber: a) innovaciones institucionales, que se centran en la renovación de instituciones establecidas o el establecimiento de nuevas instituciones; b) innovación organizativa, que incluye la introducción de nuevos procedimientos de trabajo o técnicas de gestión en la administración pública; c) innovación de los procesos, que se centra en la mejora de la calidad de la prestación de los servicios públicos; y d) innovación conceptual, que se centra en la introducción de nuevas formas de gobernanza (por ejemplo, formulación interactiva de políticas, gobernanza comprometida, reformas presupuestarias populares, redes horizontales). Los ámbitos de innovación son también variados, con inclusión del desarrollo y la gestión de los recursos humanos, la prestación de los servicios públicos, las aplicaciones de las tecnologías de la información y las comunicaciones a las actividades de los gobiernos, la descentralización, etc.

IV. ¿Cuáles son los principios y las estrategias incipientes de la innovación en la gobernanza y la administración pública para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio?

18. Se están aplicando diversas soluciones innovadoras y satisfactorias para afrontar los problemas de la gobernanza y la administración pública, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio. Al examinar los servicios gubernamentales innovadores seleccionados para la concesión del Premio de las Naciones Unidas para la Administración Pública y otros reconocidos premios internacionales, destacan varios principios y estrategias fundamentales para la innovación en la gobernanza: a) integración de los servicios; b) descentralización de la prestación de los servicios; c) utilización de las asociaciones; d) participación de los ciudadanos; y e) aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Integración de los servicios

19. Como los sectores públicos ofrecen cada vez más servicios, en lugar de considerar qué tipos de servicios se prestan, actualmente se está centrando la atención en el modo en que se prestan. En varios países, no sólo se está prestando un conjunto de servicios, sino que éstos se coordinan y adaptan cada vez más para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Los servicios auxiliares ya no son el factor que determina a dónde tienen que ir los ciudadanos, sino que esos servicios se vinculan integrándolos pronto en la cadena de valor o reuniendo servicios en una ventanilla única para los ciudadanos. Independientemente de que las medidas estén destinadas a las etapas iniciales o finales del proceso, el resultado es la integración de los productos y los servicios ofrecidos por las autoridades públicas. En Filipinas, las iniciativas de incorporación del género y el desarrollo tuvieron como consecuencia la creación del Centro Médico de Davao que, a su vez, estableció la Dependencia de Protección de las Mujeres y los Niños —centro único de intervención en situaciones de crisis familiar, que presta servicios jurídicos, psiquiátricos y médicos a sus pacientes. En el Brasil, los centros de servicios de asistencia a los ciudadanos de Bahía reúnen a los organismos federales, estatales y municipales en un único lugar para ofrecer múltiples servicios gubernamentales. Los centros se han ubicado en lugares a los que los ciudadanos pueden acceder fácilmente, como centros comerciales y grandes centros de transporte público. Varios países desarrollados y en desarrollo, como Portugal, Mozambique y Sudáfrica, han adaptado satisfactoriamente el concepto de ventanilla única del centro de servicios de asistencia a los ciudadanos. En esta categoría hay varias innovaciones, como la prestación de servicios sociales centralizados orientados a los destinatarios y servicios móviles para destinatarios de servicios múltiples en zonas remotas y otras innovaciones similares.

Descentralización de la prestación de servicios

20. Acercar los servicios y los funcionarios a la población (por ejemplo, del plano nacional al regional) suele dar lugar a un nivel superior de respuesta y adaptación —y, por lo tanto, a una mayor satisfacción de los ciudadanos y las empresas. La descentralización también permite que los ciudadanos proporcionen más información sobre los servicios públicos y, por consiguiente, una mejor adecuación entre los servicios y las necesidades locales. Desde el punto de vista económico, mantener un único sistema centralizado de prestación y supervisión de servicios tiende a refrenar el desarrollo fuera de los núcleos urbanos, debido a los costos prohibitivos de las transacciones para el prestatario de los servicios (es decir, el gobierno) o los usuarios (es decir, los ciudadanos y las empresas). En Marruecos, por ejemplo, el proyecto de abastecimiento agrupado de agua potable a las poblaciones rurales (PAGER), que abastece de agua a la población rural, no sería factible sin la transferencia del funcionamiento y el mantenimiento del suministro de agua a las comunidades locales. Hasta la fecha, el proyecto ha aumentado sustancialmente el índice de la población rural con acceso al agua potable del 14% en 1994 al 55% hacia fines de 2003. Aparte de los beneficios evidentes del agua potable y de un saneamiento adecuado, el proyecto PAGER también ha tenido una enorme incidencia en la tasa de matriculación en la escuela primaria en las zonas rurales, donde la asistencia de las niñas ha aumentado del 30% al 51%. Los niños pequeños, en particular las niñas, solían encargarse del abastecimiento de agua de las familias. En otro ejemplo de Marruecos, el establecimiento de centros regionales de control de las exportaciones de frutas y verduras frescas tuvo un efecto significativo en la competitividad del sector. Anteriormente, las

empresas debían afrontar costos prohibitivos para competir con éxito en los mercados internacionales debido a las altas tasas de devolución de productos que había que transportar a un pequeño número de instalaciones centralizadas lejos de la fuente de elaboración. En Indonesia, en el distrito de Tanah Datar de Sumatra occidental, la descentralización tuvo lugar en 2001 y, como consecuencia, el departamento de educación del distrito de Tanah Datar aplicó políticas para mejorar la calidad de la enseñanza en las escuelas con el objetivo de mejorar la situación de los alumnos de familias pobres. Especialmente innovadoras fueron las políticas para limitar el número de alumnos por aula, a fin de crear un sistema de recompensas para los estudiantes y los maestros sobresalientes y establecer un sistema de contratación de directores basado en el rendimiento¹⁰. En general, las últimas estrategias innovadoras son el desarrollo, la aplicación y la evaluación de políticas descentralizadas y las evaluaciones de la gestión descentralizada de los presupuestos y el gasto.

Utilización de las asociaciones

21. Las asociaciones entre los sectores público y privado, así como el gobierno conjunto o la colaboración interinstitucional, son cada vez más habituales, y la opinión pública espera una mayor participación, una mejor utilización de los recursos y una mayor eficacia en la prestación de servicios. Considerando la falta de precedentes, a menudo son necesarios planteamientos innovadores que difieren de la antigua administración fragmentada (“silo”). En Grecia, por ejemplo, el centro de llamadas del 1502 aprovecha los conocimientos técnicos del organismo nacional de telecomunicaciones permitiendo a los operadores de sus servicios especiales proporcionar información sobre los servicios disponibles. Además, el ministerio competente ha concertado acuerdos especiales con el organismo y el servicio de correos para mantener los precios a niveles accesibles. Además, otros países están estableciendo rápidamente grupos y comités consultivos, integrados por funcionarios públicos y miembros de la comunidad empresarial, que se ocupan de cuestiones normativas y presupuestarias. En Jordania, la red nacional para la reducción de la pobreza, creada en 1998, ha conectado ministerios, comisiones nacionales, organizaciones no gubernamentales y activistas en una red productiva y ha demostrado la enorme influencia que pueden ejercer los grupos multidisciplinarios en la promoción de la reducción de la pobreza y el desarrollo social a nivel nacional. En la República Unida de Tanzania, el enfoque orientado a aumentar la seguridad de las ciudades alienta la colaboración entre los gobiernos nacionales, los ayuntamientos, los barrios y los ciudadanos. Este enfoque, puesto en marcha en 1996 por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), tiene como objetivo prestar a las autoridades locales (ciudades y municipios) apoyo técnico para concebir formas sostenibles de prevenir la violencia y el delito. De resultados de una iniciativa de colaboración, se establecieron prioridades que dieron lugar a la preparación de una estrategia de prevención del delito que ha aumentado la concienciación, ha mejorado las relaciones entre la policía y la población y ha comprometido a las autoridades locales a ejercer una acción continua.

Participación de los ciudadanos

22. Los ciudadanos contribuyen cada vez más a los procesos de formulación y supervisión de las políticas de los gobiernos. Varios países han elaborado estrategias para alentar la participación activa de los ciudadanos, por ejemplo en los procesos presupuestarios y fiscales¹¹. En Tailandia se ha reformado la Constitución para garantizar

que haya audiencias públicas en los programas públicos. En Australia, el Gobierno del Estado de Queensland creó una División de Relaciones Comunitarias en el Departamento del Primer Ministro para que la comunidad participe en las deliberaciones pertinentes en materia de políticas a fin de garantizar la justicia social, la equidad y la pertinencia de las políticas y los programas públicos, especialmente a nivel regional. También se pueden realizar consultas en línea a través de ConsultQLD, que facilita las consultas públicas abiertas sobre cuestiones fundamentales examinadas por el Gobierno. En la India, el Gobierno del Territorio de Delhi estableció un innovador enfoque de la gobernanza entre los ciudadanos y las autoridades. Mediante la Célula Bhagidari, las redes de grupos locales han crecido de 20 grupos de ciudadanos en 2000 a más de 1.600 en la actualidad, que representan a unos 3 millones de personas. Estas redes tratan con representantes del Gobierno los problemas que impiden la prestación eficaz de los servicios y, a continuación, proponen soluciones conjuntas viables en ámbitos como el abastecimiento de agua, el saneamiento, las escuelas, el suministro de electricidad y el transporte urbano. Además, muchos países, especialmente a nivel municipal, aplican el “sistema de tarjetas de evaluación de los ciudadanos”, un sistema de supervisión y rendición pública de cuentas que utilizan los ciudadanos¹².

Aprovechamiento de la tecnología de la información y las comunicaciones

23. Como se señala en el *World Public Sector Report* de 2003¹³, la utilización de servicios basados en Internet para eliminar el papeleo o expandir la infraestructura digital se ha difundido rápidamente en los sectores públicos en los últimos años. En el Camerún, por ejemplo, un nuevo sistema de datos sobre el personal y las nóminas (SIGIPES) permite un mayor control de los procedimientos, incluida la eliminación de las nóminas de trabajadores ficticios (“trabajadores fantasmas”). Por lo general, las aplicaciones de las tecnologías de la información y las comunicaciones se han utilizado para mejorar la prestación de servicios, lográndose aumentar el acceso a los servicios y su eficiencia y puntualidad, con un enfoque de los servicios más centrado en los ciudadanos que ha aumentado la eficacia, la pertinencia y la calidad de los servicios. Las políticas sobre el acceso de banda ancha¹⁴, por ejemplo, forman parte del programa de tecnología de la información y las comunicaciones de la mayoría de los gobiernos, puesto que se consideran un elemento clave para propiciar el crecimiento económico y la educación a distancia, y hacen posible el tratamiento especial de la población de zonas remotas donde escasea la asistencia médica avanzada. La República de Corea, por ejemplo, espera que la penetración de la banda ancha aumente la eficacia industrial, cree empresas de comercio electrónico y empleo y aumente la competitividad mundial y el producto interno bruto per cápita en varios miles de dólares. No obstante, los servicios que se prestan por la Internet son también un medio para promover y consolidar la transparencia y la democracia en la práctica global de la administración pública. La utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actividades de los gobiernos locales, estableciendo por ejemplo oficinas electrónicas de información pública, ha permitido a los gobiernos locales —encargados de la formulación de las políticas y funcionarios— mejorar la interacción con la población, especialmente con los ciudadanos particulares. Esta mejora de la interacción puede fortalecer la respuesta y la pertinencia de los gobiernos dado que permite a los ciudadanos expresar mejor sus necesidades, participar e influir en la formulación de las políticas, formular observaciones sobre su aplicación, dar su opinión sobre los servicios del gobierno (los servicios en línea y fuera de línea) y presentar denuncias, entre otras actividades. En

Mongolia, por ejemplo, se ha creado un modelo de servicio de consulta en línea para recabar la participación de los ciudadanos. El sitio incluye un foro legislativo creado para que los ciudadanos formulen sus observaciones sobre las leyes específicas publicadas en él y un foro de debate sobre las políticas existentes o propuestas¹⁵.

V. ¿Qué factores facilitan o dificultan la innovación en la administración pública?

24. Para entender los factores que facilitan o dificultan la innovación en materia de gobernanza, convendría en primer lugar observar el modo en que ésta tiene lugar y qué elementos intervienen en el proceso. La innovación puede ser producto de un factor externo (como es el caso de la Unión Europea y su política de adhesión) o puede estar impulsada por factores internos. Ambos son importantes desencadenantes del cambio. Las innovaciones pueden ocurrir a todos los niveles de gobierno, es decir, central y local. También pueden ser impulsadas por los ciudadanos, en cuyo caso el gobierno únicamente facilitaría el proceso. Existen varios casos en que los ciudadanos se han reunido para solucionar un problema que afectaba a toda la comunidad. En Croacia, por ejemplo, la colaboración entre jueces, profesores de Derecho, abogados y estudiantes, agrupados en una organización no gubernamental, ha dado origen a una infraestructura de información jurídica en la Web, conocida como la Web de los jueces, que tiene por objeto mejorar la transparencia y eficiencia del sistema judicial de Croacia y el acceso a éste. La Web de los jueces se considera una de las prácticas más innovadoras de la administración de justicia de Croacia y sus iniciativas han sido objeto del reconocimiento y el elogio del Ministerio de Justicia, hasta el punto que el proyecto ha sido incorporado a la estrategia general de reforma judicial. Los estudios realizados han demostrado también que no existe una relación directa entre la orientación política y las buenas prácticas de gobernanza⁵. Es posible reconocer programas innovadores independientemente del partido que los impulse. Lo mismo puede decirse en cuanto al tamaño y la población. Se han registrado prácticas de buena gobernanza en pequeños municipios y en zonas densamente pobladas, por lo que el tamaño no es un factor determinante para que se produzcan innovaciones, ni lo son los recursos financieros, como se verá más adelante. Asimismo, se afirma a menudo que las innovaciones necesitan contar con apoyo político, pero se ha demostrado que esto no siempre es cierto.

25. Las innovaciones ocurren por diferentes motivos: una crisis, un cambio de régimen, una nueva dirección, nuevas oportunidades o dificultades. En general, las personas no empiezan por tomar la decisión de innovar, sino por resolver un problema y recién posteriormente ellas mismas u otras personas se dan cuenta del carácter innovador de la solución hallada. La experiencia ha demostrado que el éxito de una innovación depende, entre otros, de los siguientes factores:

- Dirección efectiva (pero “invisible”, es decir, el líder decide no hacer suya la innovación)
- Participación, empoderamiento y compromiso de todas las partes interesadas (formación de equipos y asociaciones de colaboración)
- Fijación de objetivos y creación de un entorno propicio en que puedan alcanzarse
- Mecanismo de supervisión que permita medir los cambios en función de los puntos de referencia establecido

- Un sistema de recompensa que establezca mecanismos de rendición de cuentas, fomente las ideas creativas y dé libre curso a habilidades innovadoras que, de no ser así, no encontrarían medio de expresión.

26. En lo que respecta a la mecánica, en las innovaciones en materia de gobernanza intervienen agentes de cambio, procesos, mecanismos, sistemas de valores, órdenes de carácter normativo, tecnología y recursos (no necesariamente financieros). Por norma general, los partidarios de la innovación asumen riesgos sin conocer el resultado final de sus actos. En algunos casos obtienen resultados satisfactorios, pero cuando no es así, los fracasos pueden sacudir los cimientos de una organización que se sustente en la continuidad y en cierto grado de estabilidad y estrictas normas de rendición de cuentas. Esto tiende a obstaculizar la innovación en el sector público. Entre los factores que pueden dificultar las innovaciones en el gobierno figuran: las palabras vacías y el formalismo administrativo (adoptar innovaciones sólo por dar una apariencia de modernidad sin un motivo de peso que lo justifique); un cambio en una ley o la adopción de una práctica sin referencia a variantes contextuales; las barreras estructurales e institucionales que inhiben la puesta en práctica de una innovación; las instituciones que no toleran riesgos; la identificación de una innovación con un dirigente o la inercia de funcionarios públicos que consideran que las innovaciones son prerrogativa exclusiva del personal directivo de la organización. Los recursos financieros no pueden considerarse un factor que impida la innovación. De hecho, en muchos casos la falta de fondos ha sido precisamente el factor que ha impulsado la creatividad y ha dado lugar a las innovaciones en materia de gobernanza.

27. Por importantes que sean las innovaciones, también es necesario prestar atención a la dimensión institucional que da lugar a las innovaciones. A este respecto, el proceso de análisis de una innovación debería constar de dos fases: comprensión de la innovación y comprensión de las características institucionales que dan lugar a ella. Cada vez más, los eruditos y profesionales centran su atención en el modo de transformar las organizaciones públicas en organizaciones innovadoras de aprendizaje, en lugar de ocuparse exclusivamente de promover innovaciones aisladas.

VI. ¿Qué medidas pueden adoptar los gobiernos para crear un entorno propicio a la innovación en la administración pública?

28. Todo el mundo es partidario de la innovación, sin embargo es muy difícil llevarla a la práctica. Para ello es preciso dedicar tiempo y energía, y los funcionarios públicos tienen ya bastante con cumplir sus obligaciones actuales. “Una vez que se ha demostrado que las innovaciones dan buenos resultados y que ha disminuido el riesgo que acarrear, pueden extenderse con notable rapidez y a menudo se perfeccionan o se amplían¹⁶. Hay varios factores fundamentales para crear un entorno propicio a la innovación, en particular: a) una dirección eficaz; b) una filosofía institucional que apoye las innovaciones; c) el fomento del trabajo en equipo y de las asociaciones de colaboración; d) el fomento del aprendizaje permanente; e) el fomento de la diversidad; f) la supervisión de la aplicación de las innovaciones; y g) el intercambio de conocimientos y la creación de redes.

29. Como se menciona anteriormente, para que cualquier innovación en materia de gobernanza tenga éxito es imprescindible que exista una dirección eficaz. El fomento de la capacidad de dirección estratégica es un instrumento importante para pro-

mover las innovaciones en materia de gobernanza. Las escuelas de administración pública, las organizaciones internacionales, los centros especializados en la innovación en materia de gobernanza y las instituciones académicas pueden desempeñar una función esencial a este respecto. Las actividades de promoción y concienciación, en particular las conferencias y seminarios sobre innovación, también pueden tener una importancia decisiva. En general, es preciso sensibilizar a la opinión pública sobre lo que significa el concepto de dirección estratégica en el sector público y lo que entraña. La experiencia ha demostrado que quienes ejercen una dirección estratégica son partidarios de asumir riesgos con responsabilidad a nivel medio y otros niveles y en otros frentes, y son receptivos a las buenas ideas, independientemente de su procedencia —ya sea de los ciudadanos, del propio gobierno o de otros gobiernos. También se ha demostrado que el tipo de dirección incide en la sostenibilidad de una innovación. Si una innovación está ligada a un dirigente y no está institucionalizada, morirá tan pronto como se produzca un cambio en la dirección. Así pues, la función de un dirigente eficaz es crear capacidad y delegar responsabilidad y autoridad, de forma que las innovaciones introducidas sobrevivan a su marcha. Por consiguiente, los dirigentes que no han caído en el egocentrismo y han empleado un lenguaje más inclusivo (mi comunidad) han logrado resultados más sostenibles, como es el caso del alcalde de Bogotá (Colombia), que consiguió que toda la comunidad participara en la búsqueda de una solución al problema de la escasez de agua en la ciudad¹⁷.

30. En lo que respecta a una filosofía institucional que fomente la innovación, debe promoverse una nueva mentalidad o filosofía institucional que haga hincapié en lo que es posible alcanzar en lugar de los obstáculos que surgen al abordar determinados problemas. Para ello se utilizarán diferentes mecanismos, como por ejemplo la contratación, la socialización desde el momento de la incorporación a la función pública; la capacitación; la utilización de un sistema justo de evaluación del rendimiento, la recompensa, el reconocimiento y la libertad para experimentar. Para forjar una filosofía que fomente la innovación es necesario promover un entorno institucional basado en la dirección compartida y en la confianza, es decir, una organización que promueva un espíritu de liderazgo y pertenencia entre todos los empleados, para que éstos se sientan líderes en su propio ámbito de competencia, actúen como tales y sientan que tienen carta blanca para adoptar medidas que impulsen a la acción. Si los empleados públicos tienen la impresión de que sus trabajos son repetitivos y mecánicos, es decir, sin margen para la autonomía, la obtención de innovaciones y nuevas soluciones se hacen más improbables. En cambio, cuando los empleados públicos sienten que tienen autoridad para actuar y asumen responsabilidades, la organización en su conjunto resulta beneficiada, con el consiguiente incremento del orgullo y la satisfacción profesionales del empleado público. Conforme a esta filosofía, los supervisores no rechazan categóricamente las nuevas ideas como si fueran interrupciones —transmitiendo así un contundente mensaje negativo— sino que reciben con agrado las nuevas ideas y los nuevos enfoques y están dispuestos a estudiar su posible valor.

31. En lo que respecta a la promoción del trabajo en equipo y las asociaciones de colaboración, es bien sabido que los equipos reúnen a personas con aptitudes profesionales y experiencia complementarias que superan la capacidad de cada uno de los miembros. Los equipos facilitan la eliminación de las barreras entre los géneros, los grupos de edad, las razas y los grupos étnicos y los prejuicios de tipo geográfico. Los equipos eficaces desarrollan aptitudes profesionales y redes de comunicación

que generan una capacidad de respuesta rápida y flexible a nuevos problemas y entornos cambiantes. No obstante, el trabajo en equipo no es fácil y es preciso fomentar la capacitación en la formación de equipos y la negociación de asociaciones de colaboración en el sector público, así como nuevos planteamientos institucionales que permitan la colaboración con la sociedad civil y el sector privado. Las innovaciones en materia de gobernanza no son viables ni sostenibles si no se fomenta la confianza y no se promueven la legitimidad y las asociaciones de colaboración. Así pues, para que las innovaciones sean sostenibles es preferible adoptar un enfoque de intercambio entre iguales a un enfoque donante-receptor. En varios casos se ha demostrado que si se pide a la población que participe en la resolución de un problema acuciante desde el principio y si se la incluye en la solución los resultados son impresionantes. Hay pruebas fehacientes de que las medidas impuestas por las autoridades (como las soluciones drásticas impuestas a la población cuando se limita el suministro de agua en determinadas horas) no son tan eficaces como la modificación de los hábitos de los ciudadanos mediante mecanismos de participación. Una forma de llevar a cabo cambios culturales es modificar los patrones de conducta, lo que puede realizarse, por ejemplo, mediante el uso de descripciones, es decir, explicando en los diferentes medios de comunicación (en particular la prensa y la televisión) el motivo por el cual se introduce una innovación, lo que los ciudadanos pueden hacer para lograr el objetivo deseado y los procesos que intervienen en todo ello.

32. Otro factor fundamental para el fomento y la difusión de las innovaciones en los servicios públicos es contar con empleados que hayan recibido una educación y una formación adecuadas. Es preciso formar a los funcionarios públicos para que adopten una cultura de aprendizaje y se vean a sí mismos como agentes activos del cambio, según puso de relieve el Comité de Expertos en Administración Pública en su primera reunión, celebrada en 2002. Es imposible introducir innovaciones en las organizaciones públicas si los empleados no perfeccionan sus conocimientos y aptitudes profesionales y si no tienen acceso a los últimos avances en sus ámbitos de especialización. En la actualidad, la enseñanza a distancia ofrece enormes y rentables oportunidades de educación permanente. La diversidad también puede ser una fuente de ideas innovadoras y soluciones creativas a los problemas, dado que aún diversos trasfondos culturales y formas de pensar.

33. La innovación debe tener como objetivo lograr avances cuantificables. Sin un enfoque bien planeado y gestionado, la rutina de las operaciones diarias termina por imponerse. Una respuesta a este problema podría ser la elaboración de puntos de referencia que sirvan para juzgar el éxito de unas medidas de innovación. Por ejemplo, el Ministerio de Administración Pública e Interior del Gobierno de la República de Corea elaboró en 2005 un índice de innovación gubernamental, instrumento que sirve para medir el nivel de innovación en las organizaciones del sector público. El índice ayuda a las organizaciones a diagnosticar niveles de innovación, determinar los puntos débiles y elaborar planes de acción para reforzar las capacidades de innovación¹⁸. Los resultados generales del índice pueden servir como referencia para las estrategias nacionales de innovación. Cuando se documentan los avances logrados gracias a la adopción de medidas innovadoras se proporciona material de referencia a otros innovadores, dentro y fuera de un determinado país, que deseen aprender de los buenos resultados obtenidos por otros, según se analiza a continuación.

VII. Metodologías para compartir y adaptar innovaciones en la gobernanza y la administración pública

34. El intercambio de información per se no es suficiente para que los países logren adaptar las innovaciones a sus propios sistemas administrativos. Las prácticas que han tenido éxito suelen documentarse por medio de ejemplos, lo que da como resultado que la transferencia de conocimientos e ideas entre los países sea limitada y que haya una tendencia a “volver a inventar la rueda”. A fin de aprovechar al máximo las ventajas que se derivan del intercambio de prácticas satisfactorias entre países y proporcionar una asistencia más eficaz a los gobiernos interesados en reproducir innovaciones concretas en la administración pública, es necesario elaborar un conjunto de instrumentos y metodologías para determinar la validez y transferabilidad de las prácticas y experiencias nacionales y establecer los pasos y requisitos del proceso de aplicación. Para que un país pueda adaptar una innovación hecha en otro contexto (o en los casos en que las instancias federales de un país puedan beneficiarse de innovaciones introducidas a nivel local o viceversa), es necesario evaluar a) si esa experiencia particular realmente ha tenido éxito, b) si la experiencia es transferible a otro país, c) si el país receptor tiene la capacidad de aplicar una práctica de ese tipo, y d) identificar los enfoques y las metodologías idóneos para reproducir las prácticas eficaces.

A. Evaluación y transferabilidad de las innovaciones

35. La transferencia de innovaciones y prácticas eficaces o satisfactorias entraña una transferencia de conocimientos. Se trata de transferir ideas, además de conocimientos técnicos, aptitudes y experiencia adquirida en el proceso de aplicación de una innovación. La transferencia de una innovación puede describirse como un “proceso de aprendizaje estructurado basado en el conocimiento derivado de la experiencia y combinado con los conocimientos técnicos de expertos capaces de transformar ese conocimiento en acción social”¹⁹. Conforme a esta definición, la idea en que se sustenta una innovación concreta es más importante que la propia innovación. Aunque una innovación en materia de gobierno constituya, en términos relativos, una práctica eficaz en un determinado país, tal vez, por sus características singulares, no se preste para ser reproducida en otras partes del mundo. Cabe la posibilidad de que una innovación particular se haya aplicado para dar respuesta a una necesidad muy concreta de una administración determinada, que no se presenta en otras administraciones. También puede darse el caso de que, por las características sumamente particulares de la función pública en el nivel central o local de gobierno, la práctica más recomendada no sea transferible. Por consiguiente, las prácticas que hayan tenido éxito en un país determinado no deben reproducirse a ciegas en otro país. En cambio, se deberían estudiar sus ventajas y adaptarlas a las circunstancias locales. Se ha demostrado que una buena práctica es transferible cuando es genérica, añade valor e implica procesos sencillos y resultados rápidos, resulta económica, responde a una necesidad expresada u observada por quienes la reproducirán y es eficaz. Esto significa que si la innovación puede ser de utilidad para quienes enfrenen un problema similar, entonces es transferible. Por consiguiente, la transferabilidad implica una correspondencia entre la demanda y la oferta de conocimiento teórico y práctico y experiencia.

B. Capacidad de asimilar una innovación

36. La innovación requiere procesos de adaptación, anticipación y apertura ante los cambios. El cambio da la oportunidad de lograr enfoques nuevos y diferentes. Como condición previa para reproducir una práctica recomendada, el gobierno interesado debe tener la capacidad necesaria para aplicarla. Cada organización es diferente y en determinados momentos se enfrenta a situaciones diversas. De ahí que las técnicas para promover las innovaciones a nivel de organización deban ser específicas para cada contexto. Dicho de otro modo, una fórmula única no vale para todos. Para adaptar una práctica eficaz cabe aplicar un conjunto de medidas, entre las que se cuentan: a) asegurar que la información sobre una práctica eficaz, en cuanto a sus componentes y resultados previstos, se difunda entre los responsables de su aplicación y los que se beneficiarán de la innovación; b) formar equipos para reproducir la práctica; c) formular una política y procesos de adopción claros; y d) medir los progresos realizados en el proceso de aplicación e informar al respecto a fin de evaluar su sostenibilidad.

37. A la hora de seleccionar los elementos que se reproducirán, debe ser la entidad receptora la encargada de definir las características de la innovación que le son útiles. Existen también distintos grados de transferencia, que incluyen la copia, emulación, combinación, inspiración, entre otros. Se pueden utilizar diversos medios para asimilar una práctica satisfactoria, como por ejemplo las instituciones y los facilitadores del proceso de aprendizaje y los instrumentos y las directrices. También resulta útil alentar la adaptación en lugar de la adopción, fomentar la integración de la supervisión y la evaluación, tener en cuenta las consideraciones de índole cultural al elaborar los planes de transferencia y celebrar los éxitos progresivos. En general, la adopción de una innovación en otros contextos tendrá éxito si los agentes sociales y políticos del contexto receptor consideran que el problema que ella aborda es una cuestión pública de importancia.

38. El factor del conocimiento es también muy importante para adaptar una práctica que haya dado buenos resultados. Ello tiene que ver con la forma en que se capacita a los funcionarios, su experiencia y tolerancia ante los cambios y otros factores. La creación de capacidad exige que se utilicen herramientas y técnicas que permitan a los funcionarios públicos entender su propio contexto y cobrar mayor conciencia de las posibilidades de innovación y las limitaciones para realizarlas dentro de sus respectivas organizaciones. Al seleccionar una innovación concreta como una posible solución de un problema detectado, la organización que adapte la innovación pasa a formar parte simultáneamente del proceso de difusión y del proceso creativo. No obstante, si las condiciones locales no están maduras, la adopción y difusión de innovaciones procedentes de otros contextos no dará buenos resultados. Para asimilar una buena práctica o la idea que le sirve de base, deberán tomarse en consideración los elementos siguientes: la cultura política; la cultura y el patrimonio administrativos; el inicio de reformas entre los agentes locales; los recursos humanos; el marco jurídico y reglamentario; y el liderazgo.

39. En cuanto a la sostenibilidad, las opiniones coinciden en que las innovaciones pueden ser sostenibles sólo si las nuevas prácticas se integran y consagran en los procedimientos operacionales cotidianos. Es decir, si se institucionalizan; si se promueve la identificación de los interesados con esas prácticas; si la introducción de una nueva práctica va acompañada por la creación de capacidad (contratación, colocación, formación, motivación); si se garantizan recursos económicos sostenibles,

independientemente de la financiación externa; si se establecen redes de comunicación; y si se establece una distribución equilibrada y equitativa de los beneficios entre los miembros de la comunidad en términos de clases socioeconómicas y otros criterios. Además, es necesario institucionalizar los procedimientos de supervisión y evaluación como parte de los procesos de aplicación y evaluación y establecer un sistema de aseguramiento de la calidad.

C. Metodologías para la reproducción de prácticas eficaces

40. Las prácticas e innovaciones eficaces pueden transferirse con buenos resultados a otras jurisdicciones y existen abundantes pruebas de que ello es factible²⁰. Para facilitar la reproducción de una buena práctica en un contexto nacional específico (y una vez que se hayan cumplido todos los criterios expuestos anteriormente), es muy importante que se defina un conjunto de medidas que ayudarán a los gobiernos interesados a realizar el proceso de transferencia y a planear la utilización y puesta en práctica del conocimiento adquirido. La creación de redes de conocimiento en las que las innovaciones eficaces se clasifican en categorías como la prestación de servicios, la reglamentación, las consultas y la creación de alianzas, la gobernanza, la horizontalidad, etc., incluida la información para establecer contacto con los innovadores, puede ser un importante primer paso. Las personas que se han arriesgado y han realizado innovaciones con éxito se sienten orgullosas de lo que han logrado y suelen estar dispuestas a compartir sus conocimientos. Sin embargo, colocar los ejemplos de innovaciones en una base de datos con un buen motor de búsqueda no es suficiente porque los innovadores se centran en logros específicos y tal vez no sean conscientes de las implicaciones más amplias que tienen sus innovaciones.

41. El proceso de transferencia comienza cuando se establece una correspondencia entre la demanda y la oferta mediante la documentación y el intercambio de soluciones eficaces por conducto de una organización intermediaria, como pueden ser las organizaciones internacionales, que esté bien informada de las prácticas que hayan dado buenos resultados. El proceso conlleva una serie de pasos que pueden seguirse. El primer paso consiste en encontrar una correspondencia entre demanda y oferta, con el intermediario como catalizador del proceso. En el segundo paso se define el alcance de la transferencia y la organización intermediaria actúa como un mediador entre las dos partes. El tercer paso tiene que ver con la adaptación de la innovación a las condiciones locales. En este caso, el intermediario tiene la función de facilitador. El último paso abarca tanto la aplicación real de la transferencia como su evaluación, con el intermediario ejerciendo la función de evaluador. La creación de conciencia y la participación de los medios de comunicación forman parte del proceso durante las cuatro etapas, junto con la supervisión y la evaluación.

42. Existen diversos instrumentos que pueden utilizarse para ayudar a los gobiernos a adaptar las innovaciones, como por ejemplo las redes de conocimientos e intercambio de información; los acuerdos de hermanamiento y de intercambio de profesionales entre distintas jurisdicciones; los viajes de estudio que incluyan la elaboración de planes de acción; el intercambio de personal; la formulación de directrices para las transferencias; el otorgamiento de premios. Los instrumentos y procesos que se utilizan al reproducir una innovación deben alentar la adaptación, no la adopción, de la práctica ejemplar. En particular, los intercambios entre compañeros, incluso los realizados entre distintas ciudades, son muy eficaces pues las ciudades que tienen condiciones sociales y económicas similares suelen compartir problemas con

características similares y pueden llegar a soluciones cooperadas. Cabe deducir que cada uno de esos enfoques tiene aciertos e insuficiencias. Por consiguiente, al adaptar una innovación o práctica que haya dado buenos resultados, debería hacerse un análisis de los distintos enfoques a fin de determinar la combinación de elementos más apropiada e idónea para un contexto específico.

VIII. Recomendaciones

43. Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores y a fin de promover la innovación en la gobernanza con miras a alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, debe promoverse con más ahínco el intercambio de innovaciones y prácticas eficaces. Ello puede lograrse mediante a) el aprovechamiento máximo de la Red en línea de las Naciones Unidas sobre administración y finanzas públicas (UNPAN) como fuente de información sobre las innovaciones en la gobernanza; b) la realización de investigaciones analíticas sobre las innovaciones en la gobernanza; c) la celebración de cursos prácticos sobre innovaciones en los que participen funcionarios gubernamentales; y d) la documentación y difusión de conocimientos sobre las innovaciones, incluidos los logros de los ganadores del Premio de las Naciones Unidas a la Administración Pública. A ese respecto, sería muy conveniente promover el uso de un formato normalizado para presentar información, al igual que la documentación de los problemas y obstáculos observados y cómo superarlos, las funciones, responsabilidades y diversas contribuciones de los diferentes agentes, y los factores que contribuyen a lograr la sostenibilidad. Podrían prepararse estudios de casos como recursos para la enseñanza y el aprendizaje en programas de creación de capacidad para el liderazgo. La creación de redes de innovadores en la gobernanza y la administración pública, que agrupen los conocimientos y la experiencia sobre innovaciones relacionadas con determinados temas y en regiones específicas, también puede ser un medio importante para difundir conocimientos y crear conciencia entre los funcionarios públicos de las innovaciones que se han hecho en materia de gobernanza.

44. La transferencia y adaptación de innovaciones en la gobernanza también deberían mejorarse mediante: a) el fortalecimiento de la función de la Secretaría como catalizador del proceso de transferencia; b) la elaboración de directrices particularizadas para transferir prácticas eficaces y otro tipo de material de capacitación; y c) la elaboración de programas de fomento de capacidad para el liderazgo centrados en las innovaciones. En la adaptación de una innovación también es fundamental el intercambio de información y experiencias entre gobiernos (ya sea en los niveles central o local), que en gran medida pueden facilitar entidades intermediarias como las organizaciones internacionales, bilaterales y nacionales, las universidades, los centros de estudio y las organizaciones no gubernamentales. La función de los intermediarios es un importante aspecto de este proceso pues proporcionan la orientación y los conocimientos técnicos necesarios para poner en marcha y continuar con éxito un proyecto. Las redes, por otra parte, proporcionan la información necesaria para las transferencias y los intercambios, promueven la idea de la colaboración mutua y sirven de vías de comunicación eficaces. En ese contexto cabría fortalecer el papel de la Secretaría. En relación con la promoción de innovaciones y la gobernanza, así como las herramientas y directrices necesarias para contribuir al aprendizaje y el intercambio de ideas, la División de Administración Pública y de Gestión del Desarrollo puede aprovechar el trabajo que se viene realizando en el marco de su programa para la innovación en la administración pública en la región euromediterránea.

45. Asimismo, debería hacerse hincapié en combinar las prácticas eficaces con políticas y leyes apropiadas e incorporar como instrumentos normativos las prácticas y los sistemas de conocimiento nacionales que hayan dado buenos resultados. Se debería alentar a los gobiernos a que adoptaran principios que apoyaran la innovación en el sector público y la Secretaría podría desempeñar un papel importante como facilitadora de la formulación de políticas que incentiven la innovación en el sector público.

46. Por último, para aprovechar al máximo las posibilidades de éxito de las transferencias, debería promoverse un mayor uso de la documentación relativa al Premio de las Naciones Unidas a la Administración Pública, así como una participación más activa de los ganadores del Premio, con objeto de llevar adelante las actividades de transferencia y fomentar la buena disposición y el compromiso de los ganadores invitándolos a participar en reuniones de grupos de expertos y otros cursos prácticos nacionales.

Notas

¹ Informe del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, *Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (Nueva York, 2005).

² Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2005, Suplemento No. 24* (E/2005/24).

³ En el presente documento se han incorporado algunas de las ideas fundamentales surgidas durante una reunión de expertos sobre metodologías para la transferencia de innovaciones y prácticas recomendadas, organizada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y celebrada en la República Unida de Tanzania en julio de 2005.

⁴ Para un análisis más amplio de estas cuatro tendencias, véase la publicación del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, de 2005, titulada *Human Resources for Effective Public Administration in a Globalized World* (ST/ESA/PAD/SER.E/65).

⁵ Véase López, Tonatiuh Guillén, "Local capacities for adaptation of innovative ideas and practices: lessons from municipalities in Mexico", en: *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating What Works* (ST/ESA/PAD/SER.E/72).

⁶ La expresión "mejor práctica" se utilizará en el entendimiento de que tiene muchas limitaciones y que "prácticas satisfactorias" es, como ha subrayado el Comité de Expertos en Administración Pública, una expresión mucho más pertinente.

⁷ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo período de sesiones, Suplemento No. 37* (A/50/37).

⁸ Véase www.unpan.org/dpepa_psaward.asp.

⁹ Véase www.impumelelo.org.za.

¹⁰ Véase www.innovations.harvard.edu.

¹¹ Véase *Citizen Participation on Pro-poor Budgeting* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.05.II.H.3).

¹² La División de Administración Pública y de Gestión del Desarrollo está adaptando las tarjetas de información de los ciudadanos en colaboración con varias instituciones de auditoría de países en desarrollo. También está elaborando programas para crear la capacidad de las instituciones de auditoría de los países en desarrollo a fin de que obtengan la participación de la sociedad civil en la supervisión de la prestación de servicios. Se han puesto en marcha actividades de cooperación técnica para aumentar la capacidad de las autoridades locales para satisfacer mejor las necesidades locales, mejorar el uso de los recursos presupuestarios destinados a los pobres, proporcionar análisis de datos de las disparidades entre las regiones y los distritos y facultar a los interesados locales a aumentar su participación en la preparación, evaluación y revisión de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza.

-
- ¹³ *World Public Sector Report 2003* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.03.II.H.3).
- ¹⁴ “Por telecomunicaciones de banda ancha se entiende telecomunicaciones en las que se dispone de una banda de frecuencias para transmitir información, por lo que se puede transmitir más información en un período determinado”, *World Public Sector Report 2003*, op. cit.
- ¹⁵ Véase <http://open-government.mn>.
- ¹⁶ Véase Galimberti, Joseph, “Adaptation of Best Practices: The Experience of the Institute of Public Administration of Canada”, en: *Innovations in Governance and Public Administration*, op. cit.
- ¹⁷ Véase www.arashi.com/pipermail/ccpg/2004q1/001294.html.
- ¹⁸ Véase www.innovationkorea.net.
- ¹⁹ Véase www.bestpractices.org.
- ²⁰ Por ejemplo, el 60% de las innovaciones ganadoras del Premio IPAC (Instituto de Administración Pública del Canadá) se han reproducido en el Canadá; lo mismo ha sucedido con muchas de las innovaciones de los programas de premios de países como el Brasil, México, Filipinas, etc. Véase *Innovations in Governance and Public Administration*, op. cit.
-