



CONTENIDO AUTOFORMATIVO

Bloque 1. Innovación pública, cultura organizativa y fundamentos del cambio

Apertura, seis unidades, caso integrado, síntesis, glosario, recursos y autocomprobación

DURACIÓN	VERSIÓN	FECHA
150 minutos	1.0	2 de agosto de 2026

FINALIDAD

Ayudar al alumnado a comprender por qué innovan las administraciones, cómo influye la cultura organizativa y qué debe analizarse antes de iniciar un proceso de cambio.

Apertura del bloque

PREGUNTA GUÍA

¿Qué necesita comprender una Administración Local antes de iniciar y acompañar un proceso de cambio?

Por qué este bloque puede resultarte útil

Las administraciones locales necesitan mantener la continuidad, la legalidad y las garantías públicas, y al mismo tiempo responder a necesidades cambiantes. Innovar no consiste en incorporar novedades sin criterio: implica comprender el contexto, generar valor público y preparar a la organización para adoptar y consolidar nuevas formas de trabajo. Este bloque ayuda a reconocer los retos, observar la cultura organizativa y realizar un diagnóstico inicial antes de proponer soluciones.

Qué aprenderás

- explicar por qué la innovación es una capacidad necesaria en las administraciones públicas;
- diferenciar creatividad, mejora continua, innovación y transformación;
- reconocer retos conectados de la Administración Local y evitar respuestas aisladas;
- observar cómo la cultura organizativa favorece o dificulta el cambio;
- distinguir implantación, adopción y consolidación y valorar la complejidad de un cambio;
- formular y diagnosticar una situación de cambio antes de decidir cómo intervenir.

Recorrido y dedicación

Componente	Minutos	Resultado
Apertura y caso	8	Orientación y pregunta guía
B1.1 · Por qué necesitan innovar las administraciones públicas	17	Necesidad de adaptación y orientación al valor público
B1.2 · Innovación, creatividad, mejora continua y transformación	17	Distinción y relación entre cuatro procesos
B1.3 · Retos de la Administración Local	22	Lectura sistémica de los retos locales
B1.4 · Cultura organizativa	22	Señales, niveles y coherencia cultural
B1.5 · Fundamentos de la gestión del cambio	25	Recorrido, tipos, complejidad y actores
B1.6 · Diagnóstico inicial	25	Reto, evidencias, capacidades, alcance y resultado
Caso integrado, síntesis, glosario y recursos	14	Transferencia y conexión con la Actividad 1
TOTAL	150	Experiencia autoformativa completa

Caso conductor

CASO FICTICIO ELABORADO CON FINES DIDÁCTICOS

Una entidad local quiere simplificar un procedimiento municipal que genera retrasos, duplicidades y dificultades de coordinación entre varias áreas. A lo largo del bloque utilizarás este contexto para distinguir novedades de innovaciones, observar factores culturales, describir el cambio y preparar un diagnóstico inicial.

Cómo trabajar el bloque

1. Lee cada unidad y relaciona los conceptos con una situación profesional reconocible.
2. Realiza las preguntas de reflexión y las microaplicaciones; no constituyen entregas independientes.
3. Utiliza los recursos prácticos cuando necesites ordenar la información o contrastar tu análisis.
4. Completa la Actividad 1 al terminar. Su diagnóstico podrá reutilizarse en la actividad final.
5. Si trabajas con un caso real, anonimiza la información y evita datos personales, expedientes identificables o información reservada.

B1.1. Por qué necesitan innovar las administraciones públicas

TIEMPO	TIPO	ACTIVIDAD
17 min	Estándar	Actividad 1

CONCEPTOS CLAVE

innovación pública, adaptación, valor público, necesidades ciudadanas, capacidad institucional.

PREGUNTA DE ENTRADA

Si una administración cumple la normativa y mantiene sus servicios en funcionamiento, ¿por qué necesita innovar?

Cumplir la normativa, garantizar derechos y asegurar la continuidad de los servicios son responsabilidades esenciales de cualquier Administración pública. Sin embargo, cumplir correctamente no significa necesariamente que las formas de trabajar existentes sigan siendo las más adecuadas para responder a una realidad que cambia.

Las necesidades de la ciudadanía evolucionan, aparecen nuevas posibilidades tecnológicas, aumentan las relaciones entre áreas y administraciones y surgen problemas que no pueden resolverse desde un único servicio. Innovar no significa abandonar la estabilidad institucional, sino desarrollar capacidad para adaptar los servicios, procesos y formas de organización cuando dejan de ofrecer la respuesta necesaria.

POR QUÉ IMPORTA

Las administraciones locales ocupan una posición especialmente próxima a la vida cotidiana. Gestionan servicios, procedimientos y espacios que afectan directamente a la ciudadanía: atención e información, movilidad, servicios sociales, licencias, tributos, cultura, medioambiente, participación o mantenimiento urbano, entre otros.

Esa proximidad permite detectar con rapidez nuevas necesidades, pero también hace visibles las dificultades de respuesta. Un trámite confuso, una información contradictoria o una coordinación interna deficiente pueden generar un impacto inmediato.

La innovación pública ayuda a revisar estas situaciones y a encontrar formas mejores de generar valor público. No persigue cambiar por cambiar, sino evitar que las organizaciones continúen aplicando respuestas que han dejado de ser suficientes.

Qué aprenderás

Al terminar esta unidad podrás:

- explicar por qué la innovación es una capacidad necesaria en las administraciones públicas;
- identificar los principales cambios que obligan a revisar servicios, procesos y formas de trabajo;
- reconocer que innovar consiste en generar valor público y no simplemente en incorporar novedades o tecnología.

1. Estabilidad y capacidad de adaptación

Las administraciones públicas necesitan estabilidad. La ciudadanía debe poder confiar en que los servicios continuarán funcionando, que las decisiones respetarán las normas y que sus derechos estarán protegidos. Esa estabilidad constituye una fortaleza institucional.

Sin embargo, estabilidad no significa inmovilidad. Una organización puede mantener su finalidad y sus responsabilidades mientras revisa la forma de cumplirlas. De hecho, conservar procedimientos que ya no responden adecuadamente a las necesidades puede acabar debilitando la calidad del servicio.

La innovación aparece, por tanto, como una capacidad complementaria a la estabilidad:

- la estabilidad proporciona continuidad, seguridad y garantías;
- la innovación permite aprender, adaptarse y mejorar;
- la gestión del cambio ayuda a realizar esa adaptación sin perder de vista las obligaciones públicas.

La OCDE plantea la innovación como una función estratégica del sector público y no como una actividad excepcional reservada a laboratorios o proyectos especiales. También señala que, en contextos complejos, no puede darse por supuesto que las estructuras, procesos e intervenciones existentes continúen siendo siempre los medios más adecuados para atender las necesidades colectivas. [Declaración de la OCDE sobre Innovación en el Sector Público.](#)

CONCEPTO CLAVE

Innovación pública: proceso mediante el cual una organización pública introduce y aplica una forma nueva o significativamente diferente —al menos para su propio contexto— con la intención de mejorar los resultados públicos y producir un impacto útil.

Esta definición contiene tres ideas importantes:

6. La solución no necesita ser inédita en el mundo; basta con que represente una forma diferente y relevante de actuar en ese contexto.
7. Una idea no es todavía una innovación si no se aplica.
8. La novedad no es suficiente: debe contribuir a mejorar un resultado público.

En la siguiente unidad profundizaremos en las diferencias entre innovación, creatividad, mejora continua y transformación.

2. ¿Qué está cambiando alrededor de las administraciones?

Las administraciones no actúan en un entorno estático. Existen diferentes fuerzas que obligan a revisar periódicamente las respuestas disponibles.

2.1. Cambian las necesidades y expectativas

La ciudadanía compara sus experiencias, utiliza nuevos canales y espera encontrar información comprensible y servicios accesibles. También cambian las características de la población, las formas de relacionarse con la Administración y las situaciones de vulnerabilidad que deben atenderse.

Esto no significa que toda expectativa deba satisfacerse automáticamente. Significa que la Administración necesita conocer esas expectativas, valorar su legitimidad y decidir si los servicios existentes siguen respondiendo adecuadamente.

2.2. Los problemas son cada vez más interdependientes

Muchos retos locales no pertenecen exclusivamente a una sola concejalía, servicio o departamento. La soledad no deseada, la adaptación climática, la inclusión social, la movilidad o la revitalización de un barrio pueden requerir la participación de diferentes áreas y agentes.

Cuando un problema es transversal, las respuestas organizadas únicamente mediante compartimentos separados pueden resultar insuficientes. Innovar puede consistir, en estos casos, en crear nuevas formas de coordinación, compartir información o diseñar actuaciones conjuntamente.

2.3. Los recursos son limitados

El tiempo, el presupuesto y la disponibilidad de personal son limitados, especialmente en entidades pequeñas. Esta realidad no elimina la posibilidad de innovar; obliga a orientar la innovación hacia problemas relevantes y soluciones viables.

En ocasiones, innovar no exige una gran inversión. Puede consistir en:

- eliminar un paso innecesario;
- unificar criterios entre áreas;
- reutilizar información que ya existe;
- aclarar instrucciones;
- reducir duplicidades;
- probar una mejora a pequeña escala;
- compartir conocimiento entre personas o servicios.

2.4. Aparecen nuevas posibilidades tecnológicas

La tecnología puede facilitar la automatización, el análisis de datos, la interoperabilidad, el acceso a la información o la prestación de servicios por diferentes canales. Pero incorporar tecnología no garantiza por sí mismo una mejora.

Si se digitaliza un procedimiento innecesariamente complejo sin revisar sus pasos, es posible que solo se consiga trasladar la complejidad del papel a una pantalla. La tecnología produce valor cuando forma parte de una mejora bien comprendida y adaptada a las personas que deberán utilizarla.

2.5. Aumenta la necesidad de aprender

Las soluciones públicas no siempre producen exactamente los resultados previstos. Por eso, las organizaciones necesitan observar, evaluar y ajustar. La capacidad de aprender de la práctica permite detectar errores antes, conservar lo que funciona y modificar lo que no está generando el resultado esperado.

El Laboratorio de Innovación Pública del INAP vincula precisamente la innovación con el aprovechamiento de la tecnología, el talento y el conocimiento experiencial presentes tanto en las organizaciones públicas como en la sociedad. [Laboratorio de Innovación Pública del INAP](#).

Mapa visual: de los cambios del entorno al valor público

VIS-B1-01



De los cambios del entorno al valor público.

LECTURA DEL ESQUEMA

Lectura del esquema: la innovación no comienza necesariamente con una idea o una tecnología. Comienza al reconocer que existe una necesidad, un problema o una oportunidad que requiere adaptar la respuesta pública. Esa adaptación solo tiene sentido si contribuye a mejorar los resultados y el valor generado para la sociedad.

3. ¿Para qué innova una administración?

La innovación pública no persigue una única finalidad. Puede responder a diferentes necesidades.

Mejorar un servicio

Por ejemplo, facilitar que la ciudadanía comprenda un procedimiento, reducir tiempos de espera o mejorar la atención a personas con necesidades diversas.

Mejorar un proceso interno

Puede ser necesario reducir duplicidades, ordenar responsabilidades, compartir información o evitar tareas que no aportan valor.

Responder a un problema nuevo

Algunas situaciones no pueden afrontarse únicamente con las estructuras y respuestas disponibles. Es necesario explorar alternativas, aprender y ajustar la intervención.

Anticiparse

La innovación también puede utilizarse para prepararse ante cambios demográficos, tecnológicos, ambientales u organizativos antes de que se conviertan en una urgencia.

Aprovechar el conocimiento disponible

Las personas que trabajan diariamente en los servicios conocen dificultades, excepciones y posibilidades de mejora que no siempre aparecen en los procedimientos escritos. La ciudadanía, las asociaciones, otras administraciones y los agentes sociales también pueden aportar conocimiento relevante.

Reforzar la capacidad institucional

Una administración que aprende de su experiencia, coopera y prueba mejoras razonables está mejor preparada para responder a futuras necesidades.

La OCDE resume esta orientación señalando que la innovación pública busca encontrar formas nuevas y mejores de alcanzar resultados públicos positivos y que, para producir efectos duraderos, debe integrarse en las funciones y mecanismos habituales de gobierno. [Capacidad innovadora de los gobiernos — OCDE](#).

EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La innovación local presenta algunas características específicas:

- Existe una relación directa y frecuente con la ciudadanía.
- Los efectos de una mejora o una deficiencia suelen percibirse rápidamente.
- Una misma persona puede asumir funciones diversas.
- Los recursos y capacidades varían considerablemente entre entidades.
- Muchos cambios requieren coordinación entre áreas con prioridades diferentes.
- Las decisiones deben respetar procedimientos, competencias y garantías.
- Las soluciones deben adaptarse a la escala y realidad de cada territorio.

Por ello, una práctica que ha funcionado en un gran ayuntamiento no puede trasladarse automáticamente a un municipio pequeño. La pregunta adecuada no es únicamente “¿qué han hecho en otro lugar?”, sino también “¿qué problema resolvieron, por qué funcionó y cómo deberíamos adaptarlo a nuestro contexto?”.

EJEMPLO LOCAL

Caso aplicado a la Administración Local.

Mejorar la gestión de incidencias en la vía pública

CASO FICTICIO ELABORADO CON FINES DIDÁCTICOS

Este supuesto se utiliza exclusivamente para favorecer el aprendizaje y no describe una entidad concreta.

Un ayuntamiento dispone de diferentes canales para comunicar incidencias relacionadas con la vía pública: teléfono, correo electrónico, registro y mensajes dirigidos directamente a distintas áreas. La ciudadanía no siempre sabe qué canal utilizar y algunas incidencias se reciben varias veces.

La primera propuesta consiste en crear una aplicación móvil. Sin embargo, antes de implantarla, un pequeño equipo analiza el proceso y descubre que:

- las áreas utilizan criterios distintos para clasificar las incidencias;
- no existe una responsabilidad clara sobre algunas categorías;
- la ciudadanía no recibe información sobre el estado de su aviso;
- los datos de incidencias anteriores no se utilizan para identificar problemas recurrentes.

La aplicación podría ser útil, pero no resolvería por sí sola estas dificultades. La innovación comienza al redefinir el proceso: establecer categorías compartidas, aclarar responsabilidades, ordenar la derivación de avisos y acordar qué información recibirá la ciudadanía. La tecnología se seleccionará después, en función del proceso diseñado.

APRENDIZAJE DEL CASO

Innovar no equivale a incorporar una herramienta. La herramienta debe responder a una necesidad correctamente comprendida y formar parte de una solución organizativa viable.

DETENTE Y PIENSA

Piensa en un servicio o procedimiento de tu entorno profesional que funcione de manera estable, pero que genere dificultades recurrentes.

- ¿Qué ha cambiado desde que se diseñó?
- ¿Siguen siendo adecuadas todas sus etapas?
- ¿Qué consecuencias tiene mantenerlo sin modificaciones?
- ¿Quién percibe con mayor claridad esas consecuencias?

No es necesario que compartas información reservada ni identifiques expedientes o personas.

PRUÉBALO EN TU CONTEXTO

Elige una situación sencilla y completa mentalmente o por escrito estas tres frases:

9. **La necesidad que ha cambiado es...**
10. **La respuesta que seguimos utilizando es...**
11. **La consecuencia de no revisarla es...**

Si puedes completar las tres frases con claridad, habrás identificado una posible necesidad de innovación. Todavía no es necesario proponer una solución.

ATENCIÓN

Innovar no significa cambiar todo ni cambiar continuamente

Una práctica puede conservarse porque funciona, ofrece garantías y continúa siendo adecuada. La innovación no parte de la presunción de que todo lo existente está mal.

Antes de impulsar un cambio conviene preguntarse:

- ¿Existe un problema o una oportunidad suficientemente relevante?
- ¿Qué evidencia tenemos?
- ¿Qué valor público podría generar la mejora?
- ¿Qué riesgos puede introducir?
- ¿Qué elementos actuales deben preservarse?
- ¿Disponemos de capacidad para implantar y sostener el cambio?

La innovación responsable combina iniciativa con prudencia, aprendizaje con garantías y adaptación con continuidad del servicio.

HERRAMIENTA: PRUEBA INICIAL DE NECESIDAD

Antes de proponer una solución, aplica estas cuatro preguntas:

Pregunta	Qué permite comprobar
¿Qué necesidad o problema queremos atender?	Evita comenzar por una herramienta

¿A quién afecta y de qué manera?	Sitúa a las personas y servicios implicados
¿Qué ocurre si no hacemos nada?	Ayuda a valorar la relevancia
¿Qué resultado público debería mejorar?	Orienta el cambio hacia una finalidad concreta
Esta prueba no sustituye al diagnóstico que realizarás más adelante, pero ayuda a distinguir entre una novedad atractiva y una necesidad real de innovación.	

En pocas palabras

- Las administraciones necesitan estabilidad, pero también capacidad para adaptarse.
- Innovar no es cambiar por cambiar, sino aplicar formas mejores de responder a necesidades públicas.
- La innovación puede afectar a servicios, procesos, relaciones, estructuras o formas de coordinación.
- La tecnología es una posibilidad, no el punto de partida obligatorio.
- Una innovación solo tiene sentido si contribuye a mejorar resultados y generar valor público.
- Antes de buscar soluciones es necesario comprender qué ha cambiado y qué problema debe resolverse.

Autocomprobación · Comprueba lo aprendido

1. Una entidad local sustituye un formulario en papel por un formulario electrónico, pero mantiene las mismas duplicidades y los mismos pasos innecesarios. ¿Cuál es la interpretación más adecuada?

- Se ha producido necesariamente una innovación.
- Se ha realizado una digitalización, pero no puede afirmarse todavía que exista una mejora sustantiva.
- No se ha producido ningún cambio.
- Toda digitalización empeora los procedimientos.

Respuesta adecuada: b).

Retroalimentación: existe un cambio tecnológico, pero será necesario comprobar si mejora la experiencia, reduce cargas o genera resultados más útiles. Digitalizar y mejorar no son conceptos equivalentes.

2. ¿Cuál de estas situaciones justifica mejor la necesidad de revisar un servicio?

- Ha aparecido una herramienta de moda.
- Otra administración utiliza un sistema diferente.
- Las necesidades han cambiado y la respuesta actual genera dificultades recurrentes.
- El equipo quiere mostrar que está realizando cambios.

Respuesta adecuada: c).

Retroalimentación: la innovación debe comenzar con una necesidad, problema u oportunidad relevante. Las herramientas y experiencias externas pueden ayudar, pero no sustituyen el análisis del contexto.

3. Indica si la afirmación es verdadera o falsa

IDEA DESTACADA

Una Administración innovadora debe reemplazar periódicamente sus procedimientos, aunque sigan funcionando correctamente.

Respuesta: falsa.

Retroalimentación: innovar no implica sustituir lo que funciona. Consiste en disponer de capacidad para revisar y adaptar las respuestas cuando dejan de ser adecuadas o cuando existe una oportunidad relevante de generar mayor valor público.

SIGUIENTE PASO

Ya sabemos por qué las administraciones necesitan capacidad de innovación y por qué esa innovación debe orientarse a necesidades y resultados públicos. Sin embargo, todavía debemos distinguir entre conceptos que suelen utilizarse como si fueran equivalentes.

En la unidad **B1.2. Innovación, creatividad, mejora continua y transformación** analizaremos qué significa cada uno, cómo se relacionan y qué tipo de respuesta resulta más adecuada en cada situación.

Fuentes

- [OCDE — Declaración sobre Innovación en el Sector Público.](#)
- [OCDE — Innovative Capacity of Governments.](#)
- [INAP — Laboratorio de Innovación Pública.](#)
- [INAP — La innovación pública en las Administraciones locales.](#)

Para ampliar

- [OCDE — The Public Sector Innovation Lifecycle.](#)
- [INAP — Banco de Innovación de las Administraciones Públicas.](#)

B1.2. Innovación, creatividad, mejora continua y transformación

TIEMPO	TIPO	ACTIVIDAD
17 min	Estándar	Actividad 1

CONCEPTOS CLAVE

creatividad, mejora continua, innovación pública, transformación organizativa, implementación e impacto.

PREGUNTA DE ENTRADA

Una persona propone una idea original, un servicio simplifica uno de sus trámites y una entidad reorganiza por completo su modelo de atención. ¿Estamos ante tres formas de innovación?

En el lenguaje cotidiano utilizamos con frecuencia expresiones como *idea innovadora*, *mejora*, *modernización*, *creatividad* o *transformación* como si significaran lo mismo. Sin embargo, cada una describe una realidad diferente.

Distinguir las no es un ejercicio puramente teórico. Permite definir mejor el alcance de una iniciativa, ajustar las expectativas y elegir una forma adecuada de gestionarla. No requiere el mismo esfuerzo modificar una instrucción confusa que rediseñar un servicio en el que participan varias áreas.

POR QUÉ IMPORTA

Cuando cualquier modificación se presenta como una transformación, se corre el riesgo de generar expectativas desproporcionadas. Y cuando la innovación se identifica únicamente con grandes proyectos o tecnologías avanzadas, pueden ignorarse mejoras valiosas impulsadas desde el trabajo cotidiano.

Una Administración Local necesita creatividad para imaginar alternativas, mejora continua para corregir y perfeccionar sus procesos, innovación para aplicar respuestas diferentes que generen valor y capacidad de transformación cuando los problemas requieren cambios más profundos.

Estos conceptos no compiten entre sí ni forman una clasificación rígida. Pueden relacionarse y aparecer dentro de una misma iniciativa, pero conviene comprender qué aporta cada uno.

Qué aprenderás

Al terminar esta unidad podrás:

- diferenciar creatividad, mejora continua, innovación y transformación;
- clasificar una iniciativa según su grado de aplicación, novedad y alcance;
- reconocer cómo pueden combinarse estos procesos en una Administración Local;
- evitar algunos usos imprecisos del concepto de innovación.

1. Creatividad: generar posibilidades

La creatividad es la capacidad de observar una situación desde perspectivas diferentes y generar ideas, conexiones o alternativas que antes no se habían considerado.

Puede aparecer cuando una persona se pregunta por qué una tarea se realiza de una determinada manera, cuando un equipo conecta experiencias de diferentes servicios o cuando se escucha a la ciudadanía para comprender un problema desde otro punto de vista.

La creatividad abre posibilidades, pero no garantiza que lleguen a aplicarse.

Un equipo puede proponer diez formas distintas de mejorar un servicio. Mientras esas propuestas permanezcan en un documento o en una conversación, existe creatividad, pero todavía no se ha producido una innovación.

CONCEPTO CLAVE

Creatividad: capacidad para generar ideas, enfoques o combinaciones que aporten nuevas posibilidades ante una necesidad o problema.

La creatividad puede utilizarse para:

- reformular un problema;
- encontrar diferentes explicaciones;
- generar alternativas;
- combinar recursos existentes de otra manera;
- cuestionar supuestos;
- anticipar consecuencias;
- imaginar nuevas experiencias de servicio.

No es una capacidad reservada a determinados perfiles. Las personas que conocen directamente un procedimiento suelen identificar posibilidades de mejora muy valiosas porque comprenden sus excepciones, dificultades y puntos de fricción.

EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La creatividad debe desarrollarse dentro de un marco de responsabilidad pública. Una idea puede ser atractiva, pero también debe valorar:

- competencias de la entidad;
- legalidad;
- igualdad de acceso;
- protección de datos;
- recursos disponibles;
- continuidad del servicio;
- impacto sobre las personas;
- viabilidad de implantación.

La creatividad amplía las opciones. Después será necesario analizarlas, seleccionarlas y convertirlas en actuaciones viables.

2. Mejora continua: perfeccionar lo que ya hacemos

La mejora continua consiste en observar de manera sistemática el funcionamiento de un servicio o proceso e introducir ajustes progresivos para hacerlo más claro, eficaz, accesible o útil.

Normalmente parte de una forma de trabajo que se considera válida, pero que puede funcionar mejor. No pretende sustituir necesariamente el modelo existente, sino corregir errores, reducir fricciones y reforzar resultados.

Son ejemplos de mejora continua:

- aclarar las instrucciones de una solicitud;
- eliminar una duplicidad;

- reducir el tiempo entre dos pasos;
- unificar criterios utilizados por diferentes personas;
- actualizar una plantilla;
- ordenar mejor la documentación;
- incorporar una comprobación que evite errores posteriores;
- revisar periódicamente las incidencias más frecuentes.

CONCEPTO CLAVE

Mejora continua: proceso sostenido de revisión y ajuste mediante cambios generalmente progresivos que perfeccionan una práctica, servicio o proceso existente.

Una mejora puede parecer pequeña y, sin embargo, producir un efecto importante. Modificar una comunicación para que indique claramente la documentación necesaria puede reducir errores, desplazamientos, llamadas y requerimientos posteriores.

La mejora continua también ayuda a evitar que las organizaciones esperen a que aparezca una gran crisis para revisar su funcionamiento.

Una mejora no es un cambio menor sin importancia

La diferencia entre mejora e innovación no depende exclusivamente del tamaño. Una mejora puede generar un impacto considerable y una innovación puede comenzar con una experiencia pequeña.

Lo relevante es observar:

- cuánto se modifica la forma de actuar;
- si existe novedad para ese contexto;
- si la solución se ha aplicado;
- qué resultados produce;
- qué aprendizaje genera.

En determinados contextos, una mejora puede considerarse también innovadora. Las categorías se solapan y sirven principalmente para comprender y gestionar mejor la iniciativa.

3. Innovación: aplicar algo diferente para generar valor

La innovación exige dar un paso adicional: convertir una idea o alternativa en una actuación aplicada.

La OCDE utiliza una definición amplia para el sector público: implementar algo novedoso para el contexto con la intención de producir impacto. Esta aproximación subraya tres componentes: **novedad, aplicación e impacto**. [Declaración de la OCDE sobre Innovación en el Sector Público](#).

3.1. Novedad para el contexto

Una solución no necesita ser completamente original en el mundo. Puede haberse aplicado en otras administraciones y constituir una innovación cuando se adapta por primera vez a una entidad, servicio o territorio.

La novedad puede afectar a:

- un servicio;
- un proceso;
- una forma de coordinación;
- una relación con la ciudadanía;

- una estructura organizativa;
- un sistema de participación;
- una forma de utilizar datos o conocimiento;
- una combinación de prácticas ya existentes.

3.2. Aplicación

Una idea, diseño o proyecto no es todavía una innovación si no llega a ponerse en práctica. Puede ser una propuesta creativa o un prototipo, pero necesita algún grado de implementación que permita observar su funcionamiento.

La aplicación puede comenzar a pequeña escala:

- una prueba piloto;
- un servicio concreto;
- un periodo limitado;
- un grupo reducido de personas usuarias;
- una fase inicial que permita aprender antes de extender la solución.

3.3. Impacto y aprendizaje

No basta con implantar una novedad. También es necesario observar qué resultados produce.

Una innovación pública debería contribuir a generar algún tipo de valor:

- mejorar la calidad;
- facilitar el acceso;
- reforzar derechos;
- reducir tiempos o cargas;
- mejorar la coordinación;
- aumentar la confianza;
- prevenir problemas;
- utilizar mejor los recursos;
- producir conocimiento útil.

El impacto no siempre será positivo ni aparecerá inmediatamente. Una innovación implica incertidumbre. Por ello, debe incorporar seguimiento, aprendizaje y capacidad de ajuste.

El Manual de Oslo de la OCDE y Eurostat también destaca la implementación como elemento central para distinguir una innovación de una idea o actividad preparatoria. Aunque este manual se orienta principalmente a la medición de innovación en organizaciones y empresas, su distinción entre idea e implementación resulta útil para comprender el proceso. [Manual de Oslo 2018](#).

4. Transformación: cambiar de manera profunda el sistema

Hablamos de transformación cuando una iniciativa modifica de manera profunda y sostenida la forma en que una organización cumple su finalidad.

Puede afectar simultáneamente a:

- servicios;
- procesos;
- tecnología;
- estructura;
- responsabilidades;

- competencias profesionales;
- relaciones entre áreas;
- cultura organizativa;
- relación con la ciudadanía;
- toma de decisiones.

CONCEPTO CLAVE

Transformación organizativa: cambio profundo que modifica elementos centrales e interdependientes de una organización y exige desarrollar nuevas capacidades, relaciones o formas de funcionamiento.

Una transformación no consiste en acumular muchas pequeñas modificaciones sin conexión. Requiere una orientación compartida y una revisión coherente del sistema.

Por ejemplo, incorporar un canal electrónico para solicitar cita es un cambio tecnológico. Rediseñar todo el modelo de atención para integrar los canales presencial, telefónico y digital, compartir información entre áreas, adaptar funciones, formar al personal y establecer nuevos criterios de atención puede constituir una transformación.

La transformación necesita tiempo

Las transformaciones no se producen únicamente porque se apruebe un plan o se instale una herramienta. Requieren:

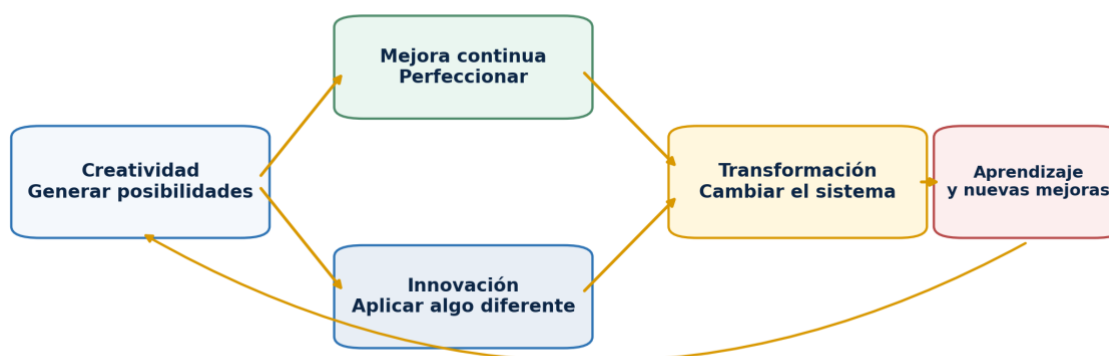
- una finalidad clara;
- liderazgo;
- participación;
- recursos;
- nuevas capacidades;
- coordinación;
- comunicación;
- seguimiento;
- aprendizaje;
- consolidación de nuevas prácticas.

Una transformación puede contener diferentes innovaciones y mejoras continuas. También puede fracasar si solo modifica la estructura formal, pero no cambia los comportamientos y capacidades necesarios.

5. Cómo se relacionan los cuatro conceptos

No existe una secuencia única, pero sí algunas relaciones frecuentes.

VIS-B1-02



Relación entre creatividad, mejora, innovación y transformación.

LECTURA DEL ESQUEMA

Lectura del esquema: la creatividad puede alimentar tanto mejoras como innovaciones. La acumulación de aprendizajes, mejoras e innovaciones puede contribuir a una transformación más profunda. A su vez, una transformación genera nuevas necesidades de aprendizaje y adaptación.

No debe interpretarse como un proceso obligatorio. Una mejora puede realizarse sin que exista una transformación, y una idea creativa puede descartarse razonadamente después de analizar su viabilidad.

Comparación práctica

Concepto	Pregunta principal	Resultado inmediato	Ejemplo
Creatividad	¿Qué alternativas podríamos imaginar?	Ideas y posibilidades	Generar diferentes formas de explicar un trámite
Mejora continua	¿Cómo podemos hacer mejor lo que ya hacemos?	Ajustes progresivos	Simplificar una instrucción y eliminar una duplicidad
Innovación	¿Qué enfoque diferente podemos aplicar para generar más valor?	Solución implementada y aprendizaje	Probar una nueva forma de atención coordinada
Transformación	¿Qué debemos cambiar de manera profunda y conectada?	Nuevo modelo de funcionamiento	Rediseñar integralmente la atención multicanal

6. Una misma iniciativa puede contener los cuatro procesos

EJEMPLO LOCAL: SOLICITUDES DE USO DE ESPACIOS MUNICIPALES

Caso aplicado a la Administración Local.

CASO FICTICIO ELABORADO CON FINES DIDÁCTICOS

Este supuesto se utiliza exclusivamente para favorecer el aprendizaje y no describe una entidad concreta.

Un ayuntamiento recibe solicitudes para utilizar salas, centros cívicos y espacios culturales. Cada instalación utiliza formularios, criterios y canales diferentes.

Creatividad

Un grupo de trabajo genera alternativas:

- crear un único punto de información;
- visualizar la disponibilidad;
- utilizar criterios compartidos;
- permitir solicitudes mediante diferentes canales;
- ofrecer orientación a asociaciones con dificultades digitales.

Mejora continua

Mientras se estudian cambios más amplios, se corrigen algunas dificultades:

- se unifican los nombres de los documentos;
- se aclaran los plazos;
- se elimina la solicitud repetida de información;
- se crea una lista común de comprobación.

Innovación

El ayuntamiento prueba en dos centros un sistema compartido que integra disponibilidad, solicitud, revisión y comunicación con las entidades usuarias. La prueba permite observar dificultades y ajustar el funcionamiento antes de extenderlo.

Transformación

Si la entidad decide reorganizar todo el modelo de gestión de espacios, unificar responsabilidades, integrar canales, establecer criterios comunes, compartir datos y adaptar funciones, podría estar abordando una transformación organizativa.

APRENDIZAJE

Las cuatro dimensiones pueden coexistir. Lo importante es saber qué se está haciendo en cada momento y no atribuir a una pequeña modificación un alcance que no tiene.

DETENTE Y PIENSA

Recuerda alguna iniciativa que en tu entorno se presentara como “innovadora”.

- ¿Introducía una verdadera novedad para la organización?
- ¿Llegó a aplicarse?
- ¿Se observaron sus resultados?
- ¿Fue principalmente una mejora, una innovación o una transformación?
- ¿Se utilizó el término adecuado para describirla?

PRUÉBALO EN TU CONTEXTO

Elige un cambio de tu entorno profesional y completa esta clasificación:

Pregunta	Tu respuesta
¿Genera una idea o alternativa?	
¿Perfecciona una práctica existente?	
¿Introduce y aplica algo diferente en ese contexto?	
¿Modifica elementos profundos e interdependientes?	
¿Qué resultado público pretende mejorar?	
Una misma iniciativa puede recibir más de una respuesta afirmativa. El objetivo no es forzar una categoría única, sino comprender su naturaleza y alcance.	

ATENCIÓN**Cuatro confusiones frecuentes****1. Confundir creatividad con innovación**

Una buena idea tiene valor, pero todavía debe analizarse, aplicarse y evaluarse.

2. Confundir digitalización con innovación

Una herramienta puede facilitar una innovación, pero también puede reproducir un proceso ineficiente.

3. Despreciar las mejoras pequeñas

Las mejoras progresivas pueden generar resultados importantes y preparar cambios de mayor alcance.

4. Denominar transformación a cualquier modificación

Presentar todos los cambios como transformaciones puede generar fatiga, desconfianza y expectativas que la iniciativa no podrá satisfacer.

HERRAMIENTA: CUATRO PREGUNTAS PARA CLASIFICAR UNA INICIATIVA**Pregunta 1. ¿Estamos generando alternativas?**

Si la respuesta es afirmativa, existe un proceso de **creatividad**.

Pregunta 2. ¿Estamos perfeccionando una práctica que se mantiene esencialmente igual?

Si la respuesta es afirmativa, predomina la **mejora continua**.

Pregunta 3. ¿Estamos aplicando algo diferente para ese contexto y observando sus efectos?

Si la respuesta es afirmativa, podemos estar ante una **innovación**.

Pregunta 4. ¿Estamos modificando de manera conectada el modelo de servicio, los procesos, las responsabilidades o las capacidades?

Si la respuesta es afirmativa, podemos estar ante una **transformación**.

Estas preguntas no sustituyen el análisis del contexto, pero ayudan a utilizar un lenguaje más preciso y anticipar la complejidad del cambio.

En pocas palabras

- La creatividad genera posibilidades, pero no garantiza su aplicación.
- La mejora continua perfecciona progresivamente prácticas y procesos existentes.
- La innovación incorpora novedad, implementación y orientación al impacto.
- La transformación modifica de manera profunda elementos interdependientes de la organización.
- Una iniciativa puede combinar creatividad, mejora, innovación y transformación.
- Ninguna categoría es superior por sí misma: la respuesta adecuada depende del problema, el contexto y la finalidad pública.
- Utilizar los conceptos con precisión ayuda a ajustar expectativas, recursos y formas de acompañamiento.

Autocomprobación · Comprueba lo aprendido

1. Un equipo propone seis formas diferentes de mejorar la atención telefónica, pero todavía no selecciona ni aplica ninguna. ¿Qué proceso se ha producido principalmente?

- a) Transformación.
- b) Innovación.
- c) Creatividad.
- d) Mejora continua.

Respuesta adecuada: c).

Retroalimentación: el equipo ha generado alternativas, pero todavía no ha implementado una solución. Existe creatividad, aunque aún no puede hablarse de innovación.

2. Un servicio revisa mensualmente sus errores más frecuentes e introduce pequeños ajustes en sus instrucciones y comprobaciones. ¿Qué enfoque predomina?

- a) Mejora continua.
- b) Transformación estructural.
- c) Creatividad sin aplicación.
- d) Sustitución del modelo de servicio.

Respuesta adecuada: a).

Retroalimentación: se está perfeccionando de manera progresiva una práctica existente mediante observación y ajustes periódicos.

3. ¿Qué elemento permite distinguir con mayor claridad una idea creativa de una innovación?

- a) La utilización de tecnología.
- b) El tamaño del presupuesto.
- c) La implementación de la idea y la observación de sus efectos.
- d) La aprobación por parte de un órgano directivo.

Respuesta adecuada: c).

Retroalimentación: una innovación exige algún grado de aplicación. La tecnología, el presupuesto o la aprobación formal pueden intervenir, pero no son suficientes por sí solos.

4. Indica si la afirmación es verdadera o falsa

IDEA DESTACADA

Toda transformación organizativa debe eliminar las prácticas anteriores y sustituirlas por otras completamente nuevas.

Respuesta: falsa.

Retroalimentación: una transformación puede conservar prácticas que funcionan, combinar mejoras e innovaciones y modificar únicamente los elementos que necesitan una nueva configuración.

SIGUIENTE PASO

Ya podemos distinguir diferentes formas de cambio y comprender que no todas las necesidades requieren una transformación profunda. El siguiente paso será observar dónde aparecen esas necesidades.

En la unidad **B1.3. Retos de la Administración Local** analizaremos algunos desafíos que pueden requerir mejora, innovación o transformación: simplificación, digitalización, coordinación, atención a la ciudadanía, gestión del conocimiento y limitaciones de capacidad.

Fuentes

- [OCDE — Declaración sobre Innovación en el Sector Público.](#)
- [OCDE y Eurostat — Manual de Oslo 2018.](#)
- [OCDE — Government Innovation.](#)
- [INAP — Laboratorio de Innovación Pública.](#)

Para ampliar

- [OCDE — Innovative Capacity of Governments.](#)
- [INAP — Banco de Innovación de las Administraciones Públicas.](#)

B1.3. Retos de la Administración Local

TIEMPO	TIPO	ACTIVIDAD
22 min	Nuclear	Actividad 1

CONCEPTOS CLAVE

simplificación administrativa, transformación digital, accesibilidad, coordinación, atención a la ciudadanía, capacidades organizativas, gestión del conocimiento y responsabilidad pública.

PREGUNTA DE ENTRADA

¿Cuál es el principal reto de una Administración Local: digitalizarse, simplificar sus procedimientos, coordinar mejor sus servicios o responder a las nuevas necesidades de la ciudadanía?

Probablemente no exista una única respuesta. Los retos de las entidades locales están conectados entre sí.

Una herramienta digital puede fracasar si el procedimiento que sostiene es innecesariamente complejo. Un servicio puede estar bien diseñado, pero ofrecer una experiencia deficiente si varias áreas trasladan información contradictoria. Una organización puede disponer de personal con mucha experiencia y, al mismo tiempo, correr el riesgo de perder conocimiento cuando esas personas cambian de puesto o se jubilan.

Comprender estas relaciones es el primer paso para no abordar síntomas aislados y poder decidir qué tipo de mejora, innovación o transformación necesita realmente una entidad.

POR QUÉ IMPORTA

Las entidades locales son muy diferentes entre sí. Una diputación, un ayuntamiento de una capital provincial y un municipio pequeño comparten responsabilidades públicas, pero no disponen de las mismas estructuras, recursos ni capacidades.

Por eso, no existe un catálogo de soluciones aplicable de la misma forma a todas las organizaciones. Lo que para una entidad puede ser una mejora sencilla, para otra puede exigir cooperación supramunicipal, asistencia técnica o una transformación considerable de sus formas de trabajo.

Esta diversidad obliga a analizar los retos desde el contexto. No se trata de determinar si una administración es “moderna” o “atrasada”, sino de identificar dónde existe una distancia entre las necesidades que debe atender y la capacidad real de respuesta de la organización.

Qué aprenderás

Al terminar esta unidad podrás:

- reconocer algunos de los principales retos de la Administración Local;
- comprender cómo se relacionan simplificación, digitalización, coordinación, accesibilidad y gestión del conocimiento;
- identificar señales que indican la necesidad de revisar un servicio o proceso;
- valorar los retos teniendo en cuenta las capacidades y particularidades de cada entidad;
- evitar respuestas aisladas que solucionan una dificultad y generan otras nuevas.

1. No existe una única Administración Local

Hablar de Administración Local implica hablar de organizaciones muy diversas.

Existen entidades con unidades especializadas en tecnología, recursos humanos, contratación, atención ciudadana o planificación. Otras, en cambio, funcionan mediante equipos reducidos en los que una misma persona debe asumir tareas muy diferentes. También varían la dispersión territorial, la población, los recursos económicos, la disponibilidad de infraestructuras, el envejecimiento demográfico y las necesidades sociales.

Esta diversidad afecta a la innovación:

- una entidad grande puede disponer de más recursos, pero también tener estructuras más complejas;
- una entidad pequeña puede tomar algunas decisiones con mayor proximidad, pero depender de apoyos externos;
- una diputación puede desarrollar una función esencial de asistencia y cooperación con municipios de menor capacidad;
- dos ayuntamientos de tamaño parecido pueden tener culturas, prioridades y conocimientos muy distintos.

CONCEPTO CLAVE

Capacidad institucional: conjunto de recursos, conocimientos, competencias, estructuras, relaciones y formas de organización que permiten a una entidad cumplir sus responsabilidades y responder a nuevas necesidades.

La capacidad institucional no depende únicamente del presupuesto o del número de personas. También influyen:

- la claridad de las responsabilidades;
- la coordinación;
- el conocimiento disponible;
- la calidad de los datos;
- el liderazgo;
- las relaciones de cooperación;
- la posibilidad de aprender y ajustar;
- la confianza entre áreas y profesionales.

La innovación debe adaptarse a esa capacidad y, cuando resulte necesario, contribuir a reforzarla.

2. Simplificar sin perder garantías

Los procedimientos administrativos protegen derechos, ordenan decisiones, aportan seguridad jurídica y permiten rendir cuentas. El problema aparece cuando acumulan pasos, documentos o comprobaciones que ya no resultan necesarios o que podrían realizarse de una manera más clara.

La simplificación administrativa busca reducir barreras y cargas sin eliminar las garantías que justifican el procedimiento. El Punto de Acceso General define esta simplificación como la reducción de las barreras y cargas derivadas de la actividad burocrática y la sitúa como una línea de trabajo presente en todas las administraciones, incluida la local. [Simplificación administrativa y reducción de cargas](#).

Simplificar puede implicar:

- eliminar información duplicada;
- evitar solicitar documentación que ya obra en poder de la Administración;
- revisar el orden de los pasos;
- aclarar instrucciones;

- unificar formularios;
- reducir derivaciones internas;
- utilizar un lenguaje comprensible;
- diferenciar los casos sencillos de los que requieren mayor comprobación;
- facilitar que la ciudadanía conozca el estado de su solicitud;
- revisar si todas las autorizaciones o firmas internas aportan valor.

EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La simplificación debe analizarse desde dos perspectivas:

12. **Perspectiva externa:** qué debe hacer la ciudadanía, una asociación o una empresa para relacionarse con la entidad.
13. **Perspectiva interna:** qué recorrido sigue el expediente, qué áreas intervienen y qué tareas realiza el personal.

Puede ocurrir que un trámite parezca sencillo desde fuera, pero genere una carga interna muy elevada. También puede suceder lo contrario: que la organización haya optimizado su gestión interna, pero siga trasladando complejidad a la ciudadanía.

SEÑALES DE ALERTA

Puede existir una necesidad de simplificación cuando:

- se presentan con frecuencia solicitudes incompletas;
- las mismas dudas se repiten;
- se piden varias veces los mismos datos;
- el expediente pasa por demasiadas personas;
- existen versiones diferentes de un mismo formulario;
- la ciudadanía necesita ayuda para comprender las instrucciones;
- se realizan comprobaciones que rara vez modifican la decisión;
- una parte importante del tiempo se dedica a corregir errores evitables.

Simplificar no significa suprimir controles de manera indiscriminada. Significa comprender para qué sirve cada paso y buscar la forma menos gravosa de alcanzar esa finalidad.

3. Digitalizar con sentido, accesibilidad y garantías

La digitalización ha cambiado profundamente la relación entre ciudadanía y Administración. Permite realizar trámites a distancia, compartir información, automatizar actuaciones, analizar datos y ofrecer nuevos servicios.

Sin embargo, digitalizar un procedimiento no equivale a transformarlo. Si se trasladan a una plataforma los mismos pasos innecesarios, formularios confusos y divisiones internas, la tecnología puede reproducir la complejidad e incluso hacerla menos visible.

La transformación digital requiere combinar:

- revisión de procesos;
- diseño de servicios;
- tecnología;
- datos;
- seguridad;

- protección de datos;
- interoperabilidad;
- formación;
- accesibilidad;
- acompañamiento a las personas usuarias.

La OCDE insiste en que la tecnología y los datos deben integrarse en el funcionamiento cotidiano de las organizaciones y orientarse a servicios más coherentes, proactivos y centrados en las personas, no limitarse a la incorporación de herramientas. [Digital Government Outlook 2026](#).

3.1. Accesibilidad

Un servicio digital debe poder ser utilizado por personas con capacidades, dispositivos y contextos diferentes. La accesibilidad no es un complemento opcional del diseño: los sitios web y aplicaciones móviles del sector público están sujetos a requisitos específicos, también en las administraciones locales. [Real Decreto 1112/2018 sobre accesibilidad](#).

La accesibilidad afecta, entre otros aspectos, a:

- estructura de la información;
- contraste;
- navegación mediante teclado;
- alternativas textuales;
- comprensión de formularios;
- documentos descargables;
- claridad de los mensajes de error;
- compatibilidad con productos de apoyo.

3.2. Inclusión y atención multicanal

No todas las personas disponen de los mismos recursos, competencias digitales o posibilidades de acceso. Un servicio digitalmente avanzado puede generar exclusión si no prevé orientación y canales alternativos cuando sean necesarios.

El reto no consiste en enfrentar atención digital y presencial, sino en diseñar canales coherentes:

- presencial;
- telefónico;
- electrónico;
- móvil;
- asistencia mediante personal de apoyo.

La ciudadanía debería recibir información consistente, independientemente del canal utilizado.

3.3. Datos e interoperabilidad

Las administraciones generan información que puede ayudar a planificar, detectar necesidades y mejorar servicios. Pero los datos solo resultan útiles si:

- tienen calidad;
- se actualizan;
- pueden interpretarse;
- se comparten con las garantías necesarias;
- existe claridad sobre su finalidad;
- se protegen adecuadamente;

- se convierten en conocimiento para decidir.

La interoperabilidad permite que sistemas y organizaciones puedan intercambiar y utilizar información de forma coherente. Reduce duplicidades, pero requiere acuerdos, estándares y responsabilidades claras.

ATENCIÓN

La tecnología no corrige automáticamente un problema organizativo. Puede amplificarlo.

Antes de incorporar una herramienta conviene preguntar:

- ¿Qué necesidad debe resolver?
- ¿Qué proceso la sostendrá?
- ¿Quién la utilizará?
- ¿Qué capacidades necesita?
- ¿Qué datos tratará?
- ¿Cómo se atenderán las excepciones?
- ¿Qué ocurrirá si el sistema falla?
- ¿Cómo sabremos si mejora el servicio?

4. Coordinar áreas, servicios y administraciones

La estructura administrativa distribuye competencias y responsabilidades. Esta especialización es necesaria, pero puede producir dificultades cuando un problema atraviesa varias unidades.

La ciudadanía no siempre percibe las fronteras internas de la organización. Una persona que plantea una necesidad espera una respuesta comprensible, aunque para ofrecerla deban intervenir diferentes áreas.

La falta de coordinación puede generar:

- derivaciones repetidas;
- información contradictoria;
- duplicidad de actuaciones;
- vacíos de responsabilidad;
- retrasos;
- decisiones incompatibles;
- pérdida de información;
- frustración entre profesionales;
- dificultad para evaluar el resultado conjunto.

CONCEPTO CLAVE

Trabajo transversal: colaboración organizada entre áreas, perfiles o entidades diferentes para atender un reto compartido que no puede resolverse adecuadamente desde una única unidad.

El trabajo transversal no exige eliminar la especialización. Requiere crear mecanismos que conecten los conocimientos y responsabilidades existentes.

Estos mecanismos pueden incluir:

- objetivos compartidos;
- responsables de coordinación;
- equipos temporales;
- protocolos comunes;
- reuniones breves orientadas a decisiones;
- sistemas compartidos de información;

- mapas de responsabilidades;
- espacios de revisión;
- indicadores conjuntos;
- acuerdos con otras administraciones.

EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La cooperación interadministrativa y el apoyo de diputaciones, mancomunidades, redes y otras entidades pueden resultar esenciales para desarrollar capacidades que un municipio no podría sostener individualmente.

La FEMP destaca expresamente la problemática específica de los pequeños municipios en el desarrollo de servicios públicos electrónicos y la importancia del intercambio de información y la cooperación. [FEMP — Digitalización, innovación y Administración Local](#).

5. Diseñar servicios desde la experiencia de la ciudadanía

Un servicio público no es únicamente el procedimiento que aparece en una norma o en una aplicación. También es la experiencia completa de la persona que intenta informarse, presentar una solicitud, recibir una respuesta o resolver una dificultad.

Esa experiencia puede incluir:

- buscar información;
- interpretar requisitos;
- localizar el canal adecuado;
- preparar documentación;
- identificarse;
- cumplimentar formularios;
- esperar;
- responder a requerimientos;
- conocer el resultado;
- plantear una consulta o reclamación.

Una organización puede considerar que presta correctamente un servicio porque completa el procedimiento, pero la ciudadanía puede encontrar dificultades en varios puntos del recorrido.

Orientación a la ciudadanía

Diseñar desde la experiencia de las personas no significa que la Administración deba aceptar cualquier petición o eliminar requisitos legales. Significa que debe procurar que la relación sea:

- comprensible;
- accesible;
- coherente;
- respetuosa;
- previsible;
- proporcionada;
- transparente;
- adaptada a necesidades diversas.

La OCDE identifica la capacidad de respuesta, la fiabilidad, la apertura, la integridad y la equidad como dimensiones relevantes de la relación entre instituciones y ciudadanía. La innovación puede contribuir a reforzarlas cuando mejora la calidad y comprensión de los servicios.

SEÑALES DE ALERTA

Puede ser necesario revisar un servicio cuando:

- la ciudadanía no sabe qué unidad debe atenderla;
- la información cambia según el canal;
- el lenguaje resulta difícil de comprender;
- se producen desplazamientos evitables;
- determinadas personas encuentran barreras;
- no se informa sobre el estado del procedimiento;
- las quejas se atienden individualmente, pero no se utilizan para mejorar;
- la organización mide actividad, pero no resultados ni experiencia.

6. Gestionar el conocimiento y el relevo

Una parte importante del funcionamiento de una administración no está recogida por completo en manuales o procedimientos. Reside en la experiencia de las personas:

- cómo se resuelven excepciones;
- con quién debe coordinarse una tarea;
- qué errores aparecen con frecuencia;
- qué decisiones se tomaron anteriormente;
- qué información necesita realmente la ciudadanía;
- qué soluciones se han probado;
- por qué se estableció una determinada práctica.

Este conocimiento puede perderse cuando una persona cambia de puesto, se jubila o deja de participar en un proceso.

CONCEPTO CLAVE

Gestión del conocimiento: conjunto de prácticas que permiten identificar, compartir, conservar, actualizar y utilizar el conocimiento necesario para que una organización aprenda y funcione adecuadamente.

No consiste únicamente en almacenar documentos. Un repositorio puede contener mucha información y resultar poco útil si no está ordenada, actualizada o conectada con el trabajo real.

La gestión del conocimiento puede apoyarse en:

- documentación de procesos;
- guías breves;
- sesiones de transferencia;
- acompañamiento entre personas;
- comunidades de práctica;
- reuniones de aprendizaje;
- registros de decisiones;
- análisis de casos;
- revisión de errores;
- espacios compartidos;

- mapas de conocimiento crítico.

El envejecimiento de la fuerza laboral y el relevo generacional hacen especialmente importante combinar la experiencia de profesionales veteranos con nuevas capacidades y perspectivas. El objetivo no es reemplazar unos conocimientos por otros, sino crear aprendizaje entre generaciones y evitar que la salida de una persona implique la pérdida de una capacidad esencial.

7. Innovar con recursos y capacidades limitadas

La falta de tiempo aparece con frecuencia como una barrera para innovar. Los equipos deben atender tareas urgentes y obligaciones diarias, por lo que revisar procesos puede percibirse como una carga adicional.

También pueden existir limitaciones de:

- personal;
- presupuesto;
- competencias digitales;
- datos;
- apoyo técnico;
- liderazgo;
- margen de decisión;
- infraestructura;
- capacidad para evaluar.

Estas limitaciones son reales, pero no significan que toda innovación requiera grandes proyectos.

Puede comenzarse mediante:

- un problema bien acotado;
- una revisión breve;
- una prueba piloto;
- una plantilla común;
- un pequeño equipo;
- una colaboración externa;
- la adaptación de una práctica existente;
- un cambio que reduzca carga futura;
- el uso de recursos compartidos.

CAPACIDAD PARA SOSTENER

Una solución no es viable únicamente porque pueda ponerse en marcha. También debe poder mantenerse.

Antes de implantarla conviene analizar:

- quién asumirá su gestión;
- qué conocimientos requiere;
- qué coste tendrá después del lanzamiento;
- cómo se actualizará;
- qué soporte necesitará;
- qué dependencia generará;
- cómo se evaluará;
- qué ocurrirá si cambia una persona clave.

La sostenibilidad debe considerarse desde el diseño, no después de la implantación.

8. Innovar respetando las garantías públicas

Una Administración pública no puede experimentar de la misma manera que una organización privada. Sus decisiones afectan a derechos, recursos públicos, igualdad de trato y confianza institucional.

Esto no impide innovar, pero exige hacerlo con responsabilidad.

La innovación pública debe considerar:

- legalidad;
- competencia;
- imparcialidad;
- igualdad;
- transparencia;
- protección de datos;
- seguridad;
- accesibilidad;
- continuidad del servicio;
- rendición de cuentas;
- uso responsable de los recursos.

EQUILIBRIO NECESARIO

El reto consiste en evitar dos extremos:

- utilizar la normativa como argumento para no revisar ninguna práctica;
- tratar las garantías como obstáculos que deben sortearse.

Las garantías definen condiciones que deben respetarse. Dentro de ellas puede existir margen para simplificar, coordinar, probar y aprender.

En ocasiones, el problema no está en la norma, sino en:

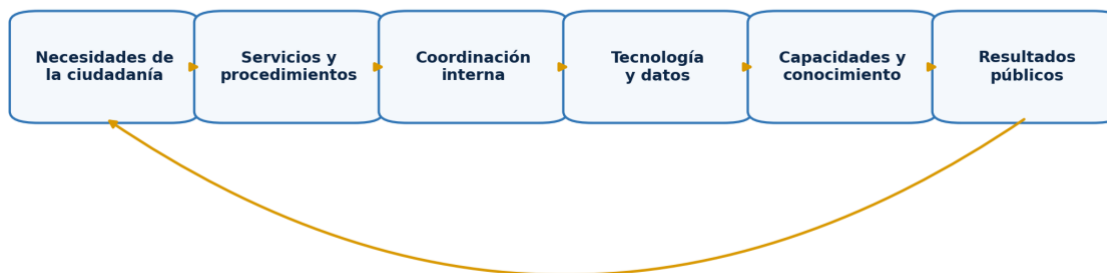
- una interpretación consolidada;
- un procedimiento interno no revisado;
- una duplicidad;
- una responsabilidad poco clara;
- una herramienta inadecuada;
- una falta de coordinación;
- la ausencia de alternativas analizadas.

Innovar responsablemente requiere incorporar desde el principio a los perfiles jurídicos, técnicos, organizativos y profesionales que puedan identificar riesgos y construir soluciones viables.

9. Los retos forman un sistema

Los principales retos de una entidad local no actúan de forma aislada.

VIS-B1-03



Los retos locales forman un sistema.

LECTURA DEL ESQUEMA

Lectura del esquema: las necesidades orientan los servicios; los servicios requieren coordinación; la coordinación se apoya en tecnología e información; esas herramientas necesitan capacidades y conocimiento; y el resultado obtenido debe utilizarse para revisar de nuevo las necesidades.

Una dificultad en cualquiera de estos elementos puede afectar al conjunto. Por eso, una solución aislada puede no ser suficiente.

EJEMPLO LOCAL: UNA CONVOCATORIA DE AYUDAS A ASOCIACIONES

Caso aplicado a la Administración Local.

CASO FICTICIO ELABORADO CON FINES DIDÁCTICOS

Este supuesto se utiliza exclusivamente para favorecer el aprendizaje y no describe una entidad concreta.

Un ayuntamiento convoca anualmente ayudas para asociaciones locales. Aunque la convocatoria se publica correctamente, aparecen dificultades recurrentes:

- muchas asociaciones no comprenden algunos requisitos;
- se presentan documentos incompletos;
- la misma información se solicita en diferentes anexos;
- las consultas se responden desde varias unidades;
- algunas respuestas son contradictorias;
- la plataforma digital no muestra con claridad los errores;
- el personal dedica mucho tiempo a realizar requerimientos;
- el conocimiento sobre incidencias depende de dos personas con experiencia.

La primera reacción consiste en proponer una nueva plataforma. Sin embargo, el análisis muestra que el reto incluye varias dimensiones.

Simplificación

Revisar documentos, anexos y datos repetidos.

Accesibilidad y atención

Mejorar las instrucciones y ofrecer apoyo a asociaciones con dificultades.

Coordinación

Unificar criterios y establecer un canal interno para resolver dudas.

Digitalización

Adaptar la plataforma al proceso simplificado y mejorar sus mensajes.

Gestión del conocimiento

Documentar dudas, respuestas y decisiones para que no dependan de personas concretas.

APRENDIZAJE

Analizar los errores frecuentes de cada convocatoria y utilizarlos para mejorar la siguiente.

APRENDIZAJE DEL CASO

La tecnología puede formar parte de la solución, pero el reto no es exclusivamente tecnológico. La mejora exige comprender el sistema completo.

DETENTE Y PIENSA

Elige un problema recurrente de tu entorno profesional.

- ¿Se está tratando como un problema aislado?
- ¿Qué otras áreas, procesos o capacidades intervienen?
- ¿La solución planteada actúa sobre la causa o solo sobre un síntoma?
- ¿Qué parte del problema podría resolverse mediante coordinación o simplificación?
- ¿Qué parte requiere recursos o decisiones de mayor alcance?

PRUÉBALO EN TU CONTEXTO

Valora un servicio o proceso utilizando una escala sencilla:

- **1:** no se perciben dificultades relevantes;
- **2:** existen dificultades ocasionales;
- **3:** el reto afecta claramente al funcionamiento;
- **4:** requiere una intervención prioritaria.

Dimensión	Valoración 1-4
Simplificación de procedimientos	
Digitalización útil y accesible	

Coordinación entre áreas	
Atención y experiencia de la ciudadanía	
Datos e información	
Gestión del conocimiento	
Recursos y capacidades	
Garantías y sostenibilidad	
No es necesario realizar todavía un diagnóstico completo. El objetivo es observar si el reto está concentrado en una dimensión o se extiende a varias.	

HERRAMIENTA: RADAR INICIAL DE RETOS LOCALES

Utiliza estas preguntas para orientar una primera conversación de diagnóstico.

Reto	Pregunta orientadora
Simplificación	¿Qué pasos o cargas podrían revisarse sin perder garantías?
Digitalización	¿La tecnología mejora realmente el proceso y la experiencia?
Accesibilidad	¿Todas las personas pueden comprender y utilizar el servicio?
Coordinación	¿Están claras las responsabilidades y los puntos de conexión?
Atención	¿Cómo experimenta la ciudadanía el recorrido completo?
Datos	¿Disponemos de información útil para decidir y mejorar?
Conocimiento	¿Qué ocurriría si faltara una persona con experiencia clave?

Capacidades	¿Podemos implantar y sostener la solución?
Garantías	¿Cómo protegemos derechos, igualdad, seguridad y continuidad?
La herramienta no pretende evaluar globalmente a una entidad. Sirve para acotar un reto concreto y evitar soluciones demasiado rápidas.	
ATENCIÓN Un diagnóstico no debe convertirse en una lista de deficiencias Identificar retos no significa ignorar lo que funciona. Un buen análisis también debe reconocer: • capacidades existentes; • prácticas útiles; • conocimientos disponibles; • relaciones de confianza; • experiencias anteriores; • recursos compartidos; • iniciativas que pueden ampliarse; • elementos que conviene preservar. El cambio resulta más viable cuando se apoya en fortalezas reales y no únicamente en carencias.	
En pocas palabras • La Administración Local está formada por entidades muy diversas; las soluciones deben adaptarse a su escala y capacidad. • Simplificar consiste en reducir cargas innecesarias sin eliminar garantías. • Digitalizar exige revisar procesos, accesibilidad, datos, seguridad y atención multicanal. • Los problemas públicos requieren cada vez más coordinación entre áreas y administraciones. • Diseñar desde la ciudadanía supone observar el recorrido completo del servicio. • La gestión del conocimiento evita que capacidades esenciales dependan exclusivamente de determinadas personas. • Una solución debe poder mantenerse, no solo ponerse en marcha. • La innovación pública debe respetar legalidad, igualdad, transparencia y continuidad del servicio. • Los retos están conectados; actuar sobre un único síntoma puede no resolver el problema.	

Autocomprobación · Comprueba lo aprendido

1. Una entidad digitaliza un trámite que contiene pasos duplicados e instrucciones difíciles de comprender. ¿Cuál sería la actuación más adecuada?

- a) Mantener el procedimiento, porque ya está disponible electrónicamente.
- b) Sustituir inmediatamente la plataforma.
- c) Revisar el proceso, las cargas y la experiencia antes de decidir la solución tecnológica.
- d) Eliminar todos los controles administrativos.

Respuesta adecuada: c).

Retroalimentación: la digitalización debería apoyarse en un proceso previamente comprendido y simplificado. Cambiar la plataforma sin revisar el procedimiento puede reproducir las mismas dificultades.

2. ¿Cuál de las siguientes situaciones representa mejor un problema de coordinación?

- a) Una persona no recuerda su contraseña.
- b) Varias áreas ofrecen respuestas diferentes sobre un mismo procedimiento.
- c) Se actualiza el diseño de una página.
- d) Un formulario tiene una falta de ortografía.

Respuesta adecuada: b).

Retroalimentación: las respuestas contradictorias indican que no existen criterios compartidos o mecanismos suficientes de coordinación entre las áreas implicadas.

3. Indica si la afirmación es verdadera o falsa

IDEA DESTACADA

Una solución es sostenible si existe presupuesto para ponerla en marcha.

Respuesta: falsa.

Retroalimentación: también deben considerarse mantenimiento, actualización, soporte, conocimientos, responsabilidades y capacidad para evaluar y ajustar la solución.

4. ¿Qué actuación contribuye mejor a gestionar el conocimiento?

- a) Confiar en que las personas con experiencia permanezcan siempre en su puesto.
- b) Guardar todos los archivos sin clasificarlos.
- c) Documentar decisiones, compartir aprendizajes y transferir conocimiento entre personas.
- d) Sustituir las conversaciones por procedimientos cada vez más detallados.

Respuesta adecuada: c).

Retroalimentación: la gestión del conocimiento combina documentación, intercambio, aprendizaje y actualización. No se limita a almacenar información ni pretende convertir todo el conocimiento profesional en instrucciones rígidas.

SIGUIENTE PASO

Los retos analizados no se afrontan únicamente mediante herramientas o procedimientos. La forma en que una organización interpreta los problemas, comparte información, toma decisiones y responde a los errores

condiciona su capacidad de innovar.

En la unidad **B1.4. Cultura organizativa** estudiaremos los valores, hábitos, reglas informales y comportamientos que pueden favorecer o dificultar el cambio, incluso cuando existe una solución técnica adecuada.

Fuentes

- [Punto de Acceso General — Simplificación administrativa y reducción de cargas.](#)
- [OCDE — Digital Government Outlook 2026.](#)
- [BOE — Real Decreto 1112/2018 sobre accesibilidad de sitios web y aplicaciones del sector público.](#)
- [FEMP — Digitalización, innovación, transparencia, participación y buen gobierno local.](#)
- [INAP — La innovación pública en las Administraciones locales.](#)
- [INAP — Estrategias de aprendizaje en las organizaciones públicas.](#)

Para ampliar

- [Administracion.gob.es — Punto de Acceso General.](#)
- [OCDE — Digital Government.](#)
- [INAP — Laboratorio de Innovación Pública.](#)
- [INAP — Banco de Innovación de las Administraciones Públicas.](#)

B1.4. Cultura organizativa

TIEMPO	TIPO	ACTIVIDAD
22 min	Nuclear	Actividad 1

CONCEPTOS CLAVE

cultura organizativa, valores, prácticas, normas informales, supuestos compartidos, subculturas y capacidad de innovación.

PREGUNTA DE ENTRADA

Si una organización afirma que valora la colaboración, pero cada área protege su información y evita asumir riesgos compartidos, ¿cuál es su verdadera cultura: la que declara o la que practica?

Todas las organizaciones expresan determinados principios: orientación a la ciudadanía, coordinación, transparencia, participación, eficiencia o innovación. Sin embargo, la cultura no se reconoce únicamente en esos valores declarados.

También se manifiesta en lo que ocurre cuando aparece un problema, alguien propone una idea, se comete un error, dos áreas deben colaborar o una decisión obliga a modificar una rutina. Observar esos comportamientos permite comprender mejor qué facilita el cambio y qué puede dificultarlo.

POR QUÉ IMPORTA

Una transformación organizativa no depende únicamente de que exista una buena solución. También depende de la forma en que las personas interpretan esa solución, de las experiencias anteriores, de las relaciones de confianza y de lo que la organización reconoce o desincentiva en la práctica.

Un proyecto puede disponer de presupuesto, tecnología, planificación y respaldo formal y, aun así, encontrar dificultades si entra en conflicto con hábitos consolidados o reglas informales.

Comprender la cultura permite anticipar esas dificultades y diseñar un acompañamiento más realista. No se trata de juzgar si una cultura es buena o mala en su conjunto, sino de reconocer qué elementos siguen siendo útiles, cuáles necesitan evolucionar y qué fortalezas pueden sostener el cambio.

Qué aprenderás

Al terminar esta unidad podrás:

- explicar qué es la cultura organizativa y cómo se manifiesta;
- distinguir entre elementos visibles, valores declarados y supuestos compartidos;
- reconocer la existencia de diferentes subculturas dentro de una misma entidad;
- identificar señales culturales que favorecen o dificultan el cambio;
- formular preguntas para realizar una primera lectura cultural de una organización.

1. Qué entendemos por cultura organizativa

La cultura organizativa está formada por los significados, hábitos, reglas y formas de relacionarse que un grupo ha ido construyendo a lo largo del tiempo.

Ayuda a responder, muchas veces sin necesidad de formularlo expresamente, a preguntas como estas:

- ¿Qué se considera prioritario?
- ¿Cómo se toman realmente las decisiones?
- ¿Qué ocurre cuando alguien se equivoca?
- ¿Es conveniente pedir ayuda?
- ¿Quién puede proponer una mejora?
- ¿Qué riesgos se consideran aceptables?
- ¿Cómo se resuelven los desacuerdos?
- ¿Qué comportamientos reciben reconocimiento?
- ¿Qué temas es preferible no plantear?
- ¿Qué significa hacer bien el trabajo?

CONCEPTO CLAVE

Cultura organizativa: conjunto de valores, prácticas, normas formales e informales y supuestos compartidos que influyen en la forma habitual de interpretar las situaciones y actuar dentro de una organización.

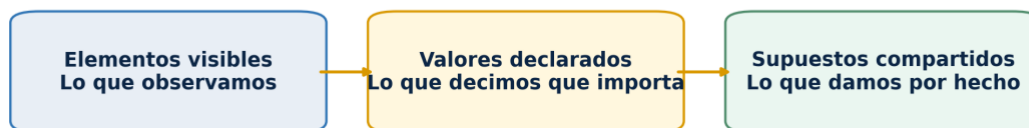
La cultura proporciona cierta previsibilidad. Permite que las personas sepan cómo comportarse y coordinarse sin tener que negociar cada decisión desde el principio.

Esta función resulta necesaria. El problema aparece cuando algunas pautas culturales que fueron útiles en otro momento dejan de responder al contexto actual, pero continúan aplicándose de manera automática.

2. La cultura tiene diferentes niveles

Uno de los enfoques más conocidos para comprender la cultura organizativa es el desarrollado por Edgar Schein y Peter Schein. Este modelo distingue entre elementos visibles, valores expresados y supuestos básicos que se han consolidado a lo largo del tiempo. [Organizational Culture and Leadership, Wiley](#).

VIS-B1-04



Tres niveles de la cultura organizativa.

LECTURA DEL ESQUEMA

Lectura del esquema: los elementos visibles son más fáciles de observar, pero no siempre permiten comprender por qué la organización actúa de una determinada manera. Para interpretar la cultura es necesario relacionarlos con los valores y supuestos que les dan sentido.

2.1. Elementos visibles

Son las expresiones de la cultura que pueden observarse con mayor facilidad:

- estructura de las reuniones;
- organización de los espacios;
- lenguaje utilizado;
- documentos;
- símbolos;
- canales de comunicación;
- comportamientos;
- historias que se cuentan;
- forma de atender a la ciudadanía;
- distribución del tiempo;
- rituales y celebraciones;
- modo de reaccionar ante una incidencia.

Estos elementos ofrecen pistas, pero no deberían interpretarse de manera aislada.

Por ejemplo, una organización puede tener espacios abiertos y herramientas colaborativas sin que exista una verdadera práctica de cooperación. También puede disponer de pocos recursos tecnológicos y mantener relaciones de trabajo basadas en una colaboración intensa.

2.2. Valores declarados

Son los principios que la organización dice considerar importantes:

- servicio público;
- legalidad;
- igualdad;
- transparencia;
- calidad;
- eficiencia;
- participación;
- colaboración;
- innovación;
- orientación a resultados.

Estos valores pueden aparecer en planes, códigos, discursos, cartas de servicios o documentos estratégicos.

Los valores declarados son relevantes porque señalan una aspiración y proporcionan criterios para orientar las decisiones. Sin embargo, para formar parte efectiva de la cultura deben reflejarse en las prácticas cotidianas.

Si una organización declara que valora la participación, pero todas las decisiones se comunican cuando ya no pueden modificarse, existe una distancia entre el valor expresado y la experiencia real.

2.3. Supuestos compartidos

Son ideas que el grupo ha aprendido a dar por ciertas. No siempre se expresan abiertamente y pueden resultar difíciles de identificar desde dentro.

Algunos ejemplos podrían ser:

- “Siempre se ha hecho así por alguna razón”.
- “Es mejor no proponer algo hasta tenerlo completamente resuelto”.

- “Los errores deben evitarse a cualquier precio”.
- “Cada área debe ocuparse exclusivamente de lo suyo”.
- “Si pedimos ayuda, parecerá que no sabemos hacer nuestro trabajo”.
- “Las decisiones importantes ya están tomadas”.
- “La ciudadanía no comprende cómo funciona la Administración”.
- “Aquí las iniciativas dependen de personas concretas y terminan cuando se marchan”.

Estos supuestos no tienen que ser compartidos por todo el personal ni ser absolutamente falsos. En muchas ocasiones se apoyan en experiencias reales. Precisamente por eso influyen con fuerza en los comportamientos.

EJEMPLO LOCAL: “AQUÍ NO SE PUEDEN HACER PRUEBAS”

Caso aplicado a la Administración Local.

CASO FICTICIO ELABORADO CON FINES DIDÁCTICOS

Este supuesto se utiliza exclusivamente para favorecer el aprendizaje y no describe una entidad concreta.

Un equipo propone probar durante un mes una nueva forma de organizar las citas de un servicio. La prueba afectaría únicamente a una franja horaria y permitiría comparar resultados antes de tomar una decisión definitiva.

Aunque la normativa no impide realizar la experiencia y existe respaldo directivo, algunas personas responden:

IDEA DESTACADA

“En la Administración no se puede experimentar”.

Esta frase puede expresar preocupaciones diferentes:

- temor a incumplir una obligación;
- falta de claridad sobre el margen de decisión;
- experiencias anteriores mal gestionadas;
- miedo a que la prueba genere más trabajo;
- percepción de que el resultado ya está decidido;
- creencia de que cualquier error tendrá consecuencias negativas.

Responder únicamente que “hay que ser más innovadores” no resolverá esas preocupaciones. Será necesario comprender qué significa realmente la frase en ese contexto y diseñar la prueba con garantías, responsabilidades y criterios claros.

3. La cultura no está únicamente en las personas

Cuando se habla de cultura organizativa, existe el riesgo de atribuir todos los problemas a actitudes individuales:

- “La gente no quiere cambiar”.
- “El personal no tiene iniciativa”.
- “Los equipos son poco colaborativos”.
- “Aquí existe miedo a innovar”.

Estas explicaciones pueden resultar demasiado simples. El comportamiento también depende de las condiciones que crea la organización.

Una persona puede dejar de proponer ideas si anteriormente:

- nunca recibió respuesta;
- sus propuestas aumentaron su carga de trabajo;
- tuvo que desarrollarlas sin apoyo;
- observó que los errores se castigaban;
- comprobó que las decisiones estaban tomadas;
- no dispuso de tiempo ni recursos;
- no recibió reconocimiento;
- las iniciativas desaparecieron tras un cambio de prioridad.

EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Para comprender la cultura conviene observar tanto las actitudes como el sistema:

- normas;
- distribución de responsabilidades;
- carga de trabajo;
- liderazgo;
- incentivos;
- recursos;
- procesos de decisión;
- comunicación;
- experiencias anteriores;
- relaciones entre áreas.

La cultura no se cambia pidiendo a las personas que se comporten de otra manera mientras las condiciones continúan premiando el comportamiento anterior.

4. Una organización puede contener varias subculturas

No es habitual que todas las personas de una entidad compartan exactamente las mismas prácticas y percepciones.

Pueden existir diferencias entre:

- áreas;
- servicios;
- niveles de responsabilidad;
- sedes;
- profesiones;
- equipos;
- personal de atención y unidades internas;
- puestos técnicos y administrativos;
- personas con distinta antigüedad;
- estructuras políticas y técnicas.

CONCEPTO CLAVE

Subcultura organizativa: conjunto de prácticas, significados y formas de relación compartidas por un grupo

dentro de una organización más amplia.

Las subculturas no son necesariamente negativas. Pueden reflejar conocimientos y responsabilidades diferentes.

Por ejemplo:

- un área jurídica puede prestar especial atención a las garantías;
- un servicio de atención puede priorizar la claridad y rapidez de respuesta;
- un equipo tecnológico puede valorar la estandarización;
- un área social puede necesitar mayor flexibilidad ante situaciones complejas.

La dificultad aparece cuando estas perspectivas no se reconocen o no encuentran espacios para coordinarse.

El valor de las diferencias

Un proceso de cambio no debería intentar eliminar todas las diferencias culturales. Puede utilizarlas para construir una respuesta más completa:

- el área jurídica puede identificar riesgos;
- el personal de atención puede detectar dificultades de uso;
- tecnología puede valorar sostenibilidad e integración;
- gestión puede analizar recursos;
- los equipos operativos pueden anticipar problemas de implantación.

La colaboración permite convertir perspectivas diferentes en una solución más robusta.

5. Cómo se construye la cultura

La cultura se forma progresivamente a través de experiencias repetidas.

5.1. Lo que hacen quienes lideran

Las personas observan:

- a qué se presta atención;
- qué preguntas se formulan;
- cómo se distribuyen los recursos;
- qué se decide en situaciones difíciles;
- cómo se responde a un error;
- qué comportamientos se reconocen;
- qué asuntos quedan sin respuesta.

Un discurso favorable a la innovación tendrá poco efecto si cualquier dificultad provoca una búsqueda inmediata de culpables.

5.2. Lo que se reconoce

Las organizaciones transmiten prioridades mediante el reconocimiento formal e informal.

Si se reconoce únicamente a quien resuelve urgencias, pero nunca a quien previene problemas o comparte conocimiento, se favorecerá una cultura reactiva.

También se transmite cultura cuando se valora:

- colaborar;
- documentar aprendizajes;

- ayudar a otro servicio;
- plantear una duda;
- detectar un riesgo;
- reconocer que algo no funciona;
- proponer una mejora viable.

5.3. Las historias que se recuerdan

Las historias internas enseñan qué puede esperarse:

- una iniciativa que funcionó;
- un proyecto que se abandonó;
- una persona que fue cuestionada por proponer algo;
- una crisis resuelta mediante colaboración;
- una herramienta impuesta sin consultar;
- un cambio que generó una sobrecarga inesperada.

Estas historias influyen en la forma de interpretar nuevos proyectos. Dos iniciativas técnicamente parecidas pueden recibir respuestas distintas debido a la memoria organizativa.

5.4. La incorporación de nuevas personas

La cultura también se transmite mediante la acogida:

- qué se explica;
- quién acompaña;
- qué prácticas se aprenden observando;
- qué dudas pueden plantearse;
- qué conocimiento queda implícito;
- cómo se relacionan las normas escritas y la práctica real.

La acogida no solo permite adaptarse a la cultura existente. También puede ser una oportunidad para detectar hábitos que convendría revisar.

5.5. La respuesta a situaciones críticas

La cultura se hace especialmente visible cuando:

- aparece un error;
- existe presión;
- falta tiempo;
- surge un conflicto;
- un servicio recibe una queja;
- se produce una incidencia técnica;
- varias prioridades compiten;
- debe asumirse una responsabilidad.

Lo que la organización hace en esos momentos tiene más fuerza cultural que muchas declaraciones formales.

6. Cultura y capacidad de innovación

Una cultura favorable a la innovación no es aquella en la que se aceptan todas las ideas ni se realizan cambios continuamente.

Es una cultura capaz de:

- identificar problemas;
- escuchar perspectivas diferentes;
- generar alternativas;
- analizar riesgos;
- probar de manera responsable;
- aprender de los resultados;
- corregir;
- compartir conocimiento;
- consolidar las mejoras útiles.

La OCDE señala que la innovación pública no surge de forma automática: los problemas deben identificarse y las ideas necesitan convertirse en actuaciones que puedan probarse, implantarse y compartirse. Esto requiere un entorno organizativo que lo haga posible. [Fostering Innovation in the Public Sector](#).

Señales culturales

Dimensión	Cultura que favorece la innovación	Cultura que puede dificultarla
Problemas	Se analizan para aprender	Se ocultan o se personalizan
Ideas	Se escuchan y valoran con criterios	Se aceptan o rechazan según quién las formule
Errores	Se distinguen los errores responsables de la negligencia	Cualquier error se interpreta como fracaso
Colaboración	Se comparten responsabilidades y conocimiento	Cada área protege su información
Decisiones	Se explica el margen de participación	Se pide opinión sobre decisiones ya cerradas
Experimentación	Se realizan pruebas acotadas y seguras	Se exige certeza total antes de comenzar
Aprendizaje	Se revisan resultados y se ajusta	Se finaliza el proyecto sin extraer conclusiones
Reconocimiento	Se valora prevenir, colaborar y mejorar	Solo se reconoce resolver urgencias
Liderazgo	Se escucha, se orienta y se eliminan barreras	Se centralizan todas las respuestas
Ciudadanía	Se utiliza su experiencia para mejorar	Las dificultades se atribuyen únicamente al desconocimiento de las personas usuarias

Esta tabla no pretende clasificar toda una organización. Una misma entidad puede mostrar comportamientos diferentes según el área o la situación.

7. Fortalezas culturales de las organizaciones públicas

La cultura administrativa no debe analizarse únicamente desde sus limitaciones. También contiene fortalezas esenciales:

- orientación al interés general;
- compromiso con el servicio;
- respeto por la legalidad;
- continuidad institucional;
- imparcialidad;
- conocimiento técnico;
- memoria organizativa;
- responsabilidad en el uso de recursos;
- atención a la igualdad;
- capacidad para actuar en situaciones complejas.

Estas fortalezas pueden sostener la innovación.

Por ejemplo:

- la preocupación por la legalidad puede ayudar a diseñar una prueba segura;
- la vocación de servicio puede movilizar una mejora;
- la memoria organizativa puede evitar repetir errores;
- el conocimiento técnico puede hacer viable una idea;
- la continuidad institucional puede permitir consolidar cambios más allá de un proyecto concreto.

Cuando una fortaleza se lleva al extremo

Una cualidad puede convertirse en una dificultad si se aplica sin suficiente adaptación.

Fortaleza	Riesgo cuando se lleva al extremo
Prudencia	Inmovilidad
Especialización	Aislamiento
Control	Exceso de comprobaciones
Continuidad	Mantenimiento automático de prácticas
Autonomía profesional	Falta de coordinación
Experiencia	Rechazo de perspectivas nuevas

Fortaleza	Riesgo cuando se lleva al extremo
Orientación al cumplimiento	Pérdida de la finalidad del servicio

El objetivo no es eliminar las fortalezas, sino mantener su finalidad evitando que generen efectos no deseados.

8. Cómo observar una cultura organizativa

La cultura no puede comprenderse únicamente mediante un cuestionario. Es necesario combinar diferentes fuentes:

- observación;
- conversaciones;
- entrevistas;
- análisis de procesos;
- revisión de documentos;
- experiencias anteriores;
- relatos internos;
- datos de funcionamiento;
- quejas y sugerencias;
- reuniones;
- incidentes críticos.

Preguntas que revelan cultura

Cuando aparece un problema

- ¿Se comunica pronto o se intenta ocultar?
- ¿Se analiza el proceso o se busca una persona responsable?
- ¿Se extraen aprendizajes?

Cuando alguien propone una idea

- ¿Quién la escucha?
- ¿Recibe respuesta?
- ¿Existen criterios para valorarla?
- ¿La persona debe desarrollarla sola?

Cuando dos áreas deben colaborar

- ¿Están claras las responsabilidades?
- ¿Comparten información?
- ¿Existe un objetivo común?
- ¿Quién resuelve los bloqueos?

Cuando se comete un error

- ¿Se distingue entre experimentación responsable, error y negligencia?
- ¿Puede hablarse de lo ocurrido?
- ¿Se modifica alguna práctica?

Cuando llega una persona nueva

- ¿Recibe acompañamiento?
- ¿Se explica por qué se hacen las cosas?
- ¿Puede preguntar o cuestionar una práctica?

Cuando la ciudadanía plantea una dificultad

- ¿Se considera información útil?
- ¿Se resuelve únicamente el caso?
- ¿Se revisa si el problema puede afectar a otras personas?

Estas preguntas ayudan a identificar patrones sin emitir juicios precipitados.

EJEMPLO LOCAL: UNA HERRAMIENTA COMPARTIDA QUE NADIE COMPARTE

Caso aplicado a la Administración Local.

CASO FICTICIO ELABORADO CON FINES DIDÁCTICOS

Este supuesto se utiliza exclusivamente para favorecer el aprendizaje y no describe una entidad concreta.

Un ayuntamiento implanta una herramienta para coordinar actuaciones de mantenimiento urbano. El sistema permite que atención ciudadana, obras, limpieza y otros servicios consulten el estado de las incidencias.

La dirección comunica que la herramienta mejorará la colaboración. Sin embargo:

- cada área continúa manteniendo su propio registro;
- algunas personas no actualizan la información hasta tener el caso resuelto;
- existe temor a que los retrasos sean visibles;
- no se han acordado criterios comunes;
- las reuniones se utilizan para explicar incumplimientos, no para resolver bloqueos;
- nadie reconoce el tiempo necesario para mantener el sistema actualizado.

El problema no es únicamente tecnológico. Existe una contradicción entre el valor declarado — colaboración— y las condiciones reales:

- falta de confianza;
- ausencia de criterios compartidos;
- percepción de control;
- responsabilidades poco claras;
- falta de tiempo reconocido.

Posibles actuaciones

- acordar qué información necesita cada área;
- diferenciar seguimiento de fiscalización;
- establecer criterios comunes;
- revisar bloqueos sin personalizar;
- reconocer el tiempo de actualización;
- comenzar con una prueba limitada;
- utilizar las reuniones para aprender y coordinar;
- mostrar mejoras generadas gracias a la información compartida.

APRENDIZAJE DEL CASO

La cultura no se modifica simplemente afirmando que debe existir colaboración. Necesita experiencias concretas que demuestren que compartir información resulta útil, seguro y reconocido.

DETENTE Y PIENSA

Recuerda un cambio reciente de tu organización.

- ¿Qué valores se mencionaron al presentarlo?
- ¿Qué comportamientos se produjeron realmente?
- ¿Qué experiencias anteriores condicionaron la respuesta?
- ¿Qué fortaleza cultural ayudó?
- ¿Qué hábito o supuesto dificultó el proceso?
- ¿Qué hizo la organización para generar confianza?

No es necesario identificar personas ni compartir información reservada.

PRUÉBALO EN TU CONTEXTO

Completa estas tres frases sobre una situación profesional:

14. **Decimos que valoramos...**

15. **En la práctica, solemos...**

16. **Para reducir esa distancia podríamos...**

El objetivo no es señalar una incoherencia para buscar culpables, sino identificar una práctica concreta que pueda revisarse.

HERRAMIENTA: TRIÁNGULO DE COHERENCIA CULTURAL

Para analizar un valor organizativo, observa tres dimensiones.

Dimensión	Pregunta
Lo que decimos	¿Qué valor o comportamiento declaramos importante?
Lo que hacemos	¿Qué ocurre realmente en las decisiones y prácticas cotidianas?
Lo que reconocemos	¿Qué comportamientos reciben tiempo, apoyo, recursos o valoración?

Ejemplo: colaboración

- **Decimos:** “Queremos trabajar de forma transversal”.
- **Hacemos:** cada área planifica y registra por separado.
- **Reconocemos:** se valora el cumplimiento individual, pero no el resultado compartido.

POSIBLE AJUSTE

- definir un objetivo común;
- crear un espacio breve de coordinación;
- asignar responsabilidades compartidas;
- reconocer el resultado conjunto;
- revisar periódicamente los bloqueos.

La cultura comienza a evolucionar cuando existe mayor coherencia entre lo que se declara, lo que se hace y lo que se reconoce.

ATENCIÓN**La cultura no cambia mediante una campaña de comunicación**

Los mensajes, lemas y documentos pueden ayudar a expresar una dirección, pero no sustituyen los cambios en las prácticas.

Si una organización quiere promover innovación, deberá revisar cuestiones como:

- tiempo disponible;
- apoyo directivo;
- autonomía;
- criterios de decisión;
- respuesta a los errores;
- acceso a información;
- coordinación;
- reconocimiento;
- aprendizaje;
- continuidad de las iniciativas.

Tampoco es realista pretender cambiar toda la cultura de una vez. Puede ser más viable actuar sobre comportamientos concretos relacionados con el reto:

- mejorar la forma de responder a las ideas;
- crear un espacio de aprendizaje;
- modificar una reunión;
- compartir una decisión;
- probar una nueva forma de coordinación;
- reconocer una aportación;
- documentar un aprendizaje.

En pocas palabras

- La cultura organizativa orienta cómo se interpretan las situaciones y cómo se actúa.
- Se manifiesta en elementos visibles, valores declarados y supuestos compartidos.
- Los comportamientos dependen tanto de las personas como de las condiciones organizativas.
- Dentro de una entidad pueden coexistir diferentes subculturas.

- La cultura se construye mediante liderazgo, reconocimiento, historias, acogida y respuesta a situaciones críticas.
- Una cultura innovadora no acepta todas las ideas: permite analizarlas, probarlas responsablemente y aprender.
- Las organizaciones públicas cuentan con fortalezas culturales que pueden sostener el cambio.
- La cultura no se transforma mediante lemas, sino mediante experiencias y prácticas coherentes.
- Para diagnosticarla conviene observar qué ocurre ante problemas, errores, propuestas y necesidades de colaboración.

Autocomprobación · Comprueba lo aprendido

1. Una entidad declara que valora la participación, pero consulta al personal cuando todas las decisiones están cerradas. ¿Qué muestra esta situación?

- a) Que la organización carece completamente de valores.
- b) Que existe una distancia entre el valor declarado y la práctica.
- c) Que la participación es incompatible con la Administración.
- d) Que el personal no comprende el cambio.

Respuesta adecuada: b).

Retroalimentación: el valor está expresado, pero no se refleja suficientemente en el proceso de decisión. Para reforzar la cultura participativa habría que aclarar cuándo existe margen de influencia y cómo se utilizarán las aportaciones.

2. ¿Cuál de los siguientes elementos forma parte de la cultura organizativa?

- a) Únicamente los valores recogidos en documentos oficiales.
- b) Solo las actitudes personales.
- c) Hábitos, valores, reglas informales, experiencias y formas de relación.
- d) Exclusivamente la estructura jerárquica.

Respuesta adecuada: c).

Retroalimentación: la cultura incluye elementos formales e informales y se construye mediante experiencias compartidas y comportamientos repetidos.

3. Indica si la afirmación es verdadera o falsa

IDEA DESTACADA

La existencia de subculturas diferentes dentro de una entidad indica necesariamente un problema organizativo.

Respuesta: falsa.

Retroalimentación: las subculturas pueden reflejar conocimientos y responsabilidades diferentes. La dificultad aparece cuando no existen mecanismos para comprenderlas y coordinarlas.

4. ¿Qué actuación contribuye mejor a crear una cultura de aprendizaje?

- a) Evitar hablar de los errores para proteger la imagen de la organización.
- b) Pedir más ideas sin establecer un sistema para responderlas.

- c) Analizar resultados, compartir aprendizajes y modificar prácticas.
- d) Sustituir todas las prácticas anteriores.

Respuesta adecuada: c).

Retroalimentación: aprender implica observar los resultados, hablar de las dificultades con responsabilidad y utilizar lo aprendido para ajustar la actuación.

5. Una organización quiere reforzar la colaboración. ¿Qué medida tendría mayor capacidad cultural?

- a) Incorporar la palabra “colaboración” a sus documentos.
- b) Publicar un mensaje recordando que todas las personas deben colaborar.
- c) Crear objetivos compartidos, tiempo de coordinación y reconocimiento de los resultados conjuntos.
- d) Adquirir una herramienta colaborativa sin modificar las prácticas.

Respuesta adecuada: c).

Retroalimentación: las herramientas y mensajes pueden apoyar el cambio, pero la cultura evoluciona cuando se modifican las condiciones y experiencias cotidianas.

SIGUIENTE PASO

La cultura explica parte del contexto en el que se produce cualquier transformación, pero todavía necesitamos comprender qué significa gestionar un cambio y cómo distinguir diferentes tipos según su alcance.

En la unidad **B1.5. Fundamentos de la gestión del cambio** estudiaremos la diferencia entre implantar una solución y conseguir su adopción, los principales tipos de cambio y los factores que pueden impulsar o dificultar su desarrollo.

Fuentes

- [Edgar H. Schein y Peter A. Schein — Organizational Culture and Leadership, 5.ª edición, Wiley.](#)
- [OCDE — The Innovation Imperative in the Public Sector.](#)
- [OCDE — Fostering Innovation in the Public Sector.](#)
- [OCDE — Innovative Capacity of Governments.](#)
- [OCDE — Recomendación sobre liderazgo y capacidades del servicio público.](#)
- [INAP — Laboratorio de Innovación Pública.](#)

Para ampliar

- [INAP — Estrategias de aprendizaje en las organizaciones públicas.](#)
- [OCDE — Declaración sobre Innovación en el Sector Público.](#)

B1.5. Fundamentos de la gestión del cambio

TIEMPO	TIPO	ACTIVIDAD
25 min	Nuclear	Actividad 1

CONCEPTOS CLAVE

gestión del cambio, implantación, adopción, transición, consolidación, tipos de cambio y complejidad organizativa.

PREGUNTA DE ENTRADA

Una nueva herramienta ha sido adquirida, instalada y presentada al personal, pero los equipos continúan utilizando sus hojas de cálculo y registros anteriores. ¿Podemos considerar que el cambio se ha producido?

Desde el punto de vista técnico, la herramienta está implantada. Desde el punto de vista organizativo, sin embargo, el cambio todavía no se ha completado.

Para que produzca resultados, las personas necesitan comprender para qué sirve, saber cómo utilizarla, incorporarla a sus tareas y abandonar o adaptar determinadas prácticas anteriores. También deben existir criterios comunes, apoyo, tiempo, responsabilidades y mecanismos para resolver las dificultades.

La gestión del cambio se ocupa precisamente de esa transición entre disponer de una solución y conseguir que forme parte del funcionamiento real de la organización.

POR QUÉ IMPORTA

Muchos proyectos no encuentran sus principales dificultades durante el diseño técnico, sino en el momento de incorporarse al trabajo cotidiano.

Puede aprobarse un nuevo procedimiento sin que se comprenda su finalidad. Puede impartirse una formación sin que las personas dispongan después de tiempo para aplicar lo aprendido. Puede adquirirse una herramienta sin revisar las tareas, responsabilidades y decisiones que la sostendrán.

Gestionar el cambio significa preparar, acompañar y ajustar ese recorrido. No pretende conseguir que todas las personas acepten inmediatamente cualquier decisión, sino crear las condiciones necesarias para que la transformación pueda comprenderse, aplicarse y sostenerse de manera responsable.

Qué aprenderás

Al terminar esta unidad podrás:

- explicar qué significa gestionar el cambio;
- distinguir entre diseño, implantación, adopción y consolidación;
- reconocer diferentes tipos de cambio organizativo;
- valorar la complejidad de una transformación;
- identificar factores que pueden impulsar o dificultar un proceso de cambio;
- formular una primera descripción del cambio que necesita una organización.

1. Qué significa gestionar el cambio

La gestión del cambio es el proceso mediante el cual se prepara, orienta y acompaña a una organización y a las personas afectadas para pasar de una situación actual a una nueva forma de funcionamiento.

El propósito no es únicamente completar una serie de tareas, sino conseguir que las nuevas soluciones, prácticas o comportamientos puedan adoptarse y generar los resultados esperados.

La guía británica para la gestión de proyectos públicos define esta función como la preparación y el apoyo a organizaciones, personal, personas usuarias y ciudadanía para que adopten las nuevas soluciones, prácticas o comportamientos necesarios. [Government Project Delivery — Gestión del cambio organizativo y social](#).

CONCEPTO CLAVE

Gestión del cambio: proceso estructurado y adaptable para comprender los efectos de una transformación, preparar a las personas y a la organización, facilitar la adopción y consolidar nuevas formas de trabajo.

Gestionar un cambio puede requerir:

- comprender la necesidad;
- definir el resultado deseado;
- analizar a quién afecta;
- identificar capacidades y resistencias;
- involucrar a personas y áreas relevantes;
- comunicar;
- formar;
- ofrecer apoyo;
- ajustar procesos y responsabilidades;
- observar la adopción;
- aprender;
- reforzar las nuevas prácticas.

No todos los cambios necesitarán la misma intensidad de acompañamiento. Una modificación sencilla puede resolverse mediante una comunicación clara y una instrucción actualizada. Una transformación transversal puede requerir participación, formación, pruebas, liderazgo continuado y seguimiento durante un periodo amplio.

2. Gestión del proyecto y gestión del cambio

La gestión del proyecto y la gestión del cambio están relacionadas, pero no son equivalentes.

Gestión del proyecto

Se ocupa principalmente de diseñar y entregar una solución:

- alcance;
- tareas;
- cronograma;
- presupuesto;
- recursos;
- contratación;
- riesgos técnicos;
- entregables;
- puesta en funcionamiento.

Gestión del cambio

Se ocupa de preparar el contexto organizativo y favorecer la adopción:

- personas y grupos afectados;
- expectativas;
- resistencias;
- capacidades;
- liderazgo;
- comunicación;
- participación;
- formación;
- apoyo;
- utilización;
- consolidación.

Comparación práctica

Pregunta	Gestión del proyecto	Gestión del cambio
¿Qué debe producirse?	Solución o entregable	Adopción y nueva forma de funcionamiento
¿Qué se planifica?	Tareas, recursos, plazos y costes	Implicación, capacidades, comunicación y acompañamiento
¿Qué se observa?	Cumplimiento del proyecto	Uso, comprensión, dificultades y resultados
¿Cuándo termina?	Cuando se entrega la solución	Cuando el cambio se integra y puede sostenerse
Riesgo principal	No entregar adecuadamente	Entregar algo que no se adopta o no produce el resultado esperado

Una buena gestión técnica no garantiza por sí sola la adopción. Del mismo modo, la gestión del cambio no puede compensar una solución mal diseñada o inviable.

Ambas dimensiones deben mantenerse conectadas.

3. Implantar no es lo mismo que adoptar

3.1. Implantación

La implantación se refiere a la puesta en funcionamiento formal o técnica de una solución.

Por ejemplo:

- se aprueba un procedimiento;
- se instala una aplicación;
- se publica una instrucción;
- se crea una unidad;

- se firma un protocolo;
- se introduce una nueva plantilla;
- se habilita un canal de atención.

3.2. Adopción

La adopción se produce cuando las personas incorporan la nueva solución a su actividad y la utilizan de la manera necesaria para alcanzar los resultados previstos.

Adoptar puede exigir:

- comprender qué cambia;
- reconocer la necesidad;
- adquirir conocimientos;
- practicar;
- resolver dudas;
- modificar hábitos;
- coordinarse;
- abandonar sistemas anteriores;
- recibir retroalimentación;
- comprobar que el cambio resulta útil.

Prosci define la gestión del cambio como una disciplina centrada en ayudar a las personas afectadas a implicarse, adoptar y utilizar el cambio en su trabajo cotidiano. [Prosci — Definición de gestión del cambio.](#)

3.3. Consolidación

La consolidación comienza cuando la nueva práctica deja de depender exclusivamente del impulso inicial y se integra en el funcionamiento habitual.

Una práctica está más consolidada cuando:

- se utiliza de forma consistente;
- las responsabilidades están claras;
- las personas nuevas pueden aprenderla;
- existen recursos para mantenerla;
- los sistemas anteriores han sido retirados o integrados;
- se revisan sus resultados;
- los errores generan ajustes;
- no depende únicamente de una persona impulsora.

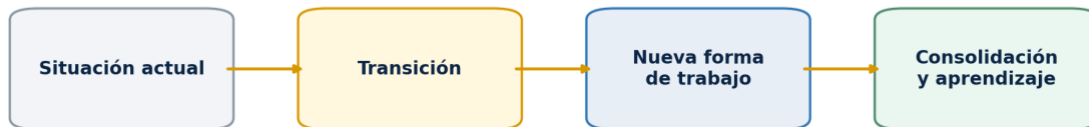
ATENCIÓN

Utilizar una solución durante unos días no significa que se haya consolidado. En ocasiones, las personas adoptan temporalmente una nueva práctica mientras existe supervisión y regresan después a los hábitos anteriores.

4. El recorrido del cambio

Un proceso de cambio puede representarse mediante cuatro momentos relacionados.

VIS-B1-05



Recorrido del cambio.

4.1. Situación actual

Es la forma en que la organización trabaja antes del cambio.

Para comprenderla debemos observar:

- procesos;
- herramientas;
- relaciones;
- responsabilidades;
- resultados;
- dificultades;
- cultura;
- capacidades;
- fortalezas.

No debe describirse únicamente como una suma de problemas. Algunas prácticas actuales deberán preservarse.

4.2. Transición

Es el periodo en el que conviven prácticas anteriores y nuevas.

Suele generar:

- dudas;
- esfuerzo adicional;
- necesidad de aprendizaje;
- errores;
- reajustes;
- sensación de pérdida de eficacia;
- conflictos de prioridad;
- comparación con el sistema anterior.

La transición no es una anomalía. Forma parte del cambio. Debe planificarse para evitar que la sobrecarga o la incertidumbre hagan inviable la adopción.

4.3. Nueva forma de trabajo

Es el funcionamiento que se pretende alcanzar.

Debe describirse de manera concreta:

- qué hará cada persona o área;
- qué prácticas cambiarán;
- qué se mantendrá;
- qué herramientas se utilizarán;
- cómo se tomarán las decisiones;
- qué resultado debería mejorar.

Expresiones como “trabajar de forma más moderna” o “ser una organización innovadora” no ofrecen suficiente orientación.

4.4. Consolidación y aprendizaje

Una vez implantada la nueva forma de trabajo, es necesario:

- revisar resultados;
- corregir dificultades;
- reforzar capacidades;
- actualizar instrucciones;
- retirar duplicidades;
- reconocer avances;
- compartir aprendizajes;
- decidir si la solución debe mantenerse, modificarse o ampliarse.

5. Tipos de cambio

Clasificar un cambio ayuda a anticipar sus efectos. Una misma iniciativa puede pertenecer a varios tipos.

Tipo	Qué modifica principalmente	Ejemplo en una entidad local
Operativo	Tareas, secuencias o procedimientos	Modificar la tramitación interna de una solicitud
Tecnológico	Herramientas, sistemas o datos	Implantar un gestor de expedientes
Organizativo	Estructura, funciones o coordinación	Crear una unidad de atención transversal
Cultural	Hábitos, valores y comportamientos	Pasar de ocultar errores a analizarlos para aprender
Estratégico	Prioridades, orientación o modelo de servicio	Reorientar los servicios hacia una atención integrada

5.1. Cambio operativo

Afecta a la forma de realizar una tarea o proceso.

Puede incluir:

- eliminar pasos;
- modificar una secuencia;
- unificar formularios;
- cambiar responsabilidades;
- establecer una comprobación;
- introducir un nuevo canal.

Aunque parezca sencillo, puede afectar a hábitos y generar dudas sobre responsabilidades.

5.2. Cambio tecnológico

Introduce o modifica herramientas y sistemas.

Puede afectar a:

- competencias;
- seguridad;
- datos;
- accesibilidad;
- soporte;
- procesos;
- relaciones entre áreas;
- atención a la ciudadanía.

Un cambio tecnológico suele contener componentes operativos y organizativos. Si se trata únicamente como una instalación, se subestimarán su complejidad.

5.3. Cambio organizativo

Modifica la distribución de funciones, la estructura o los mecanismos de coordinación.

Puede incluir:

- creación o integración de unidades;
- nuevos equipos transversales;
- redistribución de tareas;
- cambios en la toma de decisiones;
- nuevas relaciones entre áreas.

Necesita especial claridad sobre roles, autoridad, cargas y dependencias.

5.4. Cambio cultural

Pretende modificar comportamientos y supuestos compartidos.

Por ejemplo:

- compartir conocimiento;
- mejorar la colaboración;
- incorporar aprendizaje;
- escuchar a las personas usuarias;
- aceptar pruebas responsables;
- aumentar la transparencia interna.

Los cambios culturales son progresivos. Necesitan prácticas coherentes y experiencias repetidas, no solo mensajes.

5.5. Cambio estratégico

Modifica prioridades o el modelo mediante el cual la entidad genera valor público.

Puede implicar:

- orientar un servicio hacia la prevención;
- integrar diferentes canales de atención;
- reorganizar recursos alrededor de necesidades territoriales;
- pasar de actuaciones aisladas a un programa transversal;
- desarrollar una política de datos o de innovación.

Los cambios estratégicos suelen combinar las restantes categorías.

6. El cambio declarado y el cambio real

Una iniciativa puede presentarse como tecnológica y, en la práctica, exigir un cambio organizativo y cultural.

Ejemplo

Una entidad implanta un sistema compartido de gestión documental.

Formalmente, parece un cambio tecnológico. Sin embargo, también obliga a:

- utilizar criterios comunes;
- compartir información;
- modificar tareas;
- definir permisos;
- dejar de guardar versiones locales;
- documentar decisiones;
- asumir mayor transparencia;
- confiar en el trabajo realizado por otras áreas.

El cambio real es más amplio que la instalación técnica.

HERRAMIENTA BREVE

Para identificar el alcance real, pregunta:

¿Qué tendrán que hacer de manera diferente las personas cuando la solución esté funcionando?

Si la respuesta incluye nuevos comportamientos, relaciones, responsabilidades o decisiones, el cambio no es exclusivamente técnico.

7. Qué determina la complejidad de un cambio

La complejidad no depende únicamente del presupuesto o del número de tareas.

Puede analizarse mediante diferentes dimensiones.

7.1. Amplitud

- ¿Afecta a una persona, un equipo, varias áreas o toda la entidad?
- ¿Afecta también a ciudadanía u organizaciones externas?

7.2. Profundidad

- ¿Modifica una tarea?
- ¿Cambia responsabilidades?
- ¿Altera relaciones, autoridad o identidad profesional?

7.3. Novedad

- ¿La organización tiene experiencia en cambios semejantes?
- ¿Existen referentes y conocimientos disponibles?

7.4. Interdependencia

- ¿Puede implantarlo una única unidad?
- ¿Depende de decisiones, datos o actuaciones de otras áreas?

7.5. Incertidumbre

- ¿La solución está definida?
- ¿Será necesario probar y ajustar?
- ¿Existen resultados difíciles de anticipar?

7.6. Impacto sobre las personas

- ¿Cambia hábitos?
- ¿Requiere nuevas competencias?
- ¿Puede generar pérdidas percibidas?
- ¿Modifica condiciones o cargas de trabajo?

7.7. Capacidad organizativa

- ¿Existen liderazgo, tiempo, recursos y apoyo?
- ¿Puede mantenerse la solución?

7.8. Reversibilidad

- ¿Puede realizarse una prueba?
- ¿Qué consecuencias tendría corregir o abandonar la solución?

7.9. Urgencia

- ¿Existe tiempo suficiente para preparar el cambio?
- ¿Qué riesgos genera una implantación acelerada?

7.10. Garantías públicas

- ¿Afecta a derechos, protección de datos, igualdad, seguridad o continuidad del servicio?
- ¿Qué controles deben incorporarse?

CONCEPTO CLAVE

Complejidad del cambio: combinación del alcance, profundidad, incertidumbre, interdependencias y efectos que una transformación genera sobre la organización y las personas.

Un cambio técnicamente pequeño puede ser organizativamente complejo si altera responsabilidades o relaciones de confianza.

8. Factores que impulsan o dificultan el cambio

No existe una única causa que explique el éxito o la dificultad de una transformación. Normalmente intervienen varios factores.

Factores que pueden impulsarlo

- necesidad bien comprendida;
- finalidad pública clara;
- liderazgo coherente;
- participación adecuada;
- solución útil y viable;
- responsabilidades definidas;
- comunicación honesta;
- formación y apoyo;
- recursos suficientes;
- pruebas y aprendizaje;
- coordinación;
- resultados visibles;
- coherencia con otras prioridades.

Factores que pueden dificultarlo

- problema mal definido;
- solución decidida antes del diagnóstico;
- falta de claridad;
- experiencias negativas anteriores;
- participación meramente formal;
- sobrecarga;
- falta de capacidades;
- responsabilidades ambiguas;
- mensajes contradictorios;
- herramientas inadecuadas;
- ausencia de seguimiento;
- mantenimiento de sistemas paralelos;
- cambio de prioridades;
- falta de confianza.

Estos factores no deben utilizarse como una lista genérica. Será necesario identificar cuáles actúan realmente en cada situación.

9. Quién participa en la gestión del cambio

La responsabilidad no corresponde únicamente a quien dirige el proyecto.

Dirección o patrocinio

Debe:

- legitimar la necesidad;
- aclarar prioridades;
- asignar recursos;

- eliminar barreras;
- mantener coherencia;
- tomar decisiones.

Equipo impulsor

Debe:

- organizar el proceso;
- integrar perspectivas;
- coordinar actuaciones;
- observar resultados;
- proponer ajustes.

Responsables intermedios

Suelen ocupar una posición decisiva porque traducen el cambio al trabajo cotidiano:

- explican;
- detectan dificultades;
- reorganizan tareas;
- ofrecen apoyo;
- trasladan información;
- ayudan a consolidar prácticas.

Personal afectado

Aporta conocimiento sobre:

- funcionamiento real;
- excepciones;
- riesgos;
- necesidades;
- consecuencias no previstas;
- posibilidades de mejora.

Áreas de apoyo

Tecnología, recursos humanos, contratación, asesoría jurídica, comunicación, formación u otras unidades pueden hacer viable el cambio y garantizar su adecuación.

Ciudadanía y agentes externos

Cuando el cambio afecta a un servicio público, las personas usuarias y organizaciones relacionadas pueden aportar información esencial sobre necesidades, accesibilidad y resultados.

10. Particularidades del cambio en el sector público

La gestión del cambio en una entidad pública debe considerar condiciones específicas.

Continuidad del servicio

El cambio suele realizarse mientras la organización continúa atendiendo sus responsabilidades.

Legalidad y garantías

Las nuevas prácticas deben respetar competencias, procedimiento, igualdad, transparencia, seguridad y protección de datos.

Diversidad de actores

Pueden intervenir responsables políticos, personal directivo, equipos técnicos, representación del personal, ciudadanía, proveedores y otras administraciones.

Tiempos diferentes

Los ciclos políticos, presupuestarios, contractuales, normativos y organizativos no siempre coinciden.

Rendición de cuentas

Las decisiones deben poder explicarse y justificarse.

Equidad

Una mejora no debería beneficiar únicamente a quienes tienen mayor capacidad para utilizarla.

Permanencia institucional

Los cambios deben poder sostenerse más allá de las personas o equipos que los impulsaron.

La OCDE subraya la importancia de combinar colaboración e innovación con una Administración profesional, imparcial, orientada al valor público y basada en el Estado de derecho. [Recomendación de la OCDE sobre liderazgo y capacidades del servicio público](#).

EJEMPLO LOCAL: UN NUEVO SISTEMA DE GESTIÓN DE INCIDENCIAS

Caso aplicado a la Administración Local.

CASO FICTICIO ELABORADO CON FINES DIDÁCTICOS

Este supuesto se utiliza exclusivamente para favorecer el aprendizaje y no describe una entidad concreta.

Un ayuntamiento implanta una aplicación para registrar y derivar incidencias comunicadas por la ciudadanía.

El proyecto técnico se completa:

- la aplicación funciona;
- las áreas tienen acceso;
- se imparte una sesión formativa;
- el nuevo canal se publica.

Después de varias semanas aparecen dificultades:

- algunas áreas mantienen sus registros anteriores;
- no existen criterios comunes para clasificar incidencias;
- las responsabilidades no están claras;
- el personal de atención no sabe qué información trasladar;
- algunas incidencias se cierran sin comunicar el resultado;
- no se revisan los casos bloqueados;
- la ciudadanía continúa utilizando canales informales.

Qué faltó

La solución fue implantada, pero no se gestionó suficientemente la adopción.

Habría sido necesario:

17. analizar el proceso completo;
18. acordar categorías;
19. definir responsabilidades;
20. implicar a las áreas;
21. preparar al personal de atención;
22. establecer un periodo de transición;
23. retirar progresivamente los registros paralelos;
24. crear un mecanismo de resolución de dudas;
25. revisar datos de uso;
26. ajustar la herramienta y el proceso.

APRENDIZAJE DEL CASO

El resultado no depende únicamente de que la aplicación funcione. Depende de que la organización pueda trabajar de una manera diferente y coherente alrededor de ella.

DETENTE Y PIENSA

Recuerda un cambio que se haya implantado en tu entorno profesional.

- ¿Cuál era el resultado que se pretendía conseguir?
- ¿Qué se entregó o puso en funcionamiento?
- ¿Qué tuvieron que hacer de manera diferente las personas?
- ¿Se preparó suficientemente la transición?
- ¿Se mantuvieron sistemas anteriores?
- ¿Cómo se comprobó la adopción?
- ¿Qué ocurrió después del lanzamiento?

PRUÉBALO EN TU CONTEXTO

Elige un cambio real o verosímil y completa estas cuatro frases:

27. **Actualmente trabajamos de esta manera...**
28. **Queremos llegar a esta nueva forma de funcionamiento...**
29. **Para conseguirlo, las personas tendrán que...**
30. **Durante la transición será necesario...**

Si la tercera y la cuarta frase no pueden completarse con claridad, probablemente el cambio todavía está descrito principalmente como una solución y no como una transformación organizativa.

HERRAMIENTA: FICHA INICIAL DEL CAMBIO

Pregunta	Orientación
¿Qué necesidad justifica el cambio?	Define el problema, no la herramienta

¿Qué resultado público debería mejorar?	Conecta el cambio con su finalidad
¿Qué se modificará?	Procesos, tecnología, estructura, cultura o estrategia
¿A quién afecta?	Personal, áreas, ciudadanía y agentes externos
¿Qué deberán hacer de manera diferente?	Identifica la adopción necesaria
¿Qué debe preservarse?	Reconoce fortalezas y garantías
¿Qué dificultad puede aparecer durante la transición?	Anticipa acompañamiento
¿Cómo sabremos que se ha adoptado?	Define señales observables
¿Qué permitirá sostenerlo?	Clarifica recursos y responsabilidades

Esta ficha servirá como base para el diagnóstico más detallado de la siguiente unidad y de la Actividad 1.

ATENCIÓN

Gestionar el cambio no significa convencer a las personas de que acepten cualquier decisión

La gestión del cambio no debe utilizarse para:

- ocultar impactos;
- minimizar preocupaciones legítimas;
- simular participación;
- trasladar decisiones sin explicación;
- atribuir todas las dificultades a la resistencia;
- imponer una solución inviable mediante comunicación.

Gestionar responsablemente implica escuchar, explicar, reconocer límites, incorporar conocimiento y modificar la solución cuando las evidencias lo aconsejen.

La participación tampoco significa que todas las decisiones sean colectivas. Debe aclararse:

- qué está decidido;
- qué puede modificarse;
- quién toma la decisión;
- cómo se utilizarán las aportaciones;
- qué restricciones existen.

En pocas palabras

- Gestionar el cambio significa preparar y acompañar la transición hacia una nueva forma de funcionamiento.
- La gestión del proyecto entrega la solución; la gestión del cambio favorece su adopción y consolidación.
- Implantar una herramienta o aprobar un procedimiento no garantiza que el cambio se utilice correctamente.
- La transición suele generar aprendizaje, esfuerzo adicional e incertidumbre.
- Los cambios pueden ser operativos, tecnológicos, organizativos, culturales o estratégicos.
- Una misma iniciativa puede combinar varios tipos de cambio.
- La complejidad depende del alcance, profundidad, incertidumbre, interdependencias y efectos sobre las personas.
- La gestión del cambio requiere liderazgo, participación, comunicación, formación, apoyo y seguimiento.
- En el sector público debe respetar legalidad, equidad, continuidad y rendición de cuentas.
- Gestionar el cambio no consiste en eliminar discrepancias, sino en crear condiciones para una adopción responsable.

Autocomprobación · Comprueba lo aprendido

1. Una herramienta está instalada, pero la mayoría del personal continúa utilizando el sistema anterior. ¿Qué podemos concluir?

- a) El cambio está completamente consolidado.
- b) La implantación técnica se ha realizado, pero la adopción es insuficiente.
- c) La herramienta debe eliminarse inmediatamente.
- d) El problema se debe necesariamente a la resistencia del personal.

Respuesta adecuada: b).

Retroalimentación: la solución está disponible, pero todavía no se ha incorporado suficientemente al trabajo cotidiano. Será necesario analizar las causas y reforzar la transición.

2. ¿Qué diferencia mejor la gestión del proyecto de la gestión del cambio?

- a) La gestión del proyecto se ocupa solo de tecnología.
- b) La gestión del cambio sustituye a la planificación.
- c) La gestión del proyecto entrega una solución y la gestión del cambio favorece su adopción.
- d) No existe ninguna diferencia.

Respuesta adecuada: c).

Retroalimentación: ambas dimensiones son complementarias. La solución debe entregarse correctamente y, además, ser comprendida, utilizada y sostenida.

3. Indica si la afirmación es verdadera o falsa

IDEA DESTACADA

Un cambio tecnológico solo afecta a la herramienta utilizada.

Respuesta: falsa.

Retroalimentación: puede modificar procesos, responsabilidades, competencias, relaciones, datos, atención y comportamientos. Su alcance real debe analizarse.

4. ¿Cuál de estos cambios presenta probablemente mayor complejidad organizativa?

- a) Corregir una errata en una plantilla.
- b) Cambiar el color de un formulario.
- c) Implantar un sistema compartido que modifica responsabilidades de varias áreas.
- d) Actualizar un enlace.

Respuesta adecuada: c).

Retroalimentación: implica interdependencias, nuevos comportamientos, coordinación y posibles cambios de responsabilidad.

5. ¿Qué actuación representa una gestión responsable del cambio?

- a) Comunicar únicamente cuando todo está decidido.
- b) Escuchar impactos y ajustar la solución cuando sea necesario.
- c) Calificar cualquier duda como resistencia.
- d) mantener indefinidamente los sistemas anterior y nuevo.

Respuesta adecuada: b).

Retroalimentación: escuchar no obliga a aceptar todas las propuestas, pero permite comprender efectos, mejorar decisiones y construir una transición más viable.

SIGUIENTE PASO

Ya sabemos qué significa gestionar el cambio, cómo distinguir implantación y adopción y qué factores determinan su complejidad. Ahora necesitamos aprender a analizar una situación concreta antes de proponer soluciones.

En la unidad **B1.6. Diagnóstico inicial** trabajaremos el punto de partida, la necesidad, la finalidad pública, las personas afectadas, los condicionantes y las capacidades disponibles. Esta unidad preparará directamente la **Actividad 1: Diagnóstico de una situación de cambio**.

Fuentes

- [Government Project Delivery — Management of Organisational and Societal Change](#).
- [Prosci — Definición de gestión del cambio](#).
- [Prosci — What Is Change Management?](#).
- [OCDE — Recomendación sobre liderazgo y capacidades del servicio público](#).
- [OCDE — Leadership for a High Performing Civil Service](#).
- [INAP — Consenso por una Administración Abierta](#).

Para ampliar

- [GOV.UK — Service Manual](#).
- [OCDE — The Public Sector Innovation Lifecycle](#).
- [INAP — La Administración transformadora](#).

B1.6. Diagnóstico inicial

TIEMPO	TIPO	ACTIVIDAD
25 min	Nuclear	Actividad 1

CONCEPTOS CLAVE

diagnóstico, problema, síntoma, causa, evidencia, alcance, condicionantes, capacidades y resultado deseado.

PREGUNTA DE ENTRADA

Si muchas solicitudes se presentan incompletas, ¿el problema está en el formulario, en las instrucciones, en el canal utilizado, en la complejidad del procedimiento o en la diversidad de situaciones de las personas solicitantes?

La primera explicación que aparece no siempre es la más adecuada. Tampoco lo es necesariamente la solución más inmediata.

Ante un número elevado de solicitudes incompletas, una organización podría decidir sustituir el formulario. Sin embargo, antes necesitaría saber qué apartados generan errores, quiénes encuentran mayores dificultades, qué información reciben, qué documentos se solicitan y cómo actúa el personal cuando detecta una incidencia.

Diagnosticar consiste en comprender suficientemente la situación antes de decidir cómo intervenir.

POR QUÉ IMPORTA

Una solución precipitada puede resolver un síntoma y mantener intactas sus causas. También puede trasladar el problema a otra parte del proceso o generar nuevas dificultades.

El diagnóstico inicial ayuda a responder preguntas esenciales:

- ¿Qué está ocurriendo?
- ¿A quién afecta?
- ¿Qué evidencia tenemos?
- ¿Por qué merece la pena intervenir?
- ¿Qué factores influyen?
- ¿Qué capacidades existen?
- ¿Qué resultado debería mejorar?
- ¿Qué desconocemos todavía?

No es necesario realizar una investigación extensa ante cualquier modificación. El diagnóstico debe ser proporcionado a la importancia, complejidad y riesgo del cambio. Su finalidad es reducir la incertidumbre suficiente para tomar una decisión mejor, no reunir toda la información posible.

Qué aprenderás

Al terminar esta unidad podrás:

- distinguir entre problema, síntoma, causa y solución;
- formular un reto de cambio sin anticipar una respuesta concreta;
- seleccionar evidencias básicas para comprender una situación;
- delimitar el alcance inicial del cambio;
- identificar condicionantes y capacidades organizativas;

- definir un resultado deseado y primeras señales de avance;
- preparar la Actividad 1: Diagnóstico de una situación de cambio.

1. Qué es un diagnóstico inicial

El diagnóstico inicial es un análisis estructurado del punto de partida de un posible proceso de cambio.

Permite describir:

- la situación actual;
- el problema o la oportunidad;
- sus efectos;
- las personas y áreas implicadas;
- los factores que pueden explicarla;
- los condicionantes;
- las capacidades disponibles;
- el resultado que se pretende alcanzar.

CONCEPTO CLAVE

Diagnóstico inicial: proceso de recogida y análisis de información que permite comprender una situación, delimitar un reto y fundamentar las primeras decisiones sobre un posible cambio.

El diagnóstico no pretende demostrar que una solución previamente elegida es correcta. Su función es comprobar si estamos comprendiendo adecuadamente el problema.

La herramienta SIGMA de la OCDE para el desarrollo de estrategias de reforma administrativa parte precisamente de identificar los problemas centrales, establecer objetivos relacionados con ellos y traducirlos posteriormente en actuaciones concretas. [SIGMA — Toolkit for the Preparation, Implementation, Monitoring, Reporting and Evaluation of Public Administration Reform.](#)

2. Problema, síntoma, causa y solución

Estas cuatro categorías suelen confundirse.

2.1. Síntoma

Es una manifestación observable que indica que algo puede no estar funcionando adecuadamente.

Ejemplos:

- aumento de reclamaciones;
- retrasos;
- solicitudes incompletas;
- duplicidad de registros;
- baja utilización de una herramienta;
- información contradictoria;
- incremento de consultas;
- expedientes bloqueados.

El síntoma permite detectar la necesidad de investigar, pero no explica por sí mismo qué ocurre.

2.2. Problema

Es la situación que genera una distancia relevante entre el funcionamiento actual y el resultado que debería alcanzarse.

Ejemplo:

IDEA DESTACADA

Las asociaciones encuentran dificultades para cumplimentar correctamente una solicitud y el personal debe realizar numerosos requerimientos posteriores, lo que retrasa la resolución y aumenta la carga administrativa.

2.3. Causa

Es un factor que contribuye a que el problema se produzca o se mantenga.

Puede haber varias causas relacionadas:

- instrucciones confusas;
- requisitos duplicados;
- criterios diferentes entre áreas;
- formulario mal diseñado;
- falta de orientación;
- errores de la plataforma;
- procedimiento innecesariamente complejo;
- formación insuficiente;
- responsabilidades poco claras.

2.4. Solución

Es la respuesta que se propone para modificar la situación.

Ejemplos:

- rediseñar el formulario;
- simplificar requisitos;
- establecer criterios comunes;
- ofrecer asistencia;
- modificar la plataforma;
- formar al personal;
- reorganizar responsabilidades.

Comparación

Elemento	Pregunta	Ejemplo
Síntoma	¿Qué observamos?	Muchas solicitudes incompletas
Problema	¿Qué dificultad relevante se produce?	Retrasos y cargas por errores frecuentes

Elemento	Pregunta	Ejemplo
Causa	¿Qué contribuye a que ocurra?	Instrucciones, duplicidades y criterios distintos
Solución	¿Qué podríamos hacer?	Simplificar y rediseñar el proceso

ATENCIÓN

Si describimos el problema como “no tenemos una nueva plataforma”, estamos formulando la ausencia de una solución, no el reto.

Una redacción más abierta sería:

La información y el seguimiento de las solicitudes están fragmentados, lo que genera duplicidades, pérdida de trazabilidad y dificultades de coordinación.

Esta formulación permite considerar diferentes respuestas antes de decidir si es necesaria una nueva plataforma.

3. Formular correctamente el reto

Un reto bien formulado debe ser:

- comprensible;
- relevante;
- concreto;
- orientado a una necesidad;
- suficientemente abierto;
- conectado con una finalidad pública;
- manejable dentro del ámbito de actuación.

Formulación demasiado amplia

IDEA DESTACADA

Mejorar la Administración.

No permite saber qué debe analizarse ni qué resultado se busca.

Formulación basada en una solución

IDEA DESTACADA

Implantar una aplicación de incidencias.

Indica qué se quiere hacer, pero no qué problema se pretende resolver.

Formulación centrada únicamente en las personas

IDEA DESTACADA

Conseguir que el personal deje de resistirse a la aplicación.

Da por válida la solución y atribuye la dificultad a una actitud, sin investigar otras causas.

Formulación más adecuada

IDEA DESTACADA

Mejorar el registro, la derivación y el seguimiento de las incidencias comunicadas por la ciudadanía, reduciendo duplicidades y facilitando la coordinación entre las áreas responsables.

Esta formulación identifica:

- proceso;
- dificultad;
- personas o áreas implicadas;
- resultado deseado;
- finalidad pública.

FÓRMULA ORIENTADORA

Actualmente, **[situación]**, lo que provoca **[consecuencias]** para **[personas o servicios afectados]**. Necesitamos mejorar **[resultado]** para contribuir a **[finalidad pública]**.

Ejemplo

IDEA DESTACADA

Actualmente, las incidencias de mantenimiento se reciben por canales diferentes y se registran con criterios distintos, lo que provoca duplicidades, retrasos y falta de información para la ciudadanía. Necesitamos mejorar su registro y seguimiento para ofrecer una respuesta más coordinada y trazable.

4. Comenzar por el propósito y el valor público

El diagnóstico no debería limitarse a señalar una ineficiencia interna. Debe explicar por qué el cambio merece atención desde la finalidad pública.

Puede contribuir a:

- garantizar un derecho;
- mejorar la accesibilidad;
- ofrecer una atención más clara;
- reducir tiempos;
- evitar cargas innecesarias;
- aumentar la equidad;
- mejorar la coordinación;
- prevenir riesgos;
- utilizar mejor los recursos;
- reforzar la transparencia;
- aumentar la calidad del servicio.

CONCEPTO CLAVE

Finalidad pública del cambio: mejora que la transformación pretende producir en los servicios, derechos, resultados o capacidades de la organización al servicio del interés general.

Ejemplo

“Reducir el número de requerimientos” puede ser un resultado operativo útil. Su finalidad pública podría ser más amplia:

- facilitar el acceso a una ayuda;
- reducir cargas para la ciudadanía;
- evitar retrasos;
- aumentar la igualdad en la relación con la Administración.

Definir esta finalidad ayuda a evitar que la organización optimice internamente un proceso a costa de trasladar mayor dificultad a las personas usuarias.

5. Utilizar evidencias suficientes

Un diagnóstico debe apoyarse en información, no únicamente en impresiones. Sin embargo, no todos los cambios necesitan una investigación exhaustiva.

Las evidencias pueden ser cuantitativas y cualitativas.

5.1. Evidencias cuantitativas

Ayudan a conocer volumen, frecuencia, duración o distribución:

- número de solicitudes;
- tiempos de tramitación;
- incidencias;
- requerimientos;
- llamadas;
- reclamaciones;
- abandonos;
- errores;
- repeticiones;
- accesos;
- costes;
- cargas de trabajo;
- resultados por periodos.

5.2. Evidencias cualitativas

Ayudan a comprender experiencias, causas, significados y situaciones particulares:

- entrevistas;
- conversaciones;
- observación;
- reuniones;
- análisis de casos;
- preguntas abiertas;
- comentarios;

- quejas;
- experiencias del personal;
- recorrido de personas usuarias;
- revisión de expedientes anonimizados.

5.3. Evidencias normativas y documentales

Permiten conocer:

- competencias;
- obligaciones;
- procedimientos;
- instrucciones;
- protocolos;
- formularios;
- cartas de servicios;
- acuerdos;
- informes anteriores;
- auditorías;
- decisiones relevantes.

COMBINAR FUENTES

Una única fuente puede ofrecer una imagen parcial.

Por ejemplo:

- los datos muestran que ha aumentado el tiempo de tramitación;
- el personal explica que recibe expedientes con información incompleta;
- la revisión del formulario detecta instrucciones ambiguas;
- las asociaciones señalan dificultades para comprender los requisitos.

La combinación ofrece una explicación más sólida.

CONCEPTO CLAVE

Triangulación: contraste de información procedente de diferentes fuentes o métodos para comprobar si ofrecen conclusiones coherentes.

No es necesario utilizar esta palabra en la Actividad 1, pero sí aplicar su principio: no depender exclusivamente de una única impresión.

6. Diferenciar hechos, interpretaciones e hipótesis

Un diagnóstico mejora cuando distingue lo que conocemos de lo que suponemos.

Hecho o evidencia

IDEA DESTACADA

El 38 % de las solicitudes recibió al menos un requerimiento de subsanación durante el último periodo analizado.

Interpretación

IDEA DESTACADA

El procedimiento presenta una dificultad relevante para las personas solicitantes y para el personal encargado de revisarlo.

Hipótesis

IDEA DESTACADA

Una posible causa es que las instrucciones no permiten identificar con claridad qué documentación debe aportarse.

Solución propuesta

IDEA DESTACADA

Rediseñar las instrucciones y probarlas con un grupo de personas usuarias.

Las interpretaciones y las hipótesis son necesarias, pero deben presentarse como tales. El riesgo aparece cuando una suposición se trata como una certeza y se diseña toda la intervención a partir de ella.

PREGUNTAS ÚTILES

- ¿Cómo sabemos esto?
- ¿Qué evidencia lo respalda?
- ¿Existen otras explicaciones?
- ¿Qué información podría contradecir nuestra interpretación?
- ¿Qué necesitaríamos comprobar?
- ¿Estamos escuchando únicamente a quienes confirman nuestra visión?

7. Delimitar el alcance

Un reto puede crecer rápidamente hasta resultar inmanejable. Por eso, el diagnóstico debe establecer límites iniciales.

Alcance organizativo

- ¿Qué unidad, servicio o áreas están incluidas?
- ¿Qué otras áreas mantienen una relación relevante?

Alcance del proceso

- ¿Dónde comienza y termina el proceso analizado?
- ¿Qué fases quedan fuera?

Alcance personal

- ¿Qué perfiles o grupos están afectados?
- ¿Incluye ciudadanía, empresas, asociaciones o proveedores?

Alcance temporal

- ¿Qué periodo se analizará?
- ¿Se trata de una dificultad permanente o estacional?

Alcance territorial

- ¿Afecta a toda la entidad o a determinados núcleos, sedes o zonas?

Alcance de decisión

- ¿Qué puede modificarse?
- ¿Qué elementos vienen determinados por normas, competencias o acuerdos externos?

Ejemplo

Demasiado amplio:

IDEA DESTACADA

Mejorar la atención ciudadana del ayuntamiento.

Más manejable:

IDEA DESTACADA

Mejorar la información y orientación inicial ofrecida sobre tres procedimientos con un elevado número de consultas y requerimientos.

Acotar no significa ignorar el sistema completo. Significa elegir una parte sobre la que pueda realizarse un análisis y una intervención viables.

8. Identificar a las personas y áreas implicadas

En esta primera aproximación no es necesario elaborar todavía un mapa detallado de agentes —lo haremos en el Bloque 2—, pero sí identificar quiénes conocen, experimentan o condicionan la situación.

Pueden intervenir:

- responsables de decisión;
- personal que ejecuta el proceso;
- personal de atención;
- áreas jurídicas;
- tecnología;
- recursos humanos;
- unidades de apoyo;
- representación del personal;
- ciudadanía;
- asociaciones;
- empresas;
- otras administraciones;
- proveedores.

Para cada grupo conviene preguntar:

- ¿Cómo le afecta el problema?
- ¿Qué conocimiento posee?
- ¿Qué responsabilidad tiene?
- ¿Qué necesita?
- ¿Qué impacto podría producir el cambio?
- ¿De qué manera debe participar en el diagnóstico?

EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

El diagnóstico no debería basarse únicamente en la visión jerárquica. Las personas que realizan diariamente una tarea suelen conocer excepciones, dificultades y soluciones informales que no aparecen en los documentos.

También es necesario escuchar a quienes utilizan el servicio. Una experiencia individual no representa automáticamente al conjunto, pero puede revelar una barrera que los registros internos no muestran.

9. Analizar los condicionantes

Un condicionante es un elemento que influye en las posibilidades de actuación.

9.1. Condicionantes normativos

- competencias;
- legislación;
- procedimiento;
- plazos;
- protección de datos;
- seguridad;
- transparencia;
- igualdad;
- contratación;
- relaciones laborales.

La norma no debe utilizarse como explicación genérica. Conviene identificar qué disposición o requisito concreto condiciona la actuación y qué margen deja.

9.2. Condicionantes organizativos

- estructura;
- responsabilidades;
- coordinación;
- carga de trabajo;
- toma de decisiones;
- disponibilidad de personal;
- sistemas de seguimiento.

9.3. Condicionantes culturales

- experiencias anteriores;
- confianza;
- hábitos;
- disposición a compartir;
- percepción del error;

- relación entre áreas;
- supuestos sobre lo que puede o no puede hacerse.

9.4. Condicionantes tecnológicos

- sistemas existentes;
- interoperabilidad;
- seguridad;
- calidad de los datos;
- soporte;
- accesibilidad;
- dependencia de proveedores.

9.5. Condicionantes económicos y temporales

- presupuesto;
- costes de mantenimiento;
- subvenciones;
- calendario;
- duración de contratos;
- periodos de mayor carga;
- plazos institucionales.

9.6. Condicionantes territoriales y sociales

- dispersión;
- conectividad;
- estructura de la población;
- diversidad de necesidades;
- brecha digital;
- accesibilidad;
- características del tejido asociativo o económico.

ATENCIÓN

Un condicionante no es necesariamente una barrera absoluta. Puede indicar que la solución debe adaptarse, realizarse por fases o apoyarse en cooperación externa.

10. Reconocer capacidades y fortalezas

Un diagnóstico centrado únicamente en carencias ofrece una imagen incompleta y dificulta la movilización.

También debemos identificar:

- personas con conocimiento;
- prácticas que funcionan;
- relaciones de colaboración;
- herramientas disponibles;
- datos útiles;
- apoyo directivo;
- experiencias anteriores;
- capacidad de formación;

- redes;
- asistencia provincial;
- proveedores;
- espacios de participación;
- recursos reutilizables.

CONCEPTO CLAVE

Capacidad disponible: recurso, conocimiento, relación o práctica que puede ayudar a diseñar, implantar o sostener el cambio.

PREGUNTAS ÚTILES

- ¿Qué funciona y conviene preservar?
- ¿Quién tiene experiencia relevante?
- ¿Qué solución parcial ya existe?
- ¿Qué aprendizaje puede recuperarse?
- ¿Con quién podríamos colaborar?
- ¿Qué infraestructura puede reutilizarse?
- ¿Qué fortaleza cultural puede sostener el cambio?

Las capacidades permiten diseñar soluciones más realistas y reducir dependencias.

11. Definir el resultado deseado

Un buen diagnóstico no termina con una descripción del problema. También debe señalar qué resultado debería mejorar, sin cerrar todavía la solución.

Resultado demasiado genérico

IDEA DESTACADA

Modernizar el servicio.

Resultado basado en una herramienta

IDEA DESTACADA

Tener una nueva aplicación.

Resultado más útil

IDEA DESTACADA

Reducir las duplicidades y permitir que las áreas y la ciudadanía conozcan el estado de las incidencias.

El resultado debe ser:

- comprensible;
- relevante;

- observable;
- relacionado con el problema;
- alcanzable dentro del ámbito definido;
- orientado a valor público.

La metodología de teoría del cambio utilizada por la función de análisis del Gobierno británico propone partir de los grupos implicados y del impacto deseado, recopilar evidencia y contexto y, después, relacionar resultados, actividades, recursos, supuestos y riesgos. [Government Analysis Function — Theory of Change Toolkit](#).

En este curso no elaboraremos todavía una teoría del cambio completa, pero utilizaremos esa lógica: no confundir lo que hacemos con el resultado que queremos producir.

12. Establecer primeras señales de avance

En la fase inicial no siempre será posible definir indicadores completos, pero sí algunas señales que permitan saber si la situación mejora.

Por ejemplo:

Resultado deseado	Posible señal
Instrucciones más comprensibles	Disminuyen consultas y errores
Mejor coordinación	Se reducen derivaciones y respuestas contradictorias
Mayor adopción de una herramienta	Aumenta su utilización y disminuyen registros paralelos
Menor carga administrativa	Disminuyen pasos, documentos o tiempos
Mejor experiencia de atención	Las personas comprenden el siguiente paso
Mayor aprendizaje	Los errores se registran y generan ajustes

Una señal no demuestra por sí sola que el cambio haya causado el resultado. Sirve como orientación inicial para el seguimiento.

13. Identificar supuestos, riesgos y lagunas

Supuestos

Son condiciones que damos por ciertas para que el cambio funcione.

Ejemplo:

IDEA DESTACADA

Suponemos que las áreas podrán compartir información mediante el sistema actual.

Riesgos

Son acontecimientos o efectos que podrían dificultar el cambio.

Ejemplo:

IDEA DESTACADA

El nuevo proceso puede aumentar inicialmente la carga de atención.

Lagunas de información

Son cuestiones relevantes que todavía no conocemos.

Ejemplo:

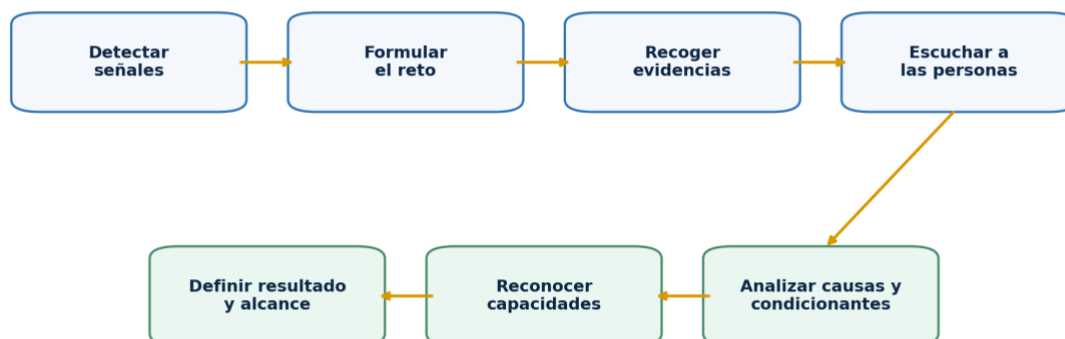
IDEA DESTACADA

No sabemos qué porcentaje de personas abandona el trámite antes de presentarlo.

Hacer visibles estas cuestiones mejora la calidad de la decisión y evita presentar el diagnóstico como una certeza completa.

14. Proceso básico de diagnóstico

VIS-B1-06



Proceso básico de diagnóstico.

El proceso no siempre será lineal. Una conversación puede obligar a reformular el reto y una nueva evidencia puede mostrar que el alcance inicial era demasiado amplio.

Paso 1. Detectar señales

Identificar síntomas, incidencias, oportunidades o cambios del entorno.

Paso 2. Formular el reto

Describir la situación sin anticipar la solución.

Paso 3. Recoger evidencias

Combinar datos, documentos y experiencias.

Paso 4. Escuchar a las personas

Incorporar diferentes perspectivas.

Paso 5. Analizar causas y condicionantes

Distinguir explicaciones, supuestos, límites y riesgos.

Paso 6. Reconocer capacidades

Identificar recursos y fortalezas.

Paso 7. Definir resultado y alcance

Concretar qué se quiere mejorar y hasta dónde llegará inicialmente la intervención.

EJEMPLO LOCAL: RESERVAS DE INSTALACIONES DEPORTIVAS

Caso aplicado a la Administración Local.

CASO FICTICIO ELABORADO CON FINES DIDÁCTICOS

Este supuesto se utiliza exclusivamente para favorecer el aprendizaje y no describe una entidad concreta.

Un ayuntamiento recibe numerosas quejas sobre la reserva de instalaciones deportivas. La primera propuesta consiste en adquirir una aplicación móvil.

Antes de decidir, el equipo realiza un diagnóstico inicial.

Síntomas

- quejas;
- llamadas repetidas;
- reservas duplicadas;
- instalaciones disponibles que aparecen ocupadas;
- dificultad para conocer el estado de una solicitud.

Evidencias

- revisión de tres meses de reservas;
- entrevistas con personal y entidades deportivas;
- observación del proceso;
- análisis de formularios;
- revisión de incidencias;
- consultas de la ciudadanía.

Hallazgos

- cada instalación utiliza un registro diferente;

- no existe un criterio común de prioridad;
- las cancelaciones no se actualizan;
- algunas solicitudes llegan por canales informales;
- no todas las instalaciones disponen del mismo soporte;
- las asociaciones necesitan planificar con antelación;
- parte del personal teme perder autonomía.

Capacidades

- existe un calendario digital que puede adaptarse;
- dos instalaciones ya utilizan criterios similares;
- las asociaciones están dispuestas a participar;
- la diputación ofrece asistencia técnica;
- el personal conoce bien los periodos de demanda.

Reto reformulado

IDEA DESTACADA

Mejorar la coordinación y trazabilidad de las reservas de instalaciones deportivas, facilitando información coherente y criterios compartidos sin excluir a quienes necesitan atención asistida.

Resultado deseado

- reducir duplicidades;
- actualizar disponibilidad;
- ofrecer información coherente;
- facilitar planificación;
- mantener canales accesibles.

APRENDIZAJE DEL CASO

El diagnóstico no descarta una aplicación, pero evita tratarla como solución automática. Primero permite comprender el proceso, los criterios, las personas afectadas y las capacidades disponibles.

DETENTE Y PIENSA

Recuerda un cambio que comenzara con una solución ya elegida.

- ¿Qué problema se suponía que resolvería?
- ¿Se comprobó esa suposición?
- ¿Se escuchó a quienes utilizaban el proceso?
- ¿Aparecieron causas que no se habían considerado?
- ¿La solución tuvo que modificarse?
- ¿Qué habría aportado un diagnóstico previo?

PRUÉBALO EN TU CONTEXTO

Elige un reto y redacta dos frases.

Primera frase: situación actual

Actualmente...

Describe lo que ocurre sin utilizar palabras como “falta”, “necesitamos” o el nombre de una herramienta.

Segunda frase: resultado deseado

Queremos conseguir...

Describe el cambio observable que debería producirse, sin indicar todavía la solución.

Ejemplo

Situación actual: las consultas sobre ayudas se atienden desde diferentes áreas con criterios que no siempre coinciden.

Resultado deseado: ofrecer información coherente y permitir que el personal consulte criterios compartidos y actualizados.

HERRAMIENTA: FICHA DE DIAGNÓSTICO INICIAL

1. Reto

¿Qué situación merece ser revisada?

2. Punto de partida

¿Cómo funciona actualmente?

3. Síntomas y consecuencias

¿Qué observamos y qué efectos produce?

4. Finalidad pública

¿Por qué resulta importante intervenir?

5. Evidencias disponibles

¿Qué datos, documentos y experiencias sustentan el diagnóstico?

6. Personas y áreas implicadas

¿A quién afecta y quién posee conocimiento relevante?

7. Posibles causas

¿Qué factores pueden explicar o mantener la situación?

8. Condicionantes

¿Qué elementos normativos, organizativos, culturales, tecnológicos o territoriales influyen?

9. Capacidades

¿Qué fortalezas, recursos y conocimientos pueden aprovecharse?

10. Alcance

¿Qué parte del problema se abordará inicialmente y qué quedará fuera?

11. Resultado deseado

¿Qué debería mejorar sin anticipar una solución?

12. Señales de avance

¿Qué permitiría observar que la situación evoluciona?

13. Supuestos y riesgos

¿Qué damos por cierto y qué podría dificultar el cambio?

14. Información pendiente

¿Qué necesitamos conocer antes de decidir?

Esta estructura se utilizará como base de la **Actividad 1: Diagnóstico de una situación de cambio**.

ATENCIÓN

Evita tres riesgos del diagnóstico

1. Confirmar una solución previamente elegida

El diagnóstico debe poder demostrar que la solución inicial necesita modificarse o incluso descartarse.

2. Prolongar indefinidamente el análisis

No toda decisión requiere una investigación exhaustiva. Debe reunirse información suficiente y proporcionada para actuar responsablemente.

3. Utilizar información sensible

Si trabajas sobre un caso real:

- no incluyas datos personales;
- no identifiques expedientes;
- evita información reservada;
- utiliza datos agregados o anonimizados;
- sustituye nombres por categorías;
- consulta los protocolos de tu entidad cuando sea necesario.

En pocas palabras

- Diagnosticar significa comprender suficientemente una situación antes de decidir cómo intervenir.
- Un síntoma muestra que algo ocurre; una causa ayuda a explicar por qué.
- El problema no debe formularse como ausencia de una solución.
- Un reto bien definido conecta situación, consecuencias, personas afectadas y finalidad pública.
- Las evidencias pueden ser cuantitativas, cualitativas, normativas y documentales.
- Debemos distinguir hechos, interpretaciones, hipótesis y soluciones.
- Delimitar el alcance hace que el cambio sea manejable.
- Los condicionantes influyen en la actuación, pero no siempre son barreras absolutas.
- Un diagnóstico también debe reconocer capacidades y fortalezas.
- El resultado deseado debe describir una mejora observable, no una herramienta.
- Los supuestos, riesgos y lagunas deben hacerse visibles.
- El diagnóstico debe ser proporcionado a la complejidad y relevancia del cambio.

Autocomprobación · Comprueba lo aprendido

1. Una organización afirma que su problema es “no disponer de una aplicación móvil”. ¿Cuál es la principal dificultad de esta formulación?

- a) Es demasiado extensa.
- b) Describe la ausencia de una solución, no el problema que debe resolverse.
- c) No incluye un presupuesto.
- d) Las aplicaciones nunca son útiles.

Respuesta adecuada: b).

Retroalimentación: antes de decidir una herramienta debe describirse qué necesidad existe, a quién afecta y qué resultado se pretende mejorar.

2. ¿Cuál de estas opciones es una evidencia cualitativa?

- a) Número de solicitudes.
- b) Tiempo medio de resolución.
- c) Entrevistas con personal y personas usuarias.
- d) Porcentaje de expedientes subsanados.

Respuesta adecuada: c).

Retroalimentación: las entrevistas permiten comprender experiencias, causas y percepciones. Las demás opciones son evidencias cuantitativas.

3. Indica si la afirmación es verdadera o falsa

IDEA DESTACADA

Un diagnóstico debe identificar únicamente las deficiencias de la organización.

Respuesta: falsa.

Retroalimentación: también debe reconocer capacidades, fortalezas, conocimientos y prácticas que pueden sostener el cambio.

4. ¿Cuál es la formulación más adecuada de un resultado?

- a) Comprar una plataforma.
- b) Modernizar completamente la organización.
- c) Reducir duplicidades y facilitar que las áreas consulten información actualizada.
- d) Conseguir que el personal acepte la decisión.

Respuesta adecuada: c).

Retroalimentación: describe una mejora observable sin cerrar todavía la solución.

5. ¿Qué significa delimitar el alcance?

- a) Ignorar las causas relacionadas.
- b) Decidir qué parte del reto se analizará y abordará inicialmente.
- c) Reducir el número de personas consultadas al mínimo.
- d) Elegir la solución más sencilla.

Respuesta adecuada: b).

Retroalimentación: delimitar ayuda a mantener el reto manejable sin perder de vista sus relaciones con el sistema.

6. ¿Cuál de estas prácticas mejora la calidad del diagnóstico?

- a) Utilizar una única opinión experta.
- b) Recoger solo datos que apoyan la solución inicial.
- c) Contrastar datos, documentos y experiencias diferentes.
- d) Evitar preguntas que puedan cuestionar el proyecto.

Respuesta adecuada: c).

Retroalimentación: combinar fuentes permite detectar coincidencias, discrepancias y explicaciones alternativas.

Cierre del recorrido conceptual del Bloque 1

A lo largo de las seis unidades has trabajado una secuencia completa:

- 31. Por qué necesitan innovar las administraciones.
- 32. Diferencias entre creatividad, mejora, innovación y transformación.
- 33. Retos de la Administración Local.
- 34. Influencia de la cultura organizativa.
- 35. Fundamentos de la gestión del cambio.
- 36. Diagnóstico inicial de una situación.

El siguiente paso será aplicar esta secuencia a un reto real o verosímil mediante la **Actividad 1: Diagnóstico de una situación de cambio**.

El diagnóstico que elabores podrá convertirse posteriormente en el punto de partida de tu estrategia final de cambio e innovación.

Fuentes

- [OCDE/SIGMA — Toolkit for the Preparation, Implementation, Monitoring, Reporting and Evaluation of Public Administration Reform.](#)
- [Government Analysis Function — The Theory of Change Process.](#)
- [Design Council — Framework for Innovation.](#)
- [Design Council — The Double Diamond.](#)
- [OCDE — Recomendación sobre evaluación de políticas públicas.](#)
- [INAP — Consenso por una Administración Abierta.](#)

Para ampliar

- [Government Analysis Function — Theory of Change.](#)
- [INAP — Laboratorio de Innovación Pública.](#)
- [OCDE — The Public Sector Innovation Lifecycle.](#)

Cierre del bloque

Caso integrado: diagnosticar antes de simplificar

CASO FICTICIO ELABORADO CON FINES DIDÁCTICOS

El procedimiento municipal presenta retrasos, documentos incompletos, consultas repetidas y devoluciones entre áreas. La primera propuesta consiste en implantar una nueva aplicación. Antes de decidir, el equipo debe aclarar la finalidad pública, distinguir síntomas de causas, escuchar a las personas implicadas, observar la cultura de coordinación y delimitar el resultado deseado.

Utiliza las siguientes preguntas para integrar lo aprendido:

- ¿Qué necesidad o resultado público justifica revisar el procedimiento?
- ¿Qué parte del reto requiere creatividad, mejora continua, innovación o transformación?
- ¿Qué retos locales están conectados y qué garantías deben preservarse?
- ¿Qué prácticas culturales podrían impulsar o dificultar la adopción?
- ¿Qué diferencia existe entre implantar una solución y consolidar una nueva forma de trabajo?
- ¿Qué evidencias, capacidades, condicionantes y lagunas deben incorporarse al diagnóstico?

RESULTADO ESPERADO

Un diagnóstico inicial suficientemente claro para orientar la Actividad 1 sin anticipar una solución cerrada.

Ocho aprendizajes esenciales

- La estabilidad pública y la capacidad de adaptación son complementarias.
- Innovar significa aplicar cambios que generan valor público y aprendizaje, no incorporar novedades por sí mismas.
- Creatividad, mejora continua, innovación y transformación cumplen funciones diferentes y pueden combinarse.
- Los retos locales forman un sistema: simplificación, coordinación, accesibilidad, tecnología, conocimiento y garantías están conectados.
- La cultura se observa en prácticas, valores declarados y supuestos compartidos.
- Gestionar el cambio implica preparar la transición entre una solución implantada y una práctica adoptada y consolidada.
- Un diagnóstico distingue hechos, interpretaciones, hipótesis, síntomas, causas y soluciones propuestas.
- El resultado deseado debe expresar qué mejora se pretende observar sin cerrar prematuramente la respuesta.

Glosario del bloque

Término	Definición de uso en el bloque
Innovación pública	Aplicación de algo diferente en un contexto público para generar valor y aprendizaje.
Creatividad	Capacidad de generar alternativas y posibilidades.
Mejora continua	Revisión sistemática de una práctica para perfeccionarla progresivamente.
Transformación	Cambio profundo y conectado del sistema, sus capacidades y formas de trabajo.
Cultura organizativa	Conjunto de significados, hábitos, reglas y formas de relacionarse que orientan la práctica

Término	Definición de uso en el bloque
	cotidiana.
Gestión del cambio	Preparación, acompañamiento y ajuste del recorrido necesario para adoptar y consolidar una nueva forma de trabajo.
Implantación	Puesta en funcionamiento formal o técnica de una solución.
Adopción	Uso efectivo de la nueva práctica por las personas y áreas implicadas.
Diagnóstico inicial	Comprensión suficiente de la situación antes de decidir cómo intervenir.
Evidencia	Dato, documento, observación o experiencia que ayuda a comprender una situación.
Resultado deseado	Cambio observable que se pretende lograr, formulado sin anticipar necesariamente una solución.

Actividad y recursos

Código	Recurso	Uso
RP-B1-01	Esquema «innovación, mejora y transformación»	Distinguir procesos y clasificar iniciativas.
RP-B1-02	Mapa de tipos de innovación pública	Reconocer ámbitos posibles de innovación.
RP-B1-03	Señales de una cultura favorable o desfavorable al cambio	Observar coherencias, hábitos y barreras culturales.
RP-B1-04	Guía breve de preguntas para el diagnóstico inicial	Ordenar la recogida y el contraste de información.
Actividad 1	Diagnóstico de una situación de cambio	Entregar una ficha individual en 60 minutos y reutilizarla en la actividad final.

CONEXIÓN CON LA ACTIVIDAD FINAL

El diagnóstico elaborado en la Actividad 1 podrá convertirse en el primer apartado de la estrategia final de cambio e innovación.

Fuentes consolidadas del bloque

- [Declaración de la OCDE sobre Innovación en el Sector Público](#)
- [Laboratorio de Innovación Pública del INAP](#)
- [Capacidad innovadora de los gobiernos — OCDE](#)
- [OCDE — Declaración sobre Innovación en el Sector Público](#)
- [OCDE — Innovative Capacity of Governments](#)
- [INAP — Laboratorio de Innovación Pública](#)
- [INAP — La innovación pública en las Administraciones locales](#)
- [OCDE — The Public Sector Innovation Lifecycle](#)
- [INAP — Banco de Innovación de las Administraciones Públicas](#)
- [Manual de Oslo 2018](#)
- [OCDE y Eurostat — Manual de Oslo 2018](#)
- [OCDE — Government Innovation](#)
- [Simplificación administrativa y reducción de cargas](#)

- [Digital Government Outlook 2026](#)
- [Real Decreto 1112/2018 sobre accesibilidad](#)
- [FEMP — Digitalización, innovación y Administración Local](#)
- [Punto de Acceso General — Simplificación administrativa y reducción de cargas](#)
- [OCDE — Digital Government Outlook 2026](#)
- [BOE — Real Decreto 1112/2018 sobre accesibilidad de sitios web y aplicaciones del sector público](#)
- [FEMP — Digitalización, innovación, transparencia, participación y buen gobierno local](#)
- [INAP — Estrategias de aprendizaje en las organizaciones públicas](#)
- [Administracion.gob.es — Punto de Acceso General](#)
- [OCDE — Digital Government](#)
- [Organizational Culture and Leadership, Wiley](#)
- [Fostering Innovation in the Public Sector](#)
- [Edgar H. Schein y Peter A. Schein — Organizational Culture and Leadership, 5.ª edición, Wiley](#)
- [OCDE — The Innovation Imperative in the Public Sector](#)
- [OCDE — Fostering Innovation in the Public Sector](#)
- [OCDE — Recomendación sobre liderazgo y capacidades del servicio público](#)
- [Government Project Delivery — Gestión del cambio organizativo y social](#)
- [Prosci — Definición de gestión del cambio](#)
- [Recomendación de la OCDE sobre liderazgo y capacidades del servicio público](#)
- [Government Project Delivery — Management of Organisational and Societal Change](#)
- [Prosci — What Is Change Management?](#)
- [OCDE — Leadership for a High Performing Civil Service](#)
- [INAP — Consenso por una Administración Abierta](#)
- [GOV.UK — Service Manual](#)
- [INAP — La Administración transformadora](#)
- [SIGMA — Toolkit for the Preparation, Implementation, Monitoring, Reporting and Evaluation of Public Administration Reform](#)
- [Government Analysis Function — Theory of Change Toolkit](#)
- [OCDE/SIGMA — Toolkit for the Preparation, Implementation, Monitoring, Reporting and Evaluation of Public Administration Reform](#)
- [Government Analysis Function — The Theory of Change Process](#)
- [Design Council — Framework for Innovation](#)
- [Design Council — The Double Diamond](#)
- [OCDE — Recomendación sobre evaluación de políticas públicas](#)
- [Government Analysis Function — Theory of Change](#)

SIGUIENTE PASO

El Bloque 2 abordará la dimensión humana del cambio, las resistencias y las condiciones que ayudan a comprender cómo viven las personas una transformación.