

CAPÍTULO 5

El Estado como agente innovador: oportunidades y desafíos

“Una gestión pública se orientará a la calidad cuando se encuentre referenciada a los fines y propósitos últimos de un Gobierno democrático, esto es, cuando esté centrada en el servicio a los ciudadanos y en obtener resultados...La capacidad de innovar y adaptarse continuamente a los requerimientos sociales permitirá a la gestión pública incrementar la credibilidad y confianza de los ciudadanos sobre las diversas prestaciones y variados servicios que suministra”.

X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado: Carta Iberoamericana sobre la Calidad en la Gestión Pública (El Salvador 2008)

CAPÍTULO 5

El Estado como agente innovador: oportunidades y desafíos

El Estado tiene una presencia desigual en el territorio nacional, lo que repercute en menores oportunidades para el desarrollo humano de la población más pobre y excluida del país. Superar tales brechas supone el desafío de modernizar el Estado para acercarlo más al ciudadano y brindarle mejores servicios y oportunidades para su desarrollo. En esta sección se ofrece una reflexión sobre cómo acercar los servicios públicos básicos a los pobres para superar las carencias intolerables identificadas en el Informe.

Esta entrada invita a pensar en las potencialidades y fortalezas del Estado, y no solo en sus limitaciones. Se propone así aproximarse al Estado como un agente innovador, ya sea como ejecutor, promotor o difusor de iniciativas creativas que contribuyan a superar los retos de desarrollo que enfrenta el Perú.

5.1 ¿QUÉ ES LA INNOVACIÓN?

Existe una multiplicidad de definiciones y escuelas de pensamiento sobre la innovación. A pesar de sus particularidades, las definiciones cuentan con un elemento común: una innovación siempre está basada en ideas para el cambio llevadas a la práctica de manera exitosa. Es decir, las ideas o conceptos por sí solos no constituyen innovaciones, sino que requieren ser implementadas para ser consideradas como tales.¹¹² Asimismo, cabe señalar que la innovación surge en respuesta a necesidades concretas para contribuir a generar soluciones más rápidas, efectivas y eficientes.

Una de las entradas más antiguas y difundidas sobre la innovación es aquella que vincula el crecimiento económico de los países con su capacidad para producir innovación tecnológica.¹¹³ Desde esta perspectiva, la innovación no solo se refiere a la creación de aplicaciones tecnológicas, sino que abarca también la introducción de nuevos productos y procesos. Según este paradigma, a mayor producción y uso de innovaciones tecno-

lógicas, habría mayor eficiencia, productividad y competitividad por parte de los actores económicos, lo que redundaría en mayor riqueza y bienestar para la población.¹¹⁴ Si bien este planteamiento es relevante para el Perú, un país que se caracteriza por bajísimos niveles de inversión pública en innovación tecnológica que afectan su competitividad, no es la única entrada posible para vincular la innovación con los desempeños del Estado. La literatura más reciente sobre innovación presenta tres mensajes que ayudan a avanzar en estas líneas:

- La innovación no es un proceso lineal ni automático, sino más bien un proceso de cambio cultural: las innovaciones transforman la manera cómo se hacen las cosas y la forma cómo se entienden los problemas y se buscan soluciones. Todo proceso de cambio, sobre todo si es realizado en el nivel institucional, es sumamente complejo, pues implica tomar riesgos, cambiar actitudes y generar consensos. Por ello, no basta contar con una buena innovación para que ésta sea adoptada o mantenida: es preciso entender que detrás de toda innovación, por más instrumental que ésta sea, hay personas que serán los reales agentes del cambio.
- La innovación no es solo científica o económica, sino también social e institucional: existen innovaciones que no están basadas en la ciencia, sino en transformaciones en el ámbito de las relaciones sociales o los comportamientos institucionales, en el caso de las políticas públicas, son particularmente relevantes las innovaciones que permiten acercar el Estado al ciudadano, no solo como instrumentos para mejorar la oferta de servicios públicos, sino también como mecanismos para responder mejor a las demandas ciudadanas y hacer que las personas sean agentes de su propio desarrollo. Las innovaciones sociales e institucionales no son

En el caso de las políticas públicas, son particularmente relevantes las innovaciones que permiten acercar el Estado al ciudadano, no solo como instrumentos para mejorar la oferta de servicios públicos, sino también como mecanismos para responder mejor a las demandas ciudadanas.

112 Escorsa, P y J. Valls (2005). "Tecnología e innovación en la empresa". México: Alfaomega Grupo Editor.

113 Schumpeter, J. (1934). "The Theory of Economic Development". Cambridge: Harvard Economic Studies.

114 Solow, R. (1956). "A Contribution to the Theory of Economic Growth". Quarterly Journal of Economics 70: 65-94.

exclusivas del Estado, sino que abarcan a la acción pública en general.

- La innovación no es un lujo, es una necesidad: paradójicamente, a veces se cree que invertir en innovación es un lujo prescindible para un país en vías de desarrollo. La innovación requiere una mirada de mediano y largo plazo, que muchas veces es sacrificada por las urgencias del corto plazo. Existe

un creciente consenso sobre la necesidad de crear políticas de innovación para mejorar la eficiencia y competitividad de los sectores productivos nacionales. Sin embargo, no se encuentra similar conciencia sobre la importancia de la innovación dentro del Estado; es decir, ¿qué se puede hacer mejor con y desde el Estado para lograr mejores niveles de desarrollo humano y mayor equidad?

Recuadro 5.1

Las políticas de innovación en el Perú: avances y desafíos

El Perú ha logrado avances muy importantes a nivel de las políticas explícitas de promoción de ciencia, tecnología e innovación (CTI). Por ejemplo, se ha promulgado el texto único ordenado de la Ley Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación (Decreto Supremo 032-2007-ED), así como el "Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica para el Desarrollo Productivo, Social y Sostenible 2008-2012" (CONCYTEC). Asimismo, se ha creado el Fondo de Ciencia y Tecnología (FINCYT, 2006) y el Ministerio de la Producción ha lanzado la primera convocatoria de Innóvate Perú-Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (FIDECOM, 2009). Adicionalmente, los Centros de Innovación Tecnológica (CITEs) creados en 1998 han sido revitalizados como una red de soporte tecnológico en apoyo al desarrollo industrial. En la actualidad existen 14 CITEs en todo el país,¹¹⁵ los cuales brindan servicios como capacitación, asistencia técnica, control de calidad de insumos y bienes para sectores como el vitícola, forestal, textil, calzado, entre otros.

Las valiosas iniciativas arriba mencionadas buscan contribuir en la mejora de los indicadores CTI y en el incremento de la productividad y competitividad del país. Mención especial merece el nivel de inversión pública en CTI del Perú, el cual se encuentra entre los más bajos de América Latina. Para el año 2004 el gasto público CTI en el Perú representó 0,16% del PBI, cifra por debajo del promedio latinoamericano de 0,55%. Los países de la región con los mejores niveles de inversión CTI en relación a su PBI son Brasil (0,9%) y Chile (0,7%), mientras que la inversión es significativamente más alta en países industrializados como Corea del Sur (2,6%) y Estados Unidos (2,7%).¹¹⁶

Promover políticas de innovación tecnológica es indispensable para brindar sostenibilidad y expandir el crecimiento de la economía. Sin embargo, expertos en el tema han llamado la atención sobre la importancia de orientar las inversiones CTI hacia aplicaciones prácticas y relevantes para los sectores productivos del país. Es decir, promover innovaciones tecnológicas que puedan generar una demanda efectiva desde las empresas nacionales.

Desde una perspectiva de mediano plazo, el Perú debe enfrentar un conjunto de desafíos para aumentar su capacidad de innovación tecnológica. En primer lugar, es fundamental que exista una mejor comprensión a nivel de los funcionarios públicos, empresarios y comunidad de investigadores sobre qué son las políticas de innovación y cuál es su contribución para el desarrollo del país. Una visión compartida sobre las políticas de innovación debe servir para orientar de manera creativa los nuevos recursos que son necesarios para mejorar los niveles de inversión en CTI, de manera que el Perú pueda alcanzar el promedio regional. De esta manera, el Estado puede continuar avanzando en la promoción del despegue productivo y competitivo de la empresa privada, focalizando su rol en atender fallas de mercado, como por ejemplo los insuficientes recursos públicos para la investigación e innovación. Por otro lado, es indispensable promover alianzas entre la universidad y la empresa, de manera que los centros de investigación puedan servir como incubadoras de innovaciones desarrolladas en sintonía con las demandas del sector privado, generando nuevos mecanismos para financiar la investigación. Recursos provenientes del impuesto del Canon podrían ser utilizados para fortalecer las capacidades de investigación en CTI dentro de las universidades públicas peruanas, contribuyendo a la formación de una masa crítica descentralizada de profesionales dedicados a la investigación y desarrollo (I+D).

Sin embargo, es preciso tener en cuenta que las políticas de promoción científica y tecnológica son un subconjunto de las políticas de innovación. Es por ello necesario diversificar los indicadores tradicionalmente empleados para medir la innovación —como la inversión pública en I+D o la producción de patentes— para incluir innovaciones que no están basadas en aplicaciones científicas. Por ejemplo, las innovaciones sociales e institucionales a las cuales se hace referencia en este capítulo, son dimensiones invisibles para los indicadores tradicionales. La pregunta que surge para el debate público es: ¿Cómo se puede avanzar hacia un sistema de monitoreo de la capacidad innovadora dentro del Estado Peruano?

Elaboración: Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, Perú

115 Fuente: <http://www.produce.gob.pe/cites>

116 Kuramoto, J. (2008). "Agenda de investigación para el Programa de Ciencia y Tecnología". Lima: CIES.

5.2 PENSAR LA INNOVACIÓN DESDE EL ESTADO

Pensar la innovación desde las políticas públicas dirigidas a la provisión de servicios básicos es una perspectiva que enfoca las obligaciones elementales del Estado para asegurar las titularidades de las personas y ampliar sus libertades desde la perspectiva del desarrollo humano. Si bien ésta es una entrada coherente con los objetivos de este Informe, es limitada si se tiene en cuenta la amplia discusión sobre políticas de innovación. El tema merece mayor atención pública y privada dada su capital importancia para el desarrollo del país en un contexto de globalización económica y de desarrollo de la sociedad del conocimiento.

Innovar la acción estatal es fundamental para responder a un entorno nacional y global cambiante, donde confluyen viejos y nuevos retos de desarrollo. Por ejemplo, en la actualidad temas como pobreza, empleo y salud requieren ser analizados tomando en consideración el impacto de fenómenos globales como la crisis financiera internacional, el cambio climático, la crisis del agua y los flujos migratorios. Ello exige que los funcionamientos y desempeños del Estado se adapten creativamente para enfrentar estos nuevos desafíos. Sin embargo, las políticas de innovación tradicionales no suelen tomar en cuenta al

da tiene implícito el sesgo de pensar la innovación como un proceso que ocurre fuera del Estado.

Es por ello urgente empezar a pensar la innovación desde dentro del Estado, avanzando hacia una administración pública que pueda aprender más de sí misma y de experiencias provenientes de la sociedad civil y del sector privado. Esto motivaría la continuidad y adaptación de buenas prácticas y experiencias exitosas de gestión, así como la adopción de lecciones aprendidas provenientes de intervenciones fallidas. Esta perspectiva llama la atención sobre una dimensión muchas veces olvidada: el valor del conocimiento acumulado en las instituciones estatales, que tiene un enorme potencial para alimentar la innovación de las políticas públicas si es debidamente documentado, sistematizado y difundido.

Una de las razones por las que no se otorga alta prioridad a la innovación en el sector público es que ésta es percibida como una labor opcional o una carga adicional en las tareas de los funcionarios, y no como una actividad estratégica para la planificación de políticas. La literatura especializada en estos temas documenta algunas de las razones que explicarían esta situación: excesiva burocracia, inercia y aversión al cambio y al riesgo que éste conlleva, falta de incentivos a la creatividad y a la innovación, cultura de gestión jerárquica, ausencia de recursos humanos calificados

Es urgente empezar a pensar la innovación desde dentro del Estado, avanzando hacia una administración pública que pueda aprender más de sí misma y de experiencias provenientes de la sociedad civil y del sector privado.

Recuadro 5.2

Una red para innovadores en la función pública

“El Centro Ash para la Gobernabilidad Democrática e Innovación, perteneciente a la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, es un centro líder a nivel global en la formación e investigación sobre la innovación en la función pública. El centro ha desarrollado dos iniciativas muy interesantes para promover una cultura de innovación dentro del sector público. Una de ellas es la creación del ‘Government Innovators Network’, una red dirigida a funcionarios públicos a nivel global donde se difunden ideas y ejemplos de innovación vinculados a la provisión de servicios públicos y a la gestión de las políticas de Estado. Este portal reúne una diversidad de recursos sobre innovaciones en sectores específicos (finanzas, seguridad, salud, educación, entre otros), así como permite acceder a comunidades virtuales de práctica donde se comparten experiencias vinculadas al diseño, implementación y evaluación de innovaciones en políticas públicas. Asimismo, el Centro Ash cuenta con un programa de reconocimientos que busca identificar modelos de liderazgo en innovaciones dentro del Gobierno Americano, el cual ha otorgado 300 premios desde 1986 a las mejores prácticas y casos exitosos de innovación en la gestión pública local, regional y nacional”.

Tomado de: www.innovations.harvard.edu

Estado como agente de innovación, sino que más bien le atribuyen un papel promotor a través de políticas explícitas de fomento de innovaciones, cuyos beneficiarios suelen estar fuera de la administración pública, ya sean éstos empresas, centros de investigación, universidades u organismos no-gubernamentales. Aún cuando el rol promotor del Estado vinculado a las políticas de innovación debe fortalecerse de manera sostenida, esta entra-

y presiones políticas. Asimismo, a diferencia de lo que sucede en el sector privado, la innovación no suele influir en la supervivencia de las instituciones públicas.¹¹⁷ Sin embargo, el sector público siempre ha sido fuente de innovaciones, tanto en el ámbito nacional como en el local. Es preciso comprender que las innovaciones en el sector público responden a bajos incentivos e implican tomar altos riesgos.¹¹⁸

117 Mulgan, G. y D. Albury, (2003). “Innovation in the Public Sector”. Strategy Unit, Cabinet Office.

118 Bhatta, G. (2003). “Don’t just do something, stand there! - Revisiting the Issue of Risks in Innovation in the Public Sector”. The Innovation Journal.

Una de las mayores potencialidades del Estado peruano es el valor de la experiencia adquirida por las distintas instituciones públicas en el diseño, implementación y ejecución de programas que buscan incrementar las oportunidades al alcance de todos los ciudadanos.

La experiencia nacional e internacional ofrece una serie de lecciones aprendidas, útiles para promover una cultura de innovación en el Estado:

- Crear es tan importante como saber replicar: la innovación no solo significa implementar conocimientos nuevos, sino también saber identificar soluciones ya existentes para adecuarlas a contextos específicos y a las necesidades de los usuarios. Esta adaptación es clave para evitar el abuso de soluciones tipo plantilla o receta.
- Mejorar la demanda es tan importante como fortalecer la oferta: la viabilidad de las innovaciones en servicios básicos debe ser evaluada a partir de los objetivos de rapidez, calidad y costo. Empero, para que dichas innovaciones adquieran legitimidad social no basta con mejorar el acceso, sino que es

5.3 EL ESTADO PERUANO COMO AGENTE INNOVADOR

El Estado peruano cuenta con una diversidad de experiencias de innovación, tanto nacional como local. Sin embargo, muchas de estas experiencias no son conocidas, ya sea porque no han sido documentadas o porque no se las ha difundido fuera de la comunidad de especialistas. Como se ha señalado, una de las mayores potencialidades del Estado peruano es el valor de la experiencia adquirida por las distintas instituciones públicas en el diseño, implementación y ejecución de programas que buscan incrementar las oportunidades al alcance de todos los ciudadanos. A continuación se presentan dos historias de innovación como ejemplo de la capacidad del propio Estado peruano para promover cambios concretos a favor del desarrollo humano. Para ello,

Recuadro 5.3

Alianza público-privada por la innovación

"NESTA (National Endowment for Science, Technology and Arts) es una fundación público-privada basada en el Reino Unido que se especializa en desarrollar soluciones innovadoras para responder a los retos económicos y sociales de dicho país. La organización cuenta con un fondo formado por capitales privados exclusivamente dedicado a promover innovaciones en áreas como crecimiento económico, servicios públicos, industrias creativas, entre otros. NESTA opera como un laboratorio de ideas para el desarrollo de investigaciones y modelos de innovación, y además invierte en iniciativas empresariales prometedoras a través de fondos semilla. Por ejemplo, la organización cuenta con un 'Laboratorio de Servicios Públicos' donde se desarrollan de manera independiente nuevos modelos de políticas públicas para responder a desafíos en temas como educación, medio ambiente, envejecimiento poblacional, salud y emprendimientos sociales, los cuales son presentados a los tomadores de decisiones del Gobierno y del sector privado. Es decir, la organización va más allá de brindar recomendaciones o sugerencias de política para ofrecer soluciones concretas basadas en evidencia".

Tomado de: www.nesta.org.uk

preciso hacerlas asequibles en términos sociales y culturales. Para ello es fundamental innovar para mejorar la demanda hacia los servicios, lo que resulta útil para fortalecer el diseño de las intervenciones y para generar una apropiación efectiva por parte de los usuarios. La adecuación cultural de la oferta de servicios públicos es especialmente importante en contextos de alta diversidad cultural como el peruano.

- La cultura del servicio público debe transformarse: las innovaciones no solo pueden basarse en buenas intenciones, sino que requieren evidencia para asegurar que son viables y que efectivamente responden a las necesidades de los usuarios. Con ese fin, es fundamental avanzar hacia una cultura de toma de decisiones informada por la evidencia. Asimismo, es preciso comprender que los funcionarios públicos son poderosos agentes de innovación, pero que requieren incentivos y acompañamiento permanente para asumir ese rol a cabalidad.

se detallan las innovaciones más significativas en dos niveles:

- Conceptual: Las ideas de cambio que orientaron la innovación.
- Implementación: Las herramientas, metodologías e instrumentos novedosos que fueron introducidos para transformar la manera cómo se brindaban los servicios a los ciudadanos.

Caso 1:

Aprendizajes innovadores acumulados en AGRORURAL

¿Qué es AGRORURAL?

El Programa de Desarrollo Productivo Agrario y Rural (AGRORURAL) fue creado en marzo del 2008 (Decreto Legislativo 997) con la misión de combatir la pobreza a través de iniciativas que permitan mejorar los ingresos y la calidad de

El Premio CAD a las buenas prácticas en gestión pública

“Desde el año 2005, la ONG Ciudadanos al Día otorga un reconocimiento a las buenas prácticas de gestión pública vinculadas a la mejora de los servicios a la ciudadanía. Este es un gran aporte para el fomento de la innovación en el sector público, pues es el único premio orientado a la administración pública en el Perú. El Premio CAD ha reconocido cerca de 300 experiencias estatales exitosas en los distintos niveles de gobierno, así como a los funcionarios que las hicieron realidad. Está pendiente sin embargo que dichas experiencias pasen del reconocimiento a la práctica, es decir, a ser útiles como ejemplos de prácticas públicas exitosas que puedan ser replicadas y adaptadas en instituciones gubernamentales similares y para problemas afines. Ello requeriría que alguna instancia del aparato público aproveche dicho reservorio de buenas prácticas, las difunda y apoye su implementación en los diferentes niveles de gobierno”.

Tomado de: www.viudadanosaldia.org/premiobpg2009

AGRORURAL cuenta con una ventana de oportunidad muy importante que debe aprovecharse. Es decir, promover el salto de las innovaciones exitosas obtenidas a nivel de proyectos y programas a políticas de Estado.

vida de las familias rurales desde una perspectiva de desarrollo económico territorial. Es una unidad ejecutora que articula y busca sinergias entre diversos programas preexistentes de fomento productivo del Ministerio de Agricultura, tales como el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS); el Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS); los proyectos Corredor Cusco-Puno, Sierra Sur y Sierra Norte; el Proyecto Especial de Promoción del Aprovechamiento de Abonos Provenientes de Aves Marinas (PROABONOS); y el Programa de Servicios de Apoyo para Acceder a Mercados Rurales (PROSAAMER).

Siendo una iniciativa reciente, AGRORURAL cuenta con una ventana de oportunidad muy importante que debe aprovecharse al máximo: transferir las innovaciones logradas en el nivel de sus componentes a la gestión de la unidad ejecutora en su conjunto. Es decir, promover el salto de las innovaciones exitosas obtenidas a nivel de proyectos y programas a políticas de Estado.

Los programas y proyectos que hoy son parte de AGRORURAL tienen una importante trayectoria en el país. Varios de tales proyectos fueron apoyados por el Fondo Interamericano de Desarrollo Agrícola (FIDA), institución que ha jugado un rol fundamental en la conformación de cadenas de aprendizajes en temas de desarrollo rural. Por ejemplo, MARENASS empezó a ser implementado en 1995, profundizando el trabajo desarrollado en el marco del Proyecto de Fortalecimiento de los Sistemas de Extensión en la Sierra (FEAS), creado en 1991. Posteriormente, se iniciaron los proyectos Corredor Puno-Cusco (1998) y Sierra Sur (2004), que incorporaron los avances y las experiencias logradas por el Proyecto MARENASS.

Estos proyectos, hoy agrupados en AGRORURAL, se caracterizan por estar basados

en la demanda, por promover el desarrollo de mercados locales de bienes y servicios, así como por transferir responsabilidad y capacidad de decisión a los usuarios de los servicios. Como apunta acertadamente Simoni,¹¹⁹ estos enfoques no constituyen innovaciones per se de los proyectos: lo innovador es más bien que se hayan aplicado de manera continua en el Perú. De ahí la importancia que la integración en un programa más ambicioso como AGRORURAL no impida no solo la continuidad de estas innovaciones probadas, sino que permita generalizarlas y elevarlas de escala. De lo contrario se perderían estas innovaciones que han sido cruciales para acercar al Estado a la población campesina y promover un desarrollo más autónomo. A continuación se destacan algunas de las innovaciones conceptuales adoptadas por estos proyectos:

- El desarrollo rural no es sinónimo de desarrollo agrario: un error común en los proyectos de desarrollo rural consiste en ignorar el rol de la economía no agraria en la vida de las personas. El bienestar de los productores rurales no solo depende de aumentar la productividad de cultivos o crianzas específicas, sino también, y sobre todo de su capacidad para diversificar sus estrategias de vida mediante actividades económicas no agropecuarias que los vinculan a los mercados de las ciudades y a las economías regionales. Esta visión reconoce los vínculos rurales-urbanos y supera el sesgo agrarista otrora predominante en el desarrollo rural. Tal reconocimiento ha implicado una renovación en las estrategias para combatir la pobreza rural, que ya no es entendida solamente como un resultado de la falta de infraestructura productiva, sino más bien como un desafío de desarrollo de un sector social vinculado a generar mercados de bienes y servicios regionales.

119 Simoni, P (2004). Experiencias Innovadoras en Proyectos Financiados por FIDA en el Perú. Informe No 1497-PE: FIDA

Comunidades rurales como protagonistas del desarrollo

“Los proyectos han ido evolucionando, uno tras otro hasta colocar cada vez más claramente, en un lugar central a las familias y comunidades, con sus propias respuestas, sus potencialidades y capacidades. Este enfoque implica que sean los interesados quienes deciden qué recursos disponibles utilizar y cómo utilizarlos. [...] Se partió de la hipótesis de que un sistema descentralizado con base en las comunidades locales puede captar mejor las preferencias de los interesados finales y tiene mayores posibilidades de éxito en proyectos de desarrollo rural [...] las comunidades siguen vigentes en la organización de la sociedad andina y puede adquirir un protagonismo directo en el desarrollo local. Los resultados de los proyectos demuestran que colocar a las comunidades y a los campesinos y familias en lugar preeminente de las intervenciones fue una decisión acertada para comprender la realidad de la población rural pobre de la Sierra Sur.”

Tomado de Simoni, 2004: 552, en referencia a los proyectos apoyados por el FIDA

- Ciudadanos, familias y comunidades como agentes transformadores de la calidad de los servicios públicos: los proyectos y programas que conforman AGRORURAL incorporan en sus sistemas de gestión un enfoque de demanda; es decir, la provisión del servicio público está orientada por las necesidades y prioridades expresadas por los usuarios. Asimismo, se han incorporado una serie de espacios para que ofertantes locales de servicios de asistencia técnica puedan ser contratados de manera directa por las mismas comunidades y organizaciones sociales de base. Estos esquemas han promovido el empoderamiento efectivo de la población, pues superan una visión del ciudadano, especialmente del campesino, como mero receptor del servicio para convertirlo en un agente transformador de la calidad de éste, al permitírsele seleccionar y pagar en forma autónoma por los servicios a los que quiere acceder.
 - Una ventanilla única de servicios para los productores rurales: en la actualidad AGRORURAL está consolidando sus operaciones para convertirse en una ventanilla única de servicios para los productores rurales, así como en un aliado estratégico para los gobiernos regionales y locales. De esta manera, las oficinas descentralizadas de AGRORURAL permitirán a los ciudadanos acceder a servicios e información vinculadas al apoyo financiero y créditos a través de instituciones financieras, a asistencia técnica, al desarrollo de innovación tecnológica, al fomento de la asociatividad, al fomento del emprendimiento, al desarrollo de capacidades empresariales de los agricultores y a la provisión de infraestructura económica y productiva. De esta manera, se busca fortalecer la articulación entre los programas y proyectos que conforman AGRORURAL, así como brindar un servicio más eficiente, oportuno y rápido a la ciudadanía.
- Además, los proyectos y programas que hoy conforman AGRORURAL implementaron una serie de innovaciones instrumentales, algunas de las cuales se detallan a continuación:
- Transferencia directa de recursos a las comunidades: a inicios de la década de 1990, el Proyecto FEAS incorporó el mecanismo de transferencia directa de fondos a comunidades rurales, lo que constituyó una innovación de gran importancia. De esta manera se empleó un instrumento novedoso para empoderar a los ciudadanos, pues incorporaba la responsabilidad mutua en la relación entre la comunidad y el proyecto. Esta transferencia de dinero debía ser utilizada para contratar servicios de asistencia técnica y a promotores comunales, implementar planes de negocios o iniciativas productivas de grupos organizados. Los proyectos que continuaron la innovación introducida por el FEAS fueron perfeccionando el mecanismo de gestión de la transferencia, que incluye en la actualidad los siguientes pasos:
 - o Establecimiento de contrato de donación sin carga entre el proyecto y los usuarios de la transferencia, quienes deben estar organizados y contar con una junta directiva.
 - o Definición de contrapartida por parte de los usuarios de la transferencia, lo que refuerza el principio de la responsabilidad mutua y asegura la viabilidad de las propuestas.
 - o Apertura de una cuenta bancaria a nombre del grupo de usuarios contando con la comunidad como garante, donde se depositaba la transferencia de recursos públicos, lo que promovía el acceso al sistema financiero y una cultura del ahorro.
 - Concursos como incentivo a la creatividad ciudadana: ésta es una innovación desarrollada para asignar las transferencias públicas de manera competitiva. Por ejemplo, los

Concursos como mecanismo para fomentar la creatividad ciudadana

“Los concursos han facilitado innovaciones a nivel local que han tenido alto impacto en las comunidades. Por ejemplo, el uso de los mapas como herramienta de diagnóstico comunal empezó a ser complementado por maquetas elaboradas por los mismos campesinos donde visualizan los recursos de comunidad, como por ejemplo su relación con la cuenca y los mecanismos de gestión del agua. Estos ejercicios han facilitado diagnósticos participativos de la situación de las comunidades, contando con la activa participación de jóvenes y ancianos. La participación de diferentes generaciones ha permitido evidenciar los cambios en el uso de los recursos de la comunidad a través del tiempo.”

César Sotomayor, Director de Servicios Rurales, AGRORURAL

proyectos MARENASS y Corredor Cusco-Puno desarrollaron una serie de concursos: temáticos, grupales, comunales e intercomunales. Se organizaban así concursos sobre planes de negocios en los cuales grupos de campesinos organizados competían para obtener contrapartidas del proyecto para hacer realidad sus iniciativas emprendedoras. Los campesinos recibían asistencia del personal del proyecto para desarrollar sus planes de negocios, los cuales eran presentados de manera pública. Un jurado mixto, conformado por funcionarios del proyecto y autoridades comunales y locales, definía a los ganadores en función de la calidad de las propuestas. Este proceso contribuyó a que se difundieran innovaciones en la planificación comunitaria, como por ejemplo el uso de mapas parlantes y maquetas para dar cuenta de los recursos de la comunidad, de modo que la gente diagnostique su propia realidad. Cabe señalar que los concursos de planes de negocios generaron un efecto de réplica, y así el esquema de asignación competitiva empezó a ser usado como mecanismo para mejorar la calidad de vida de las personas, por ejemplo a través de la promoción de cocinas saludables, viviendas mejoradas, entre otras. Los concursos dejaron de ser un instrumento más de los proyectos para convertirse en espacios de interacción social dentro de las comunidades, así como en mecanismos pro-

motores de la creatividad ciudadana.

- La amplia experiencia acumulada por los proyectos que conforman AGRORURAL demuestra que el éxito de estos concursos no depende de la cantidad de dinero disponible para los premios, sino del prestigio y satisfacción que otorgan a los ganadores, así como de la transparencia con la que es conducido el proceso de selección. En la actualidad existen comunidades y municipios donde se implementa el mecanismo de concurso para actividades que no están vinculadas a los proyectos que hoy conforman AGRORURAL de manera directa, sirviendo como mecanismo de asignación competitiva de recursos locales.
- Los yachachiq como promotores del desarrollo comunal: en el marco del proyecto MARENASS se ha facilitado la ampliación de la oferta de servicios de capacitación local a través de la formación de los yachachiq (maestros), miembros seleccionados y delegados por sus comunidades para ser entrenados en técnicas de producción y conservación por expertos. A su vez, los yachachiq cumplen el rol de enseñar a las familias y ofrecen sus servicios al mercado, generando más oportunidades para la capacitación campesino a campesino.
- Servicios financieros para los pobres rurales: los proyectos Corredor y MARENASS han fomentado la bancarización de los pobres

En el marco del proyecto MARENASS se ha facilitado la ampliación de la oferta de servicios de capacitación local a través de la formación de los yachachiq (maestros), miembros seleccionados y delegados por sus comunidades para ser entrenados en técnicas de producción y conservación por expertos.

Servicios financieros para los pobres

“Hoy me siento muy contenta por haber realizado mi apertura de cuenta con la suma de 70.00 nuevos soles ya que mi dinero gana intereses. Realmente antes desconocía la importancia del ahorro para mi familia, pero ahora participando en los talleres de capacitación aprendí mucho. Recuerdo que mis compañeras tenían cierta desconfianza en vista de que sus esposos señalaban que nos estafarían, pero no es cierto.”

Lida Quispe. Comunidad de Ocotuan, Chincheros, Cusco. Fuente: Testimonios MINAG-AGRORURAL.

Es imprescindible dar mayor autonomía y responsabilidad a los gobiernos regionales y provinciales para impulsar el desarrollo rural, habida cuenta de la diversidad de situaciones y potencialidades que existen en el campo peruano. El reto es innovar descentralizando.

rurales a través del acceso a una cuenta de ahorros. AGRORURAL ha construido sobre dicha experiencia y en la actualidad ejecuta, en alianza con el Programa Juntos, actividades de promoción del ahorro en los distritos de San Jerónimo (Apurímac) y Coporaque (Cusco). Los usuarios reciben asesoría para abrir y manejar una cuenta de ahorro en instituciones financieras a través de talleres de capacitación en los que se incentiva de manera especial la participación de las mujeres.

A pesar de estas importantes innovaciones, existen desafíos por superar con el fin de fortalecer la gestión de los programas y proyectos que hoy conforman AGRORURAL. A continuación se listan algunos desafíos que puede resultar fuente de innovaciones futuras:

- Generar una oferta que responda al mercado: si bien los proyectos que conforman AGRORURAL fomentan el desarrollo de negocios rurales, es todavía necesario fortalecer la capacidad de la oferta local para responder a las demandas del mercado. Esto implica mejorar la calidad de los productos, así como fomentar una cultura de cumplimiento de plazos y contratos.
- El potencial del turismo como componente de la economía rural: un aspecto de la economía rural no agropecuaria que ha sido poco articulado en la estrategia y el trabajo de AGRORURAL es el turismo rural comunitario, aspecto en el que se deben fomentar articulaciones con capitales privados.
- Profundizar la relación con los gobiernos regionales y locales: es todavía necesario profundizar los vínculos con los gobiernos regionales y locales con el fin de brindar sostenibilidad a las buenas prácticas fomentadas por los proyectos de AGRORURAL, más allá de su presencia en las comunidades. Si bien AGRORURAL cuenta con historias exitosas de participación de alcaldes como jurados de fondos concursables e incluso de la aplicación de este mecanismo como forma de asignar los recursos de municipalidades, todavía es preciso descentralizar las innovaciones del Programa para fomentar su apropiación y la responsabilidad de los gobiernos locales.
- La re-centralización que aparentemente sufre AGRORURAL en la actual administración del MINAG es un riesgo que hay que evitar. Sin perder el rol rector, normativo y de

apoyo técnico, es imprescindible dar mayor autonomía y responsabilidad a los gobiernos regionales y provinciales para impulsar el desarrollo rural, habida cuenta de la diversidad de situaciones y potencialidades que existen en el campo peruano. El reto es innovar descentralizando.

Caso 5.2

Programa Juntos: Promoviendo la corresponsabilidad entre Estado y ciudadanía

¿Qué es el Programa Juntos?

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres, más conocido como Juntos, es una de las iniciativas de protección social más importantes del Perú. Fue creado por DS 032-PCM-2005 y es un programa adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), a través de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS). El marco político del Programa está constituido por el Acuerdo Nacional, los lineamientos de la Carta Política Social, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR).

Juntos forma parte de la Estrategia Nacional Crecer, cuya finalidad es la lucha frontal contra la pobreza y la desnutrición crónica infantil. En este sentido, Juntos es la principal plataforma operativa para lograr en el 2011 las metas de reducción de la pobreza monetaria al 30% y la disminución de la desnutrición crónica infantil en 9 puntos porcentuales en menores de 5 años. Los esfuerzos desplegados para ampliar la cobertura del Programa han sido notables, al punto que se ha podido identificar un crecimiento exponencial: de 1041 hogares ubicados en el distrito de Chuschi (Ayacucho) a septiembre del 2005 hasta 409 619 hogares ubicados en 14 departamentos a diciembre del 2009.¹²⁰

El Programa está dirigido a la población más vulnerable y en peores condiciones de pobreza, riesgo y exclusión. Los beneficiarios son hogares que tienen entre sus miembros a madres gestantes, padres viudos, personas de la tercera edad o apoderados que tengan bajo tutela a niños y niñas hasta los 14 años de edad. El Programa tiene como objetivo promover el ejercicio de los derechos fundamentales a través de la articulación de la oferta de servicios en nutrición, salud, educación e identidad. Esto significa mejorar las condiciones de disponibilidad, acceso y uso de un paquete de servicios de salud-nutrición y educación de

120 Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres-Juntos www.juntos.gob.pe

Estructura de condicionalidades del Programa Juntos

| Dimensión | Condicionalidad | Requisitos |
|------------------------|--|---|
| Identidad y ciudadanía | Inscribir a niñas y niños para obtener el DNI infantil. | Participación en el programa "Mi Nombre" para niños y adultos sin partida de nacimiento o sin DNI. |
| Salud-Nutrición | Asistencia de menores entre 0 y 5 años al establecimiento de salud para atención integral. | Control del crecimiento y desarrollo para niños hasta 5 años (CRED). Participación en el Programa de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo (niños entre 3 y 36 meses). |
| | Asistencia de gestantes y mujeres en edad fértil al establecimiento de salud. | Vacunación completa, desparasitación, entrega de suplementos vitamínicos para niños hasta 5 años, controles pre y posnatales, asistencia a charlas educativas, utilización de pastillas de cloro. |
| Educación básica | Matricular y asegurar asistencia escolar de niños y niñas entre 6 y 14 años. | Exigencia de asistencia del 85% promedio de los días en que se realizan actividades en el establecimiento educacional. |

Fuente: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres-Juntos.

acuerdo con el ciclo de vida de los beneficiarios del Programa. Juntos entrega un incentivo monetario a las madres o tutoras de S/.100 mensuales (unos 35 dólares) de libre uso para el representante o la representante de cada hogar participante, condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos vinculados a la participación en programas sociales de salud, nutrición, educación y desarrollo ciudadano. El Programa verifica trimestralmente el cumplimiento de esas condicionalidades para autorizar la permanencia de una familia en él.

Juntos contribuye a la reducción de la pobreza en el corto plazo al aumentar la capacidad de consumo de las familias. Asimismo, busca romper la transmisión intergeneracional de la pobreza en el mediano plazo, al mejorar el capital humano de los niños y niñas.

Para cumplir con sus objetivos y mejorar la oferta de servicios a la población beneficiaria del Programa, Juntos coordina transferencias financieras a los sectores Salud (MINSa), Educación (MINEDU), Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) y al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). La transferencia a RENIEC permite que los beneficiarios puedan sacar su DNI sin costo alguno. Las transferencias a MINEDU y MINSa están relacionadas

con materiales e insumos, y solo en el caso de las transferencias al MINSa se incluyen pagos para la contratación de especialistas de salud que están realizando su servicio en zonas rurales y urbanas marginales.

Entre las innovaciones conceptuales del Programa Juntos se pueden mencionar las siguientes:

- La experiencia internacional como fuente de innovación: México y Brasil fueron los primeros países de América Latina que implementaron programas de transferencias condicionadas (PTC) de gran escala. Hacia 1997, México desarrolló el Programa Progres —rebautizado posteriormente como Oportunidades—, mientras que en Brasil se empezaron a implementar experiencias a nivel municipal que fueron los antecedentes de lo que hoy se conoce como el Programa Bolsa Familia. Los resultados positivos obtenidos por dichos programas pioneros demostraron el potencial de los PTC para una lucha contra la pobreza más efectiva, eficiente e inclusiva. En la actualidad los PTC están presentes en 24 países en vías de desarrollo en los cinco continentes, de los cuales 16 están ubicados en América

La racionalidad de los Programas de Transferencia Condicionadas (PTC)

Los PTC son un tipo de programa de protección social que se basa en los siguientes principios:

- Potenciar la demanda de servicios públicos básicos vía transferencias monetarias directas, generalmente recibidas por mujeres o madres con menores dependientes.
- Los beneficiarios adquieren un conjunto de obligaciones referidas al uso de los servicios públicos, las cuales constituyen condiciones para recibir el subsidio.
- Utilizan criterios exógenos de focalización relacionados con pobreza extrema o situaciones de vulnerabilidad ante shocks externos o internos.
- Son programas temporales, con momentos de entrada y de salida que deberían estar claramente definidos en el diseño de los mismos".¹²¹

Los PTC forman parte de una generación innovadora de programas sociales que buscan actuar en dos dimensiones:

- En el corto plazo, en el alivio de la pobreza extrema, mejorando el consumo alimentario y el acceso a servicios básicos de educación primaria, salud materno-infantil e identidad mediante la mejor distribución de recursos públicos en sectores claves como salud y educación.
- En el futuro, promoviendo la acumulación de capital humano entre los más pobres con el fin de quebrar la transmisión intergeneracional de la pobreza y de la exclusión.

"Defensores y críticos de los PTC coinciden en reconocer su carácter innovador en términos del diseño e implementación, incluyendo por ejemplo el principio de co-responsabilidad entre los ciudadanos beneficiarios y el Estado. Asimismo, se reconoce que los PTC promueven de manera especial el empoderamiento de las mujeres, así como otorgan una mayor atención presupuestal a la niñez en situación de pobreza. Estas son algunas de las razones por las cuales los PTC han sido considerados como una nueva racionalidad dentro de la protección social, pues pretenden trazar una diferencia con programas tradicionales de corte asistencialista y paternalista".¹²² A pesar de sus virtudes, los PTC no deben ser entendidos como una única solución para la pobreza. La evidencia internacional muestra que los PTC no son suficientes para alcanzar el desarrollo. Por ejemplo, el aumento en el uso de los servicios educativos y de salud no necesariamente significa que se logren mejoras en los resultados de aprendizaje o en la nutrición a corto plazo, siendo el factor clave para que esto se logre la calidad de los servicios disponibles para los beneficiarios. Asimismo, el grueso de las investigaciones de impacto giran alrededor de los efectos del cumplimiento de las condicionalidades, que no es lo mismo que evaluar los impactos logrados en reducción de pobreza en el mediano y largo plazo. Siendo los PTC intervenciones de carácter temporal, éstos deben ser complementados por otras iniciativas públicas que permitan a las familias salir de la pobreza de manera sostenida. Es por ello importante tener presente que los PTC no constituyen una solución rápida ni multi-propósito para los desafíos de desarrollo del Perú.¹²³

Elaboración: PNUD/Unidad del informe sobre Desarrollo Humano, Perú.

Se implementa un principio de corresponsabilidad entre el Estado y la ciudadanía. Por un lado, el Estado tiene la obligación de proveer de una oferta de servicios oportunos y de calidad para la población y, por su parte, la población se compromete a usar tales servicios de manera frecuente.

Latina.¹²⁴ La velocidad de la expansión de los PTC como opción de política en países con retos económicos y sociales particulares los han convertido en un excelente ejemplo de política social "supranacional" o "global".¹²⁵ El Programa Juntos tomó en consideración las experiencias y lecciones aprendidas en Chile, México y Brasil para adaptar el esquema general de los PTC a los desafíos de desarrollo del Perú. Por ejemplo, a diferencia de varios PTC de la región, el Programa Juntos solo se ejecuta en zonas rurales, donde se concentran los bolsones de pobreza extrema del Perú.

- Corresponsabilidad entre Estado y ciudadanía para el acceso y uso de servicios públicos: la entrega del subsidio por parte del Programa Juntos no es un regalo ni una forma de caridad, sino un incentivo para promover la generación de capital humano entre los ciudadanos más pobres del país, en especial entre los niños y niñas. Por ello, la entrega del subsidio está condicionada al cumplimiento de los requisitos por la familia, lo que es monitoreado por los funcionarios del Programa Juntos. De esta manera, se implementa un principio de corresponsabilidad entre el Estado y la

121 Aramburú, C. (2009). "Informe compilatorio. El Programa Juntos: Resultados y Retos". Lima: Programa Juntos, p. 5.

122 Correa, N. (2009). "Programas de transferencias condicionadas. Algunos aportes para el debate público". Revista Economía y Sociedad número 71. Lima: CIES. p. 74.

123 Correa, N. (2007). "Exploring the adoption and adaptation of a conditional-cash transfer scheme. The case of Programa Juntos". Tesis de Maestría. Departamento de Política Social. London School of Economics and Political Science.

124 Fiszbein, A., N. Schady *et al.* (2009). "Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty". Washington, D. C.: World Bank.

125 Deacon, B. *et al.* (1997). "Global Social Policy. International Organizations and the future of welfare". London: Sage Publications.

ciudadanía. Por un lado, el Estado tiene la obligación de proveer de una oferta de servicios oportunos y de calidad para la población y, por su parte, la población se compromete a usar tales servicios de manera frecuente (por ejemplo, asegurando la permanencia de los niños en la escuela). Siguiendo el esquema de los programas de transferencias condicionadas, el Programa Juntos promueve cambios de comportamiento observables en los beneficiarios, generalmente vinculados a un mayor acceso y uso de los servicios de educación básica y salud preventiva, así como a mejoras en la nutrición de los niños y en la capacidad de consumo de las familias beneficiarias. De esta manera, el subsidio directo sirve para empoderar la demanda de servicios desde la población más pobre y excluida, y la condicionalidad contribuye a crear una ciudadanía responsable. Por eso la literatura especializada argumenta que los programas de transferencias condicionadas incorporan una nueva racionalidad dentro de la protección social, pues buscan quebrar una tradición de programas de corte asistencialista y paternalista para colocar al ciudadano como agente de su propio desarrollo.

Asimismo, entre las principales innovaciones instrumentales del Programa Juntos destacan:

- Sistema integrado de información sobre beneficiarios: el Programa Juntos ha mejorado de manera muy significativa la calidad de la información disponible al público sobre sus operaciones y cobertura. La innovación más destacable es la creación de un Padrón Único de Beneficiarios, que está disponible desde el portal institucional de manera gratuita. Esta herramienta permite verificar la identidad de cada una de las beneficiarias del Programa. Contar con este tipo de información es muy importante para monitorear la transparencia del Programa, así como para conocer de manera más precisa el tipo de servicios que realmente están llegando a la ciudadanía en mayores condiciones de pobreza y exclusión.
- Validación de la selección de beneficiarios por parte de las comunidades: el proceso operativo del Programa Juntos incluye diferentes etapas para afinar la selección de los beneficiarios con el fin de fortalecer

la transparencia del Programa y minimizar su uso político. El criterio de selección geográfico de los distritos que ingresan al Programa se basa en el cumplimiento de cinco variables establecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas: afectación de la violencia, pobreza extrema, pobreza por necesidades básicas insatisfechas, brecha de pobreza y desnutrición infantil crónica. Luego de la focalización geográfica, el Programa Juntos realiza una focalización de hogares mediante un censo familiar en las localidades seleccionadas, con la cooperación del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), y presenta una lista de potenciales beneficiarios ante la Asamblea Comunal con el fin de validar la selección. Para ello, el promotor de Juntos reúne a la comunidad y a las autoridades locales, junto con representantes de los ministerios de Salud y Educación, la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza y el Comité Local de Supervisión y Transparencia. Cada representante del hogar preseleccionado es llamado y los asistentes validan o invalidan su incorporación al Programa. La representante de cada hogar seleccionado debe firmar una Carta Acuerdo y cumplir con los requisitos de incorporación, es decir, contar con DNI, con las partidas de nacimiento para los menores de 14 años y copia del documento de afiliación al SIS. En caso de faltar alguno de estos documentos, la incorporación queda pendiente hasta que se haya cumplido el trámite. Los promotores apoyan con los trámites necesarios ante el RENIEC (DNI) o ante el municipio (partida de nacimiento). Si bien el componente de validación es uno de los más innovadores en el proceso de focalización del Programa, no está exento de problemas. Entre otros, se menciona el carácter a veces puramente “formal” de la validación sin lugar a rectificaciones, el interés de ciertas autoridades locales por aprovechar estos espacios de poder, el limitado rol de negociación del promotor ante dichas autoridades locales, así como favoritismos con ciertos grupos familiares de poder. Aunque esta evidencia no es generalizable, pues se basa solo en algunos estudios de caso exploratorios, es uno de los temas por mejorar.¹²⁶

- Introducción de pago bimestral: desde el 29 de enero del 2010, las beneficiarias del

Se implementa un principio de corresponsabilidad entre el Estado y la ciudadanía. Por un lado, el Estado tiene la obligación de proveer de una oferta de servicios oportunos y de calidad para la población y, por su parte, la población se compromete a usar tales servicios de manera frecuente.

126 Aramburú, C. (2009). “Informe compilatorio. El Programa Juntos: Resultados y retos”. Lima: Programa Juntos. p. 14.

Mención especial merecen los jóvenes que fueron beneficiados por Juntos cuando aún eran niños, pues es preciso continuar avanzando en la formación de su desarrollo humano a partir de oportunidades educativas y de formación laboral.

Programa Juntos reciben transferencias cada dos meses por 200 soles. Esta innovación ha sido creada en respuesta a las necesidades de las beneficiarias por ahorrar tiempo y dinero en transporte, pues debían trasladarse todos los meses a la agencia del Banco de la Nación o a la transportadora para recibir su incentivo. El pago bimestral contribuirá a reducir el tiempo y dinero invertido por las beneficiarias, así como les brindará la posibilidad de administrar mejor su incentivo en un lapso mayor. De acuerdo con el presidente del Consejo Directivo del Programa Juntos, se tiene previsto ampliar las campañas de promoción del ahorro entre las familias beneficiarias. Asimismo, esta innovación permitirá que los promotores del Programa cuenten con más tiempo para trabajar en actividades de promoción de prácticas saludables con las familias.

A continuación se listan algunos de los principales desafíos del Programa Juntos, que constituyen ventanas de oportunidad para futuras innovaciones:

- La graduación del Programa: como se ha señalado, Juntos es un programa temporal. Una familia puede ser beneficiaria de Juntos por un máximo de cuatro años, tiempo después del cual debe graduarse del Programa. La pregunta que surge es: ¿Qué pasa con las familias después del Programa Juntos? Responder a este desafío no es responsabilidad exclusiva del Programa, toda vez que requiere una acción multisectorial para evitar que las personas agudicen su situación de pobreza al salir de Juntos. No existe al momento un esquema claro para ejecutar dicha graduación. En este contexto, es clave que se establezcan mayores alianzas con los programas de capacitación y productivos, de manera que las familias cuenten con alternativas para salir de la pobreza de manera sostenida. Mención especial merecen los jóvenes que fueron beneficiados por Juntos cuando aún eran niños, pues es preciso continuar avanzando en la formación de su desarrollo humano a partir de oportunidades educativas y de formación laboral.
- Actualizar la estructura de condicionalidades del Programa: el listado de condicionalidades que deben ser cumplidas por los beneficiarios de Juntos debe actualizarse para ampliar las oportunidades disponibles para los usuarios. Por ejemplo, la condicionalidad referida a educación debería estar

orientada a educación secundaria, donde se concentran las mayores brechas urbano-rurales y de género.

- Fortalecer la comunicación de los objetivos del Programa a los beneficiarios: una de las principales innovaciones del Programa Juntos es basarse en un claro principio de corresponsabilidad, que promueve tanto derechos (acceder a servicios de calidad) como deberes (usar los servicios de manera efectiva). En la práctica, y dependiendo del contexto cultural y de la manera cómo se entiende la relación con el Estado, la población participante de Juntos puede concebir el subsidio como una “ayuda” a su consumo y no como una posibilidad de escapar de la pobreza y mejorar en forma sustentable las capacidades de la próxima generación. El cambio cultural hacia una percepción de derechos y de cambio de comportamiento hacia la prioridad de invertir en los hijos, especialmente en el caso de la salud preventiva, es más difícil de lograr.
- Usar el Programa Juntos como plataforma de acceso a servicios financieros pro-pobre: el Programa Juntos tiene una gran ventaja en relación con otros programas sociales: sus beneficiarias tienen una cuenta en el Banco de la Nación, a través de la cual se realiza el cobro de los incentivos. Ésta es una gran oportunidad para expandir los servicios financieros pro-pobre, tanto en el nivel de cuentas de ahorro como de microseguros. El Programa Juntos ha avanzado en realizar algunos pilotos de bancarización a través del ahorro, como por ejemplo en alianza con MINAG-AGRO RURAL. Sin embargo, se requiere del concurso del sector privado para generar nuevos productos que respondan a las necesidades y posibilidades de las familias que participan en el Programa. La actual implementación del pago del incentivo cada bimestre es una gran oportunidad para que otras iniciativas públicas y privadas vinculadas a las microfinanzas consideren a los beneficiarios de Juntos como clientes.

5.4 EJEMPLOS DE INNOVACIÓN VINCULADOS A LA PROVISIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS

A continuación se presenta de manera sucinta ejemplos de innovación vinculados a algunos de los servicios básicos incluidos en el cálculo del Índice de Densidad del Estado (IDE). Esta sección tiene por objetivo servir de catalizador para la difusión

Potencialidades y retos de las microfinanzas en el Perú

El Perú ha sido reconocido por el Premio CAF-BID (2008) como el país con el mejor clima para el desarrollo de las microfinanzas en América Latina. Investigadores especializados en el tema llaman la atención sobre la revolución que experimenta el Perú en el campo de las microfinanzas desde 1980. El crédito MYPE se ha expandido y abaratado, así como se ha configurado una 'solución a la peruana' que incluye innovaciones que han facilitado la masificación del crédito, como el otorgamiento de créditos sin títulos de propiedad y metodología de crédito basada en el flujo de caja y la probabilidad de pago y no en activos fijos. Entre las características más resaltantes del sector microfinanciero peruano destacan su carácter como solución privada de mercado que ha funcionado de manera sostenible y descentralizada. Sin embargo, quienes han participado hasta ahora de esta revolución han sido principalmente los sectores productivos más modernos y conectados con el mercado. La alta dispersión poblacional, los elevados costos logísticos y la limitada tecnología empleada en la gestión de los servicios financieros son algunos de los factores que han limitado la expansión de las microfinanzas en las zonas rurales.¹²⁷

Sin embargo, el sector microfinanciero tiene un altísimo potencial para democratizar el acceso de los sectores pobres a servicios financieros de calidad. Para ello es necesario promover la captación de ahorristas por parte de las instituciones microfinancieras, así como diversificar los servicios financieros que ofrecen, como por ejemplo incluir seguros agrarios que contribuyan a mejorar el manejo de riesgos en zonas rurales.

Elaboración: PNUD/Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, Perú

de algunas de las experiencias innovadoras logradas por las iniciativas seleccionadas.

Identidad: uso de la innovación tecnológica por RENIEC¹²⁸

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) es el organismo autónomo encargado de la identificación de los peruanos. Durante sus 14 años de vida institucional, RENIEC ha ido optimizando procesos tecnológicos con el fin de mejorar la oportunidad y calidad del servicio disponible a los ciudadanos. RENIEC es reconocida como una de las instituciones más modernas en materia de identificación y registro civil en América Latina. Entre las soluciones tecnológicas implementadas por RENIEC para reducir el tiempo administrativo y brindar un servicio más rápido al ciudadano destacan:

- Servicios en línea: los usuarios pueden acceder a trámites y consultas vía el portal RENIEC, como por ejemplo solicitar el duplicado del DNI o rectificar el estado civil. Asimismo, se cuenta con una Ventanilla Única Virtual, que permite pagar por los servicios usando tarjeta de crédito o débito.
- Automatización de los registros civiles y emisión de partidas de nacimiento, matrimonio y defunción desde cualquier oficina del país. Esta innovación fue implementada entre el 2008 y 2009 y resultó

ganadora de la categoría Simplificación de Trámites del Premio Buenas Prácticas Gubernamentales CAD 2009.

- Verificación automática de impresiones dactilares para salvaguardar la identidad del ciudadano, lo cual ha permitido validar la integridad y unicidad de los registros.

Estos son algunos de los avances que han contribuido a posicionar a RENIEC como una de las instituciones más innovadoras dentro del Estado Peruano. Sin embargo, es necesario que se fortalezcan las campañas de comunicación para incrementar el uso efectivo de las innovaciones tecnológicas por parte de la ciudadanía que cuenta con acceso a internet. Por otro lado, si bien en el marco del Plan Nacional de Restitución de la Identidad RENIEC logró documentar gratuitamente a más de 5 millones de ciudadanos entre 2002 y 2009, resulta necesario incrementar la intensidad de las acciones promotoras del acceso a la identidad dirigidas a la población más pobre y excluida.

Salud: participación ciudadana en la gestión sanitaria a través de los CLAS

Los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS) fueron creados en 1994 en el marco del Programa de Administración Compartida (PAC) del Ministerio de Salud. Los CLAS son asociaciones civiles sin fines de lucro conformadas para

127 Conger, L, Inga, P y R. Webb (2009). "El Árbol de la Mostaza: Historia de las Microfinanzas en el Perú". Lima: Instituto del Perú, Universidad San Martín de Porres.

128 Fuente: www.reniec.gob.pe

AGROPOSITIVA VIDA: seguro para agricultores

AGROPOSITIVA VIDA es el primer microseguro dirigido para el mercado rural que existe en el Perú. Este esquema busca beneficiar a 1.6 millones de agricultores y sus familias, brindándoles diversos productos: seguro de vida, riesgos climatológicos, etc. De esta manera, se amplía la cobertura para las personas que no tienen acceso a los regímenes de seguro social o comercial. Esta iniciativa es producto del convenio entre La Positiva Seguros y la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú (JNUDRP), la cual ha resultado ganadora de un concurso internacional desarrollado por el Fondo de Innovación en Microseguros de la Organización Internacional del Trabajo y la Fundación Bill & Melinda Gates. AGROPOSITIVA VIDA cubre el fallecimiento por enfermedades pre-existentes y la muerte natural o accidental del titular, cónyuges, convivientes o hijos. Asimismo, se contempla el pago por adelantado de 50% del dinero en efectivo por indemnización en casos de enfermedades terminales. Estos seguros son comercializados a través de las 112 juntas de usuarios y comisiones de regantes del Perú. Los agricultores pagan la prima del seguro con el recibo de pago de agua de riesgo. A Octubre 2009, más de 5000 agricultores de la Junta de Moche y Chao (Región Libertad) se habían afiliado al esquema.

Tomado de: www.lapositiva.com.pe

El modelo CLAS constituye una de las innovaciones más importantes para la promoción de la participación ciudadana en la historia de la salud pública nacional. Éste ha contribuido a mejorar los procesos de planificación, programación y ejecución de actividades en el contexto de la descentralización.

gestionar establecimientos de primer nivel de atención con el fin de mejorar la cobertura y calidad de los servicios de salud. En el período 1994-2008, se conformaron 765 asociaciones CLAS que abarcaban el 30% de los establecimientos de primer nivel de atención a nivel nacional.¹²⁹ El modelo CLAS constituye una de las innovaciones más importantes para la promoción de la participación ciudadana en la historia de la salud pública nacional. La promulgación de la “Ley de Cogestión y Participación Ciudadana” (Ley No 29124), el 30 de octubre del 2007 sentó las bases para convertir a este modelo innovador de gestión público-privada en una política de Estado.

Los CLAS se crean a solicitud de la comunidad ante las autoridades de salud competentes y están conformados por representantes de la comunidad elegidos en asambleas. Los CLAS firman un contrato de administración compartida con el Estado que establece las obligaciones y derechos. Entre las responsabilidades del CLAS se encuentra elaborar un programa de salud local, contratar al personal de salud y realizar las adquisiciones de bienes y servicios necesarios. Su financiamiento proviene principalmente de transferencias del tesoro público, pero también incluye recursos recaudados por la prestación de servicios, convenios realizados con instituciones privadas, donaciones y aportes comunitarios. El modelo CLAS ha contribuido a mejorar los procesos de planificación, programación y ejecución de actividades en el contexto de la descentralización, operando tanto como modelo de prestación de servicios como de financiamiento. Uno de los aspectos más meritorios en la historia del modelo CLAS es el haberse mantenido vigente por más de quince años, a pesar de los cambios de gobiernos y gestiones

sectoriales. Durante este lapso, el grado de apoyo del Ministerio de Salud ha sido fluctuante, tanto a nivel de asistencia técnica, como de capacitación, supervisión, financiamiento y nombramiento del personal médico. Si bien la “Ley de Cogestión y Participación Ciudadana” ha marcado un hito en la institucionalización de los CLAS, es fundamental que se fortalezca el acompañamiento técnico y apoyo desde las autoridades del sector salud para que esta experiencia innovadora amplíe su escala y efectividad.

Educación: gestión público-privada de la educación a través de Fe y Alegría¹³⁰

El Movimiento de Educación Popular Integral y de Promoción Social Fe y Alegría inició sus operaciones en el Perú en 1966 y en la actualidad está presente en 17 países. El movimiento fue fundado en Venezuela en 1955 por el sacerdote jesuita José María Velaz con la misión de proveer educación de calidad para los sectores más pobres y excluidos. En actualidad Fe y Alegría cuenta con 161 planteles en todo el Perú y ofrece educación básica, secundaria y técnica. Los colegios Fe y Alegría son gestionados de manera autónoma, pero cuentan con el apoyo institucional del Ministerio de Educación, que nombra y financia a los docentes que laboran en los centros educativos. Fe y Alegría se ha constituido en el modelo más exitoso de gestión público-privada de la educación en nuestro país.

Fe y Alegría cuenta con importantes logros e innovaciones a lo largo de su historia institucional. A continuación se destacará algunas experiencias. Por ejemplo, el Programa de Educación Radio-

129 Ministerio de Salud (2008). Cogestión y participación Ciudadana para el Primer Nivel de Atención en los establecimientos de salud del Ministerio de Salud y de las Regiones. Lima: Ministerio de Salud.

130 Fuente: <http://www.feyalegría.org/>

fónica está dirigido a ciudadanos mayores de 15 años que no han culminado sus estudios. Los participantes del Programa deben escuchar un programa radial diario de 30 minutos de duración en el que se imparten los contenidos educativos, lo cual es acompañado con un material impreso para el desarrollo de ejercicios. Adicionalmente, los alumnos reciben orientación personalizada en los colegios Fe y Alegría durante el fin de semana. El programa educativo dura 6 meses. Al finalizarlo, los alumnos acceden a un certificado de estudios con valor oficial.

Otra experiencia innovadora es el Programa PASE, que actualmente se implementa en una red de 11 escuelas ubicadas en La Libertad y Cajamarca. PASE es un programa de formación para el trabajo que beneficia a 360 jóvenes entre 14 y 29 años que pueden especializarse en ganadería, agricultura, viticultura, comercio, gestión de restaurantes y bares, entre otras opciones formativas. Finalmente, el Programa de Educación Rural opera en Cusco, Loreto, Piura y Ancash a partir de un esquema de gestión de redes educativas y con una propuesta pedagógica adecuada a los retos del mundo rural que beneficia a 9 964 alumnos, 98 centros y 424 docentes.

Los avances de Fe y Alegría en el Perú demuestran que es posible avanzar hacia modelos de gestión mixtos para mejorar la calidad de la educación pública. El apoyo del Ministerio de Educación ha sido fundamental para brindar sostenibilidad a Fe y Alegría. Sin embargo, es fundamental que esta colaboración se mantenga e incrementa dado el éxito de los colegios Fe y Alegría, que cuentan con 81.500 alumnos para el año 2010. Esta situación ha incrementado la demanda por docentes, siendo muy importante que sean asignados a tiempo para evitar demoras en el desarrollo del programa educativo.

Vialidad: participación ciudadana en el mantenimiento de caminos rurales.¹³¹

La experiencia del programa de Caminos Rurales, hoy parte de PROVIAS Descentralizado, ha sido detallada en la sección correspondiente a Vialidad del capítulo 4. En esta sección destacaremos un aspecto específico del modelo de gestión del programa que ha contribuido a fortalecer la participación ciudadana en la implementación de obras públicas.

Una dimensión clave para entender la efectividad del Programa de Caminos Rurales en la rehabilitación y mantenimiento de caminos afirmados en zonas rurales ha sido la promoción de

cooperativas de servicios conformadas por ciudadanos residentes en comunidades locales. Dichas cooperativas funcionan bajo el esquema de trabajo comunitario y son contratadas como microempresas por el Estado para proveer servicios de mantenimiento a los caminos rurales. De esta manera, se generan fuentes de empleo locales, se promueve el liderazgo y la participación ciudadana, así como se efectiviza el mantenimiento de caminos. Este esquema de provisión local de servicios puede resultar muy provechoso en la implementación de otros programas de infraestructura en zonas rurales.

5.5 CARACTERIZANDO LA INNOVACIÓN DENTRO DEL ESTADO PERUANO

Los ejemplos presentados son una pequeña muestra del gran potencial de innovación del Estado peruano para ofrecer un mejor servicio al ciudadano. Es necesario reiterar que en el sector público existe una importante diversidad de historias de innovación, cuyo detalle escapa del alcance de esta sección y que se espera sean objeto de investigaciones a futuro. La paradoja es que si bien existen muchas experiencias de innovación de gran valor en el Estado, éste no se caracteriza por promover una cultura de innovación de manera sistemática e integral. ¿Cómo explicar esta situación?

En primer lugar, es importante tener presentes algunas características de la innovación del Estado:

- Débil institucionalidad para garantizar continuidad de innovaciones: muchas de las innovaciones identificadas dependen de funcionarios con visión, compromiso y creatividad, antes que de instituciones que incorporen como parte de sus responsabilidades el promover la innovación para mejorar la calidad de los servicios que ofrecen. Esta situación incrementa enormemente las probabilidades de que las innovaciones se pierdan cada vez que el personal experimentado sale del Estado. En la práctica, esto genera una suerte de descapitalización de la innovación en un Estado caracterizado por la alta rotación de personal y sin carrera pública plenamente establecida. Asimismo, no existe un marco institucional definido para garantizar la continuidad de la innovación en el sector público. En la actualidad, la continuidad de algunas innovaciones se explica más bien por consensos generados en los equipos de implementación y por el

Los avances de Fe y Alegría en el Perú demuestran que es posible avanzar hacia modelos de gestión mixtos para mejorar la calidad de la educación pública.

131 Remy, M. (2008). "Impacto del Programa Caminos Rurales sobre la Democracia y la Ciudadanía en el Ámbito Rural del Perú". Washington: Unidad de Transporte de la Región Latinoamericana y el Caribe, Banco Mundial.

No obstante que cuentan con recursos limitados y una serie de dificultades asociadas a las características de la innovación en el Estado peruano, muchas instituciones públicas han logrado sacar adelante iniciativas innovadoras a favor de la ciudadanía.

interés que han generado en actores externos como la cooperación internacional, antes que por una decisión estratégica a nivel de la alta política de Estado. El marco institucional existente en el Perú está referido al rol del Estado como promotor de innovaciones tecnológicas, mas no como agente de innovación de políticas públicas multisectoriales.

- Alta dispersión y baja escala: las innovaciones dentro del Estado suelen estar muy dispersas y desconectadas, incluso dentro de un mismo sector. Asimismo, suelen estar confinadas a proyectos y programas específicos, así como operar a un nivel micro. Muchas innovaciones desaparecen cuando cierran los proyectos pilotos que las generaron. Ésta es una consecuencia del débil intercambio de información que sobre la innovación existe en el Estado, así como de una cultura de gestión patrimonialista y con alta aversión al riesgo. Esta situación genera que la innovación en el Estado sea de carácter fragmentado y que rara vez se incorpore al diseño de programas y políticas de mayor escala.
- Poca sistematización y documentación de experiencias innovadoras: a pesar de su diversidad, las experiencias innovadoras del Estado peruano tienden a ser invisibles. Esto no solo se debe a la dispersión y baja escala de aquéllas, sino a la falta de canales institucionalizados para sistematizar y documentar las experiencias innovadoras. Si bien existen algunos proyectos exitosos que registran sus experiencias innovadoras, ésta no es una práctica extendida. Además, no hay canales interinstitucionales para compartir información sobre el diseño, implementación y evaluación de las experiencias innovadoras. Un factor que agudiza esta situación es la débil cultura de evaluación en el Estado, toda vez que las evaluaciones de intervenciones son uno de los mejores mecanismos para identificar experiencias innovadoras que tengan potencial de escalamiento. Asimismo, existe una tendencia a limitar las evaluaciones a aspectos operativos y presupuestales, motivo por el cual estas rara vez incluyen un análisis riguroso de las innovaciones logradas por el proyecto o programa.
- Contribución de actores no estatales: es importante resaltar el rol del sector no público en la generación de innovaciones en gestión pública local. Se ha desarrollado una multiplicidad de iniciativas provenientes de organizaciones de la sociedad civil, alianzas público-privadas y programas de responsabilidad social empresarial que han generado innovaciones importantes en la forma cómo se ofrecen servicios y bienes públicos vincu-

lados a educación, seguridad, salud, vigilancia ciudadana, entre otros. Si bien los ejemplos son abundantes, estas iniciativas suelen estar confinadas a proyectos específicos y difícilmente trascienden el ámbito local. Por otro lado, cabe señalar que la demanda ciudadana democráticamente canalizada puede contribuir a orientar mejor la oferta de servicios públicos y, por ende, funcionaría como un insumo para la innovación que puede ser aprovechado por el Estado si se implementan los mecanismos consultivos necesarios.

- Poca inversión para sostener y escalar las innovaciones: en general, la innovación en el Perú está muy mal financiada. Ésta es una condición para la innovación tecnológica, así como para las innovaciones sociales. En el caso del Estado, las innovaciones suelen ser financiadas con recursos de la cooperación internacional, sea vía préstamo, subvención o donación, en proyectos y programas de duración limitada. Si bien es necesario reconocer el gran aporte de la cooperación internacional como soporte de las innovaciones en el sector público, es preciso llamar la atención sobre la necesidad de que el propio Estado invierta en promover, identificar, sostener y escalar las innovaciones que contribuyan de manera decidida a mejorar los servicios para la ciudadanía. De esta manera, las innovaciones no estarían en riesgo de desaparecer al terminarse el financiamiento externo para proyectos y programas específicos.

A pesar de las características recién mencionadas, hay innovación en el Estado peruano. En la elaboración del Informe se ha podido conocer una multiplicidad de experiencias, algunas de las cuales se reseñan líneas atrás, que revelan que la innovación no es solo una potencialidad del Estado peruano, sino una realidad que debe ser mejor aprovechada. No obstante que cuentan con recursos limitados y una serie de dificultades asociadas a las características de la innovación en el Estado peruano, muchas instituciones públicas han logrado sacar adelante iniciativas innovadoras a favor de la ciudadanía. ¿Cómo ha sido esto posible? A continuación se detallan algunos factores de éxito que ayudan a entender por qué se ha podido conservar y escalar la innovación:

- Recursos humanos altamente motivados y con sólida preparación: la innovación necesaria para las políticas públicas no es posible sin recursos humanos debidamente preparados y comprometidos con el ethos del servicio público. Un factor determinante para la transmisión de innovaciones es la

continuidad del personal más experimentado y mejor capacitado, quienes cuentan con el conocimiento necesario para posibilitar el salto de experiencias innovadoras específicas en el nivel de proyectos hacia políticas sectoriales. La continuidad técnica en las instituciones es un factor fundamental para el éxito y sostenibilidad de toda iniciativa innovadora. No hay que olvidar que detrás de toda historia de innovación se encuentran personas creativas comprometidas con el cambio y que conocen sus instituciones a profundidad. Este es el capital principal para toda innovación.

- Contar con los recursos financieros necesarios: las experiencias exitosas de innovación se caracterizan por contar con los recursos necesarios para financiar tanto las etapas de prueba (pilotos) como las de implementación y (en menor medida) difusión. De esta manera, los equipos tienen la posibilidad de probar y perfeccionar nuevas ideas. Las innovaciones no son automáticas y requieren periodos de prueba que demandan inversión. Pensar en innovaciones sin dedicar los recursos necesarios para desarrollarlas no es viable. Existe sin embargo un área que suele estar muy poco financiada, incluso en las experiencias más exitosas: la evaluación independiente de las innovaciones.
- Tener autonomía y flexibilidad en la gestión: las innovaciones más exitosas implican transformaciones profundas en la forma de hacer las cosas. En el ámbito de la gestión pública, esto significa estar dispuestos a adaptar el diseño e implementación de proyectos y programas. Para ello se requiere un estilo de gestión que favorezca la innovación; es decir, que permita la flexibilidad y esté dispuesto a asumir los riesgos que implica cambiar la forma usual de hacer las cosas.
- Contar con un sistema de incentivos: la función pública se ejerce habitualmente en forma rutinaria y bajo el peso de innumerables normas y requerimientos burocráticos más preocupados por los procesos que por los resultados. La innovación en el sector público, especialmente en los servicios, requiere de un cambio en esta cultura institucional. Fomentar la innovación supone establecer un sistema de incentivos que premie la creatividad y los cambios en los procesos y que mida resultados como consecuencia de estos cambios. La iniciativa de Presupuesto por Resultados (PPR) que impulsa el Ministerio de Economía y Finanzas puede ser el disparador que inicie el cambio hacia la innovación en la administración pública peruana.

- Contar con conocimiento acumulado: las experiencias innovadoras más exitosas son aquellas que registran el conocimiento acumulado en el proceso de lograr las innovaciones. Para ello, las evaluaciones y las investigaciones independientes sobre las iniciativas innovadoras son indispensables. Las mejores experiencias deben contar con estos insumos de información. Así se evita perder el conocimiento cuando cambian los funcionarios y se cuenta con material de análisis para mejorar la práctica.
- Fuerte interacción entre los funcionarios proveedores del servicio y los ciudadanos usuarios: éste es uno de los factores de éxito más importantes para aquellas innovaciones que han mejorado la calidad y oportunidad de la oferta de servicios públicos. Esto se debe a que la interacción entre funcionarios y ciudadanos ha permitido que los primeros entiendan mejor la demanda por el servicio y puedan adaptar el diseño o implementación de acuerdo con ello. Entender la demanda del servicio no solo implica conocer lo que necesitan los usuarios del servicio, sino también hacer un esfuerzo por comprender los impactos del servicio en la vida de los ciudadanos. Es decir, supone reconocer que los usuarios tienen derechos y deberes. Las experiencias más exitosas han incorporado mecanismos de consulta con la población tanto para introducir innovaciones como para obtener nuevas ideas que alimenten mejoras en los servicios públicos.

Sin embargo, no es suficiente limitarse a listar factores de éxito si se quiere comprender de manera más integral las dinámicas de innovación dentro del Estado. Para ello es preciso tomar en cuenta *los factores de fracaso* de contextos que inhiben o eliminan las experiencias de innovaciones. A continuación se listan algunos de ellos:

- Una cultura de gestión estática y cerrada: muchas innovaciones interesantes no han prosperado porque se han enfrentado a estilos de gestión que inhiben la creatividad y castigan la búsqueda de alternativas distintas de lo establecido. Este tipo de actitudes son propias de una cultura de gestión estática más preocupada por cumplir planes operativos antes que orientada a hacer mejoras estratégicas en la provisión de los servicios. Esta situación puede reflejarse de muchas maneras, como por ejemplo que una iniciativa innovadora se “deje morir” o se ignore por desidia, celos institucionales, afán por conservar el statu quo u obtener favores políticos. Los estilos de gestión burocrática

La innovación en el sector público, especialmente en los servicios, requiere de un cambio en esta cultura institucional. Fomentar la innovación supone establecer un sistema de incentivos que premie la creatividad y los cambios en los procesos y que mida resultados como consecuencia de estos cambios.

Para ello es fundamental colocar en la agenda, al más alto nivel político, el rol de la innovación como estrategia para mejorar el funcionamiento del Estado.

- más autoritarios inhiben el desarrollo de innovaciones.
- El síndrome de “Yo lo descubrí”: por otro lado, muchas innovaciones no han podido ser replicadas a mayor escala dentro del Estado por un excesivo celo o afán de control por parte de los funcionarios que crearon o replicaron una innovación de manera exitosa. El síndrome “Yo lo descubrí” suele ser uno de los mayores impedimentos para el intercambio de información entre los proyectos o instituciones y genera rivalidades entre equipos. Si bien es muy importante que quienes crearon la innovación sean reconocidos por su creatividad y esfuerzo, es necesario tener en cuenta que la naturaleza de las innovaciones sociales dentro del Estado generalmente implican la interacción de varios actores, trabajo colaborativo e incorporación de experiencias exitosas previas.
- Incapacidad para retener el talento innovador: una realidad en muchas instituciones públicas es la alta rotación de funcionarios dentro y entre periodos gubernamentales. Ello parece ocurrir especialmente en los sectores y programas vinculados a las políticas sociales, en los que la “lealtad política” importa más que las competencias para la función. Si bien existen instituciones en las que se ha logrado dar continuidad a los equipos técnicos de alta calidad (MEF, BCR, SUNAT, entre otros) estos casos son la excepción y no la regla. Esto supone un riesgo para la innovación cuando no puede retenerse a funcionarios capaces e innovadores dentro del Estado, ya sea por limitaciones presupuestales, bajos salarios o razones políticas diversas. Éste es uno de los principales canales para la pérdida del conocimiento sobre las innovaciones dentro del Estado, sobre todo si se recuerda que no existen sistemas adecuados de documentación y sistematización de innovaciones al interior de las instituciones públicas.
- Promover una cultura a favor de la innovación dentro del sector público: las innovaciones no surgen de manera automática. Además de recursos económicos, requieren un clima favorable para su creación y difusión. Para ello es fundamental colocar en la agenda, al más alto nivel político, el rol de la innovación como estrategia para mejorar el funcionamiento del Estado. Este esfuerzo sería insuficiente si solo quedara en discurso, siendo necesario aterrizarlo en iniciativas concretas para promover prácticas innovadoras en los sectores estatales. Por ejemplo, pueden realizarse campañas de información dentro del Estado para promover un paquete de innovaciones específicas, seleccionadas por su calidad y resultados logrados, con el fin de promover que los servicios públicos sean provistos de manera más rápida, más barata y con mejor calidad.
- Generación de un sistema de incentivos para las instituciones públicas más innovadoras: los incentivos para la innovación son más claros en el sector privado que en el sector público. Para el sector privado, la innovación es fundamental para ganar competitividad y posicionamiento en el mercado; es decir, es clave para la supervivencia y crecimiento de las empresas. Asimismo, los retornos de la innovación en el sector privado están asociados a mayores ganancias económicas. Estos incentivos no funcionan para el caso del sector público, pues la continuidad de las instituciones públicas no depende de su capacidad innovadora ni de su competitividad. Adicionalmente, los retornos de la innovación en el sector público no están referidos a ganancias económicas, sino vinculados a mejoras en su funcionamiento para mejorar la calidad de vida de población. Es por ello necesario avanzar hacia un sistema de incentivos adaptado a las características, dinámicas y fines de la innovación en el sector público. Dicho sistema de incentivos debería incluir reconocimiento a las instituciones y equipos más innovadores, no por buenas prácticas específicas, sino más bien por la continuidad de experiencias exitosas y por los resultados logrados en la mejora de la calidad del servicio público.
- Lucha frontal contra la inercia dentro de la gestión pública: éste es uno de los mayores desafíos para aprovechar el potencial innovador del Estado peruano. Para ello se requiere aprovechar al máximo los recursos y procesos existentes, antes que buscar soluciones externas. Es decir, cambiar la manera usual de hacer las cosas para idear soluciones creativas que permitan atender las nece-

5.6 DESAFÍOS PARA PROMOVER UNA CULTURA DE INNOVACIÓN DENTRO DEL ESTADO PERUANO

Para aprovechar el gran potencial innovador del Estado peruano es preciso superar los ‘cuellos de botella’ institucionales para motivar y brindar sostenibilidad a las innovaciones alcanzadas, así como para generar nuevas. Estos desafíos representan a su vez ventanas de oportunidad para el desarrollo de futuras innovaciones útiles para fortalecer el funcionamiento del Estado en beneficio de la ciudadanía:

sidades de una población creciente y diversa tanto socioeconómica como culturalmente. Asimismo, la innovación debe ser reconocida como una actividad estratégica para la planificación de políticas.

- La innovación no es una fórmula mágica: uno de los mayores peligros vinculados a la promoción de la innovación en el Estado es concebirla como una “solución rápida” a problemas complejos. Es decir, como una fórmula que será automáticamente aceptada, que funcionará y dará resultados siempre positivos. Esta visión ignora la complejidad de los procesos de innovación dentro del Estado. Las innovaciones surgen no sólo de soluciones novedosas, sino que dependen también de cambiar relaciones de poder al interior y entre instituciones públicas, de la forma cómo se asignan los presupuestos, entre otros factores. Asimismo, el uso efectivo de la innovación por parte de los usuarios puede no ser inmediato.

5.7 MIRANDO AL FUTURO

A continuación se presentan algunas propuestas para fortalecer la capacidad innovadora del Estado Peruano en el corto plazo:

- Promover la creación de Laboratorios de Innovación en Políticas Públicas. Dichos laboratorios operarían como unidades especializadas en generar soluciones viables, sostenibles y socialmente relevantes para cerrar las brechas en la provisión de servicios básicos. Su labor tendría cuatro dimensiones:
 - o Retrospectiva: documentación y sistematización de experiencias innovadoras dentro del Estado Peruano que tengan capacidad de réplica y escalamiento.
 - o Prospectiva: creación de soluciones innovadoras, generación de nuevos modelos de políticas públicas, análisis de costo-beneficio y factibilidad, diseño del proyecto pilotos.
 - o Técnica: acompañamiento técnico para la implementación de los proyectos pilotos innovadores en las instituciones públicas, así como para el escalamiento de proyectos a programas y de programas a políticas de Estado.
 - o Comunicacional: difusión de experiencias innovadoras identificadas dentro del Estado, así como la promoción de los nuevos modelos y soluciones creadas por los laboratorios ante los tomadores de decisión de los sectores público y privado.
- Dichos laboratorios deben estar ubicados en instituciones públicas estratégicas con capacidad de influencia en sectores específicos, como por ejemplo la Presidencia del Consejo de Ministros. Estos laboratorios no deberían masificarse, sino que más bien deben ser unidades altamente especializadas conformadas por profesionales independientes con capacidad prospectiva dedicados a generar, sustentar y promover propuestas técnicas para mejorar la provisión de servicios básicos. La implementación de las propuestas debería mantenerse a cargo de los sectores directamente implicados, incluyendo los niveles regionales y locales de gobierno que puedan beneficiarse de innovaciones específicas en función de los retos de su propia realidad local.
- Generación de un Fondo de Promoción para la Innovación en Políticas Públicas. Este fondo permitiría contar con los recursos financieros necesarios para apalancar soluciones innovadoras en políticas públicas, así como facilitaría incluir propuestas provenientes desde la sociedad civil. Se propone el siguiente esquema de funcionamiento:
 - o Definir las áreas de concentración del fondo, las cuales pueden ser orientadas por las dimensiones del Índice de Densidad del Estado, priorizándose el cierre de las brechas intolerables en la provisión de servicios básicos.
 - o Convocar a un concurso anual para identificar propuestas de solución al problema priorizado (por ejemplo, viabilidad en la Selva). El concurso deberá ser público, de manera que puedan participar universidades, centros de investigación privados y otras organizaciones de la sociedad civil. La gestión del concurso podría ser encargada al Fondo de Ciencia y Tecnología (FINCyT).
 - o Los ganadores del concurso recibirían un financiamiento para desarrollar la solución innovadora y diseñar un proyecto piloto a ser implementado por una institución pública.
- Premio para las instituciones públicas más innovadoras en la provisión de servicios básicos. Este reconocimiento tendría como fin generar un saludable espíritu de competencia en las instituciones públicas. Los premios no deberían limitarse a buenas prácticas específicas, sino más bien a soluciones innovadoras aplicadas de manera sostenible y que hayan demostrado efectividad en la implementación (servicios provistos de manera más rápida, más barata y con mejor calidad).
- Creación de un portal de conocimiento especializado sobre innovación. Para enfrentar la

Las innovaciones surgen no sólo de soluciones novedosas, sino que dependen también de cambiar relaciones de poder al interior y entre instituciones públicas, de la forma cómo se asignan los presupuestos.

dispersión de información que existe sobre la innovación en el sector público peruano y facilitar la réplica de esquemas exitosos, se propone crear un portal dentro de la página web de la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) donde se sistematizen soluciones innovadoras por temas (energía, salud, educación). Dichas soluciones no se limitarán a recopilar expe-

riencias nacionales, sino que deberían incluir experiencias internacionales exitosas. De esta manera, se facilitaría la creación de una red de conocimiento sobre innovación en políticas públicas en nuestro país, así como se promovería la participación del Perú en las redes globales de conocimiento sobre innovación desde la administración pública.