

Reseña bibliográfica

La innovación como necesidad: una reseña crítica de un modelo de gestión pública para gobiernos locales

Innovation as a Necessity: a Critical Review of a Public Management Model for Local Governments

Carlos Alberto Cárdenas Valdivia

Autoridad Nacional del Servicio Civil (Perú)

ccardenas@servir.gob.pe | ORCID: 0009-0008-5736-627X

Luis Ernesto Tapia Meléndez

Autoridad Nacional del Servicio Civil (Perú)

ltapia@servir.gob.pe | ORCID: 0009-0005-8542-8763

Reseña del libro

Rojas Gómez, J. E., Morales Charca, J. L., & Huancahuire Chávez, F. E. (2025). *Gobierno que Innova: Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Pública en Arequipa*. IDEOS, Centro de Investigación y Producción Científica. <https://doi.org/10.53673/th.v5i1.439>

Cómo citar esta reseña:

Cárdenas Valdivia, C. A., & Tapia Meléndez, L. E. (2025). La innovación como necesidad: una reseña crítica de un modelo de gestión pública para gobiernos locales. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (14), 259-266. <https://doi.org/10.54774/ss.2025.14.14>

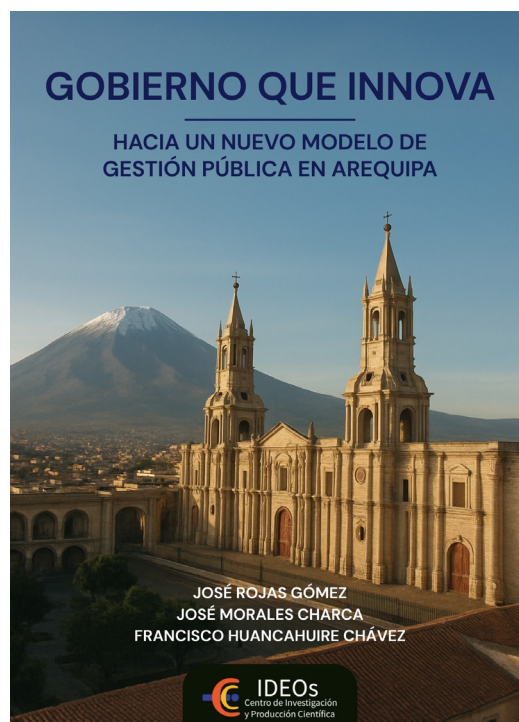
El término ‘innovación’ proviene del latín *innovare*, que significa ‘hacer nuevo’ o ‘renovar’ (Rogers, 2003). Antiguamente, este concepto no poseía la connotación positiva que hoy se le atribuye. Por ejemplo, en la tradición cristiana, san Agustín empleó los vocablos ‘novedad’ e ‘innovadores’ como sinónimos de herejía en sus escritos contra los arrianos, y asociaba la innovación con la desviación de la doctrina establecida (Godin, 2008).

Con el transcurso de los siglos, el significado del término experimentó una transformación semántica y cultural. La innovación dejó de percibirse como una amenaza al orden existente y pasó a concebirse como un motor de cambio, mejora y progreso, especialmente a partir del desarrollo científico y técnico de la modernidad.

En ese sentido, Schumpeter (1942), economista austriaco-estadounidense, considerado como uno de los pensadores económicos más importantes del siglo XX, contribuyó con la nueva concepción del término “innovación” mediante su teoría de destrucción creativa. De acuerdo con esta propuesta, la innovación se posiciona como eje impulsor del desarrollo económico, que posibilita la apertura de nuevos mercados, insumos, formas organizacionales, y el innovador es quien impulsa y asume las riendas de estos cambios dinamizadores de la economía.

Más adelante, Rogers (1962), sociólogo y profesor, conocido por su teoría de la difusión de innovaciones, se sumó a la connotación positiva: bosquejó sus ventajas en el ámbito social. De acuerdo a su teoría, la innovación es una idea, objeto o práctica que es percibida como algo nuevo, y por ser subjetiva, puede ser aceptada o rechazada. La noticia genera incertidumbre, que a su vez es motivante de la búsqueda de información y procesamiento, con la que se evalúan sus ventajas y desventajas. Finalmente, el individuo puede decidir adoptarla o no.

A partir de los años 80 y hasta los 90, los autores Drucker (1985), Porter (1990), Nonaka y Takeuchi (1995) veían a la innovación no como una eventualidad positiva para lo económico y social, sino que la consolidan como parte del quehacer organizacional. Es decir, la innovación



debe ser impulsada a partir de modelos de gestión en las empresas y en la administración pública, con métodos, cultura, conocimiento y el aprendizaje como factor central.

Durante este recorrido, la innovación se ha hecho cada vez más necesaria. Factores como la globalización, la competencia debido a los mercados globales y la adopción de tecnologías digitales generan mayor riesgo para las organizaciones que no logren adaptarse, transformarse o innovar.

Como consecuencia, las administraciones públicas de distintos países han emprendido, desde hace varias décadas, acciones orientadas a fomentar la innovación, pensando en dar soluciones concretas a desafíos públicos a través de laboratorios de innovación. Entre las experiencias pioneras de este concepto destacan el MindLab de Dinamarca, creado bajo el principio de co-creación multidisciplinario; Nesta de Reino Unido, una fundación que difunde modelos de laboratorios y equipos de innovación social y pública; The GovLab, de la New York University, un laboratorio académico y de investigación orientados a la innovación orientada a datos y gobernanza.

En el presente artículo, hemos reseñado un libro que, basado en una investigación, propone un modelo de innovación para los 29 gobiernos locales de la provincia de Arequipa, tomando como referencia las experiencias de laboratorios de innovación desarrolladas en Brasil, México y Chile, así como las implementadas por las municipalidades de San Isidro y Miraflores. El modelo propuesto consta de 11 fases que incluyen la creación del equipo directivo y operativo, asignación del ambiente de trabajo, diagnóstico preliminar de gestión de la innovación, identificación de problemas o necesidades, identificación de los *stakeholders*, investigación del problema, diseño de la propuesta de solución, desarrollo del piloto, implementación de la solución, y el monitoreo y control del proyecto.

La propuesta considera en la fase de conformación de equipo, muy acertadamente, a los puestos de más alto nivel, alcaldía y gerencias. Los proyectos de innovación pueden implicar en ocasiones cambios o nuevas actividades para la generación de bienes, servicios y/o regulaciones. La resistencia al cambio es natural y podría poner en juego el desarrollo de los proyectos de innovación. Incluir a la alta dirección en el equipo de innovación mitiga este riesgo. La propuesta también incluye un equipo operativo liderado por un especialista de innovación pública, acompañado por un asistente, e indica que ambos deben tener conocimientos de gestión de la calidad, gobierno abierto, tecnologías de la información, gestión de indicadores, competencias

como orientación a resultados y vocación de servicio, y habilidades de pensamiento crítico, solución de problemas y capacidad de negociación.

La fase de diagnóstico preliminar incluye la aplicación de encuestas para obtener una línea de base, pero también contempla utilizar los resultados obtenidos para realizar talleres de capacitación y sensibilización de los servidores públicos sobre la importancia de la innovación. Se considera acertado este enfoque, ya que son actividades relevantes para iniciar una cultura de innovación que permita comprender y promover a nivel institucional las condiciones propias necesarias, relacionadas al ensayo y error, que naturalmente acompañan al ejercicio de innovar.

Otro aporte de los autores es la inclusión de prácticas de la Gerencia de Proyectos en su propuesta. La etapa identificación de *stakeholders*, gestión de los interesados según el PMBOK,¹ constituye un área de gestión modular para la identificación y posterior aceptación de los resultados. Los autores incluyen una matriz con la cual se puede mapear por cada interesado el nivel de poder e influencia. El mapa sugiere acciones para gestionar el involucramiento de los interesados en el proyecto dependiendo del lugar en el que se ubican. La propuesta también incluye la etapa de monitoreo y control del proyecto, enfocada en los resultados y aportes de la innovación y la medición constante mediante indicadores, con el fin de identificar resultados no previstos y mejoras que deban implementarse para lograr los objetivos trazados.

Dada la normativa actual, es necesario revisar en qué medida la propuesta de los autores se alinea con la Norma Técnica N.º 003-2025-PCM-SGP, *Norma técnica para la gestión de la innovación pública en las entidades del Estado* (en adelante, NTP), aprobada mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública N.º 007-2025-PCM/SGP de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM, 2025). Esta norma tiene como finalidad establecer los aspectos técnicos de la gestión de la innovación y es de aplicación obligatoria para las entidades públicas. En ese sentido, se realizará un análisis comparativo que permita identificar las coincidencias, complementariedades o posibles brechas entre la propuesta del modelo y las disposiciones de la norma.

La primera coincidencia es el alineamiento conceptual. La NTP N.º 003-2025-PCM-SGP define la innovación pública como el “conjunto de acciones que permite resolver problemas públicos, a través de la implementación de nuevas soluciones o de mejoras significativas y viables,

1 PMBOK (Project Management Body of Knowledge) es un compendio de estándares y buenas prácticas en gestión de proyectos desarrollado por el Project Management Institute (PMI).

que tienen por finalidad generar valor centrado en las personas” (PCM, 2025, p. 3), mientras que la propuesta se oriente a un modelo que contribuya a la generación de valor público, fortalezca la capacidad de gestión y promueva un enfoque moderno, inclusivo y centrado en el ciudadano.

Respecto al enfoque metodológico, en ambos casos se promueven procesos de innovación, flexibles y basados en la experimentación. La NTP señala que la innovación pública se realiza mediante un proceso experimental, inclusivo, colaborativo e iterativo, y describe la ejecución ágil del proyecto, que avanza con la generación de productos parciales y concluye con un producto final validado tras un proceso iterativo de ajustes y mejoras (PCM, 2025). También se menciona el concepto de prototipado para probar la funcionalidad y obtener retroalimentación. Por su parte, la propuesta promueve fases secuenciales que incluyen la investigación del problema en la Fase 6, la formulación de propuestas de solución que se materializa en una versión preliminar o prototipo barato, concreto y simple en la Fase 7, que incluye pruebas a pequeña escala, y el desarrollo de piloto en la Fase 8. La propuesta no incluye la iteración como parte de su enfoque metodológico, pero sí pruebas antes del piloto.

En cuanto a cultura, capacidades y conocimiento, en ambos casos la transformación institucional es un requisito que debe abarcar al personal y la consecuente generación de conocimiento. En el caso de la NTP N.º 003-2025-PCM-SGP, como estrategia habilitante de la innovación, plantea que las instituciones generen el entorno propicio para la innovación en el sector público y el desarrollo de capacidades en los servidores civiles con conceptos, técnicas y metodologías para la innovación pública, y prácticas de la gestión del conocimiento (PCM, 2025). Por su parte, en este aspecto, la propuesta en la Fase 2, el diagnóstico preliminar, incluye un taller de capacitación y sensibilización. Asimismo, propone requisitos para el perfil del equipo técnico a cargo de operativizar la gestión de la innovación: especialista de innovación y asistente de innovación.

Otro punto de coincidencia es el referido a la articulación con el ecosistema. En el caso de la NTP N.º 003-2025-PCM-SGP, se establece como estrategia la articulación con el ecosistema de innovación pública, definido como una red de actores gubernamentales y no gubernamentales que incluyen al sector privado, academia y sociedad civil. Por su parte, la propuesta sugiere el modelo de la cuádruple hélice en referencia al gobierno, academia, empresa y ciudadanía, y como referencia señala que la Municipalidad Provincial de Arequipa ha establecido alianzas con universidades de la región para recibir su apoyo en temas de innovación.

A pesar de las coincidencias, en la propuesta se pueden advertir algunos aspectos no considerados y que son requeridos por la NTP N.º 003-2025-PCM-SGP. Uno de ellos es la articulación formal con las unidades de modernización. El capítulo 2 de la propuesta —Miradas globales y locales: estado del arte y diagnóstico contextual— nos muestra que los gobiernos locales de la Provincia de Arequipa en sus documentos de gestión no registran los roles y funciones ligados a la gestión de la innovación, por lo que, para suplir esta falencia, propone la creación de un equipo operativo liderado por un especialista de innovación. En este aspecto, la NTP exige formalmente que la Unidad de Modernización sea la encargada de implementar el Portafolio Institucional de Innovación Pública y emitir opinión técnica sobre las iniciativas que se desarrollen (PCM, 2025).

Otro aspecto no considerado es el propio Portafolio Institucional de Innovación Pública. El Portafolio se constituye, en la NTP N.º 003-2025-PCM-SGP, como una herramienta clave para consolidar la información referida a los proyectos de innovación a nivel institucional y nacional. No obstante, la propuesta, en la Fase 10, hace referencia al monitoreo y control del proyecto, sin precisar el mecanismo para el registro o actualización de un repositorio.

Respecto a la estructura y proceso de evaluación, la NTP exige la evaluación en dos niveles. El primero en base al resultado del proyecto de innovación pública, y sus efectos sobre las personas. El segundo, a nivel institucional, en base a su desempeño y capacidad para promover la innovación. En este último se incluyen indicadores de desempeño y de resultado institucionales. En el caso de la propuesta, la evaluación se aborda en la Fase 10 de monitoreo; sin embargo, no aborda una segunda evaluación a nivel institucional (PCM, 2025).

En cuanto a mecanismos formales de incentivos, la NTP N.º 003-2025-PCM-SGP requiere de la aplicación de incentivos para impulsar la innovación cuyas posibles acciones van desde las acciones de reconocimiento, compensaciones no económicas, crecimiento profesional, beneficios de bienestar social y financiamiento. Este último incentivo está destinado a los medios que permitan la iteración y proyectos, prototipos, pilotos o escalamiento de mejoras. Si bien hace referencia a que la motivación de los servidores es clave, la propuesta no precisa la aplicación de un sistema formal de incentivos.

Finalmente, un aspecto clave es el referido a las competencias transversales y las específicas para la innovación. Al respecto, la NTP N.º 003-2025-PCM-SGP señala que las instituciones deben fortalecer las capacidades de sus servidores en conceptos, técnicas y metodologías para

la innovación pública, así como en habilidades blandas, y hace referencia al Diccionario de Competencias Transversales del Servicio Civil. En este punto, la NTP se articula con el ente rector de los recursos humanos del Estado, la Autoridad Nacional del Servicio Civil, que aborda las competencias de trabajo en equipo, orientación a resultados y vocación de servicio. Adicionalmente, hace referencia a las competencias propias del ejercicio de innovar:

Las habilidades básicas para la innovación en el sector público consideradas por la OECD (2017), consideran la iteración, alfabetización de datos, centrado en el usuario, curiosidad, narrativa (*storytelling*) e insurgencia. Nesta (2019) en su marco de competencias y actividades señala como habilidades clave: trabajar juntos con ciudadanía y partes interesadas, acelerar el aprendizaje a través de la exploración e iteración; y, liderar el cambio a través de la movilización de legitimidad y recursos. (PCM, 2025, p. 12)

La propuesta, en la Fase 0, de conformación de equipo, hace referencia a las competencias clave que deben ser requeridas para el equipo técnico de innovación: pensamiento crítico, solución de problemas, capacidad para la negociación, y adaptación de diversas soluciones. Adicionalmente, hace referencia a competencias relacionadas con la gestión pública: gestión de la calidad, gobierno abierto y tecnologías de la información, gestión de indicadores, organización del Estado y procesos.

Es importante señalar que el libro reseñado dedica gran parte de su análisis al estudio de casos de innovación, tanto en el ámbito nacional como en experiencias internacionales. No obstante, el modelo propuesto presenta limitaciones en cuanto al nivel de detalle requerido para su aplicación práctica directa, por lo que resultaría pertinente incorporar herramientas complementarias — como un flujograma de actividades, un manual operativo o ejemplos ilustrativos— que faciliten su implementación en contextos institucionales concretos.

En síntesis, si bien la propuesta desarrollada en el libro constituye un aporte relevante al debate sobre la innovación en la gestión pública y ofrece una aproximación inicial a un modelo potencialmente aplicable a entidades públicas a nivel local, su fortalecimiento requeriría una reelaboración que incorpore de manera más explícita los aspectos contemplados en la NTP vigente, actualmente de aplicación obligatoria. Ello no desmerece el valor del texto reseñado, sino que abre oportunidades para su actualización y adecuación al marco normativo y técnico actual.

Referencias

- Drucker, P. F. (1985). *Innovation and entrepreneurship: Practice and principles*. Harper & Row.
- Godin, B. (2008). *Innovation: The History of a Category*
- Nonaka, I., & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation*. Oxford University Press.
- Porter, M. E. (1990). *The competitive advantage of nations*. Free Press.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2025). *Norma Técnica para la Gestión de la Innovación Pública en las Entidades del Estado* (Norma Técnica N.º 003-2025-PCM-SGP). Secretaría de Gestión Pública. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8525660/7064290-nt_innovacion_publica.pdf?v=1755788186
- Rogers, E. M. (1962). *Diffusion of innovations*. Free Press of Glencoe.
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, socialism and democracy*. Harper & Brothers.