
LA INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA
INNOVATION IN PUBLIC MANAGEMENT

José Gesto Rodríguez¹  <https://orcid.org/0000-0001-9396-6020>

Recibido: 01-03-2023
Aceptado: 04-04-2022

RESUMEN

Las características organizacionales y la naturaleza de los servicios públicos obligan a pensar la innovación desde una perspectiva distinta a la que tradicionalmente se ha utilizado para abordarla dentro del contexto de las empresas productivas del sector privado. Bajo tales premisas en los años recientes, se ha expandido el interés por el estudio de la innovación vinculada al sector público. En tal sentido, la innovación en la gestión pública puede ser definida como el proceso de exploración asimilación y explotación exitosa de una novedad, en distintas esferas institucionales, organizativas y sociales, con el propósito de que la misma aporte soluciones originales, inéditas y creativas que permitan generar respuestas en forma óptima a las nuevas, tradicionales y cambiantes necesidades de la sociedad. Así entonces, pudiera decirse que la Innovación Pública alude al desarrollo e implementación de una nueva idea por una institución pública para crear o mejorar el valor público dentro de una sociedad. Es un concepto complejo, con un carácter polisémico y elusivo, en función de sus notables potencialidades para el manejo de los asuntos de gobierno y particularmente, en la gestión pública. A continuación, se pretende analizar la conceptualización de la innovación en el sector público, a través de una revisión documental enfocada la revisión de diferentes definiciones, la importancia de llevarla a cabo, sus líneas de actuación, así como en la descripción de algunas formas de trabajo y modelos a seguir para la creación de organizaciones públicas innovadoras. Se concluye, esencialmente, que la gestión pública está llamada a contribuir a la transformación de las demandas y necesidades sociales; de tal forma que se requiere innovar para responder más eficazmente a las crecientes expectativas ciudadanas.

Palabras claves: Innovación; innovación pública; gestión; gestión pública; administraciones públicas.

ABSTRACT

The organizational characteristics and nature of public services force us to think about innovation from a different perspective than the one that has traditionally been used to approach it within the context of productive enterprises in the private sector. Under these premises in recent years, interest in the study of innovation linked to the public sector has expanded. In this sense, innovation in public management can be defined as the process of exploration, assimilation and successful exploitation of a novelty, in different spheres institutional, organizational and social with the purpose that it provides original, unprecedented and creative solutions that allow generating responses in an optimal way to the new, traditional and changing needs of society. Thus, it could be said that Public Innovation refers to the development and implementation of a new idea by a public institution to create or improve public value within a society. It is a complex concept, with a polysemic and elusive character, based on its remarkable potentialities for the management of government affairs and particularly in public management. Next, it is intended to analyze the conceptualization of innovation in the public sector, through a documentary review focused on the review of different definitions, the importance of carrying it out, its lines of action, as well as the description of some forms of work and models to follow for the creation of innovative public

¹ Dr. En Gobierno y Administración Pública, Dr. En Derecho, Postdoctorado En Alta Dirección, Investigador Independiente. España. campus.off@gmail.com

organizations. It is concluded, essentially, that public management is called to contribute to the transformation of social demands and needs; In such a way that innovation is required to respond more effectively to the growing expectations of citizens.

Keywords: Innovation; public innovation; management; governance; public administrations.

Introducción

Innovar se ha convertido en una imprescindible necesidad, que trasciende las empresas del sector privado para permear a las instituciones públicas, con el propósito de que las mismas respondan ante las demandas de la sociedad. En virtud de ello, los académicos y profesionales se han interesado cada vez más en la innovación en los organismos administrativos del Estado (Osborne y Brown, 2011; Walker, 2014); abrazando muchos la idea de que la innovación puede contribuir al mejoramiento de la calidad de los servicios públicos, así como a optimizar la capacidad de resolución de problemas de las organizaciones gubernamentales para hacer frente a los desafíos sociales (Damanpour y Schneider, 2009).

Para Windrum y Koch (2008), la falta de prioridad en la investigación aplicada sobre innovación en el sector público es consecuencia, en parte, de una miopía disciplinaria que se vio influenciada por la antigua visión que asociaba el concepto de innovación al aparato productivo, mientras que el sector de servicios era considerado improductivo y tecnológicamente atrasado. En años recientes, tal perspectiva ha cambiado con el intempestivo y explosivo interés en invertir en investigación y desarrollo en el contexto privado y gracias al exponencial repunte y orientación hacia una economía fundamentada en servicios. Con frecuencia, la innovación del sector público ha está vinculada a movimientos de reforma como la Nueva Gestión Pública (Pollitt y Bouckaert, 2011), el gobierno electrónico (Bekkers y Homburg 2005), el cambio de gobierno a gobernanza (Rhodes, 1996) y, más recientemente, a las discusiones sobre el papel en retirada del gobierno en una “Big Society” (Lowndes y Pratchett, 2012).

El propósito de este artículo es analizar la conceptualización de la innovación en el sector público, a través de una revisión documental que permitirá la construcción de un marco empírico de antecedentes y efectos potencialmente importantes de la misma; partiendo del reciente interés que el tema ha cobrado en los últimos años, tras la consideración de la pluralidad y diversidad de perspectivas en torno a su aplicación, así como de la inexistencia de una única definición que pueda dar cuenta de su complejidad, especialmente cuando la misma ha sido aplicada al ámbito de la gestión de las administraciones públicas.

Marco Teórico

La Innovación en el Contexto de la Gestión Pública

Desde la década de los años cincuenta, el concepto de innovación ha tenido un amplio desarrollo, principalmente en vinculación a la empresa privada. No obstante, como señalan algunos autores, hay que descartar la suposición común de que la innovación es algo que sucede principal o exclusivamente en el sector privado, y que, por lo tanto, necesariamente se tiene que ir allí para encontrar la manera de impulsarla (Formichella, 2005). Es así como recientemente, la innovación ha adquirido una especial relevancia a nivel público, forzando a las administraciones a buscar nuevos mecanismos de gestión (Zerillo, 2014).

Pese a que las innovaciones son generalmente atribuidas al sector productivo (Innobasque, 2020), ha de tenerse en cuenta que el éxito de la política pública cuenta con aumentar el rendimiento del sistema en conjunto, y la prioridad asignada a los distintos elementos depende de la naturaleza y el estado del sistema de innovación de cada país, dentro del cual se integra gestión pública (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2010a). Ciertamente, hasta hace no mucho tiempo se pensaba que la necesidad de innovar era una exigencia limitada al sector privado, en el cual, la falta de adaptación a los mercados se trasladaba a la cuenta de resultados, y finalmente a la desaparición de las organizaciones empresariales. No obstante, la prolongación de las crisis económicas, los costos del acceso a los mercados de deuda pública, así como las políticas de austeridad y de reducción del déficit, han puesto inexorablemente de manifiesto, que muchos servicios públicos no puedan sobrevivir en los mismos términos en los que lo habían hecho hasta ahora.

En los últimos años, efectivamente se han incrementado y diversificado de forma sustantiva las investigaciones sobre el fenómeno de la innovación en el gobierno y en las administraciones públicas, propiciando el surgimiento de nuevos espacios de reflexión y práctica para impulsar procesos de modernización y mejora en la gestión de servicios e instituciones públicas.

A tal expansión del conocimiento científico, se le ha sumado el interés por el desarrollo de marcos conceptuales y analíticos que sirvan como fundamento para el entendimiento del fenómeno de la innovación, a través de la identificación de sus variables principales bajo la lógica de su observación como un proceso de carácter sistémico y de la clara determinación de sus elementos o componentes, con el propósito de ir configurando y adaptando un modelo de aplicación propia a la naturaleza, intereses y particularidades del sector público.

Si bien, todo ello ha contribuido a la conformación de un marco referencial para el análisis de este peculiar objeto de estudio, también ha puesto en evidencia tanto la pluralidad como la dispersión de

enfoques existentes, así como el carácter polisémico y elusivo que la conceptualización de la innovación trae aparejada al pretender desplegar sus potencialidades en la esfera de los asuntos de gobierno y particularmente, en la gestión pública.

La palabra innovar, en términos etimológicos, alude a la introducción de novedades; siendo también sinónimo de modernizar, descubrir, modificar, transformar, rectificar, cambiar. “Innovar” proviene del latín “innovare”, que significa cambiar o alterar las cosas introduciendo novedades. Empero, no existe una única definición que pueda dar cuenta de su complejidad, especialmente cuando la misma ha sido aplicada al ámbito de la gestión. De tal manera que se la ha relacionado con mejoras a nivel organizativo, hasta aquellas otras que van dirigidas a un proceso o producto. En tal sentido, ha de interpretarse que la innovación no es un objeto concreto, se trata de un concepto, o mejor dicho una palabra con las etiquetas de un concepto, en la que no hay un acuerdo común en su definición (Zerillo, 2014).

La innovación es un fenómeno complejo, sistémico, que depende de la confluencia de muchos factores y protagonistas, de las relaciones que se dan entre ellos y de las capacidades e infraestructura que en conjunto facilitan el proceso (Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad [CNIC], 2010). Debe tenerse en cuenta, además que:

Si bien son las organizaciones y quienes trabajan en ellas los actores principales de la innovación, se requiere del desarrollo de una comunidad y una dinámica permanente que permita aprovechar los recursos disponibles desde las emergentes nomenclaturas que se comienzan a moldear en lo que se refiere a la sociedad de la información, el Estado Red y los nuevos espacios de aprendizaje y colaboración que son producto de la llamada gestión del conocimiento, del trabajo en redes distribuidas y la ventaja que otorga la generación de valor compartido (Kramer y Porter, 2011 P. 1).

Bajo el análisis de esta perspectiva, ha de interpretarse que es una urgencia el contribuir al logro de la estructuración de una combinación virtuosa de factores orientados a facilitar y promover la innovación en el interior de los organismos públicos; e incluso, más allá de los mismos. Al respecto, se asume como implícito el requerimiento de nuevas capacidades y competencias suficientemente flexibles para usar y adaptar tecnologías, que permitan el aprender y desaprender constantemente, en aras de generar y gestionar conocimiento con una fluidez adecuada en adaptación a los incesantes cambios del mundo en su momento actual de desarrollo y radical transformación hacia una nueva frontera paradigmática (Ramírez, 2012).

Particularmente, aludiendo a ello:

(Schumpeter, 1942 como se citó en Suárez, 2018), entiende la innovación como una de las causas del desarrollo económico, como un proceso de transformación económica, social y cultural, y la definió como: la introducción de nuevos bienes y servicios en el mercado, el surgimiento de nuevos métodos de producción y transporte, la consecución de la apertura de un nuevo mercado, la generación de una nueva fuente de oferta de materias primas y el cambio en la organización en su proceso de gestión (p. 122).

La innovación es la transformación de conocimiento porque da origen a nuevos productos y servicios, así lo sostiene Nelson (1997); no es un evento aislado, sino la respuesta continua a circunstancias cambiantes. Según Castells y Pasola (1997), “la innovación es el proceso en el cual a partir de una idea, invención o reconocimiento de una necesidad se desarrolla un producto, técnica o servicio útil hasta que sea comercialmente aceptado”. También ha sido conceptualizada como la aplicación de una nueva o significativa mejora en un producto (bien y/o servicio) o proceso, un nuevo método de comercialización, o un nuevo método de organización en las prácticas de negocio, lugar de trabajo o en las relaciones externas (OCDE, 2009); teniendo en cuenta además, que la innovación se produce con la intención de beneficiar a un individuo, un grupo, una organización o la sociedad entera (Hosking y Morley, 1991; Hosking y Anderson, 1992), y que puede tener un impacto negativo o imprevisto (Osborne, 1998).

Por lo general, el concepto de innovación es asociado de manera automática al mundo de la empresa y los negocios, y en la contemporaneidad, más directamente al ámbito de los avances tecnológicos y el uso intensivo de las nuevas herramientas que circulan en la “Galaxia Internet” (Castells, 2009). Empero, y hasta hace unas décadas atrás, poco o nada de ello se relacionaba con el gobierno y el sector público; de facto, se asumía que el innovar al interior de las administraciones públicas era una quimera en la que no valía la pena invertir tiempo ni recursos. Desde los inicios del siglo XXI esto ha cambiado radicalmente, develándose cotidianamente su expresión tanto en los debates como en la práctica sobre la oportunidad de:

[...] mejorar los servicios públicos; incrementar el desarrollo de estrategias de gobierno y/o administración electrónica; impulsar la aplicación de sofisticados dispositivos y modelos de gestión para rediseñar procesos y simplificar procedimientos; diseñar y poner en marcha enfoques de gobierno abierto con énfasis en la apertura, disponibilidad, accesibilidad y reutilización de datos públicos, el fomento de espacios participativos y el uso de redes sociales, lo que se suma a las variadas formas de colaboración masiva y generación de nuevas aplicaciones tecnológicas de carácter ciudadano potenciando el cultivo del capital social y facilitando los procesos de gestión del conocimiento entre los diversos actores (Ramírez, 2012, p. 9).

Tales planteamientos tienden a reflejar que se ha suscitado un cambio y que, muy probablemente, tanto su ruta de navegación como los nuevos territorios por descubrir, se expandirán exponencialmente en los próximos años, lo que, bajo una mirada entusiasta, impulsará transformaciones radicales en la forma en que se entienden, gestionan y desarrollan los sistemas político-administrativos (Ramírez, 2011). Frecuentemente, el abordaje de la innovación se hace desde los conceptos de ideas revolucionarias y tecnologías avanzadas, así como a través del rol ejercido por personas consideradas rupturistas y carismáticas, llamadas por lo usual, emprendedores.

Una gran parte de la literatura está dedicada a corporaciones privadas vanguardistas con altos niveles de flexibilidad y la libertad para perseguir grandes ideas. Solo se menciona a los gobiernos en tanto que estos ahogan la innovación o en relación con las medidas que deberían tomarse para promoverla (Lewis, 2010).

Contrariamente, con una vinculación más estrecha hacia la necesidad de generar un cuerpo conceptual común y orientado hacia el desarrollo de líneas de investigación propias sobre la innovación en el sector público, ha surgido un interesante debate académico que recién comienza a mostrar sus primeros resultados. En tal sentido, la OCDE (2019) en su declaración sobre innovación en el sector público afirma que la innovación de manera amplia consiste en implementar algo nuevo para un contexto determinado con el objetivo de generar impacto y sirve como estrategia proactiva que los gobiernos pueden utilizar para responder, adaptarse y prepararse ante los desafíos públicos. De allí, que indudablemente, ha de entenderse que:

Las administraciones públicas son agentes innovadores que continuamente están transformando y ampliando las políticas y los servicios públicos que prestan a los ciudadanos en función de sus nuevas demandas y necesidades. Además, los empleados públicos poseen, en términos generales, un elevado nivel profesional que los hace totalmente permeables a la innovación. Es, por tanto, una evidencia que las administraciones públicas poseen una enorme capacidad potencial y real de innovación (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAP], 2020, p. 3).

Así, la innovación en el contexto de lo público está relacionada con el aprovechamiento de los estímulos internos que comprenden las personas y el entorno organizativo, los externos referidos a las demandas de la sociedad, a la colaboración ciudadana y de otros actores, los laterales benchmarking en el sector público y el impulso en el contexto del Gobierno Abierto que se vincula a las reformas e imperativos legales, etcétera (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento [AGESIC], 2020). Intentando proporcionar algunas premisas de base que pudiesen ser

consideradas como necesarias para analizar sistemática, estructurada y metódicamente a la innovación en el sector público, Pollit (2008) acota las siguientes afirmaciones:

- En la definición de la innovación no hay consenso, siendo notoria la existencia de evidentes dificultades para acuñar un significado operacional; lo cual genera una influencia negativa en los procesos de obtención, análisis, medición y comparación de información y/o casos.
- La innovación no es solamente un concepto, es en la actualidad un concepto en auge, muy de moda, con un tono normativo positivo, que ha cobrado preponderancia en el discurso de los políticos y los gurús de la gestión.
- En el contexto del sector público, la innovación no es ninguna novedad. Si se hace una revisión histórica, es posible verificar que desde siempre han existido notables innovaciones en el sector público, solo que no habían sido calificadas ni llamadas de esa forma.
- La suposición de que la innovación es un proceso que se limita principal o exclusivamente al sector privado, debe ser descartada; así como la creencia de que se tiene que ir allí necesariamente para encontrar la manera de llevarla cabo.
- La innovación supone el asumir riesgos bien gestionados y sustentar consecuencias no deseadas o imprevistas; inclusive, puede no provocar las mejoras esperadas en los servicios públicos.

De tal manera, que puede inferirse que tales supuestos son importantes en el intento de desarrollar un marco de referencia que permita definir la innovación en el contexto del sector público.

Dicho debate ha sido, al menos, controversial y difuso en contraste con los avances que en la materia se han impulsado en el sector privado. En el actual momento, se afirma que el factor clave para el crecimiento de la productividad en la economía en red basada en el conocimiento es la innovación: la capacidad para recombinar factores de producción de una forma más eficiente y/u obtener un valor añadido mayor en el proceso o el producto (Castells, 2009).

Lo anterior, evidentemente disiente de la definición que exhibe el Manual de Oslo, previamente citada, donde se planteaba que la innovación consiste en la puesta en práctica de un nuevo producto, o en la significativa mejora de este, o de un bien, servicio y/o proceso, o en la implementación de nuevo método de comercialización, de organización de las prácticas asociadas a los negocios o a las empresas, a los entornos de trabajo o en las relaciones externas. Conviene entonces, a criterio de Ramírez (2012)

comparar ambas definiciones con otras que se han venido ensayando para incorporar la innovación en el sector público.

Así, para algunos autores, la innovación exitosa en el sector público “consiste en la creación e implementación de nuevos procesos, productos, servicios y métodos de entrega que dan lugar y se traducen en mejoras significativas en los resultados de eficiencia, eficacia y calidad” (Mulgan y Albury, 2003, p. 3). Para otros, la innovación consiste en:

[...] hacer algo diferente, de manera deliberada, con el fin de lograr ciertos objetivos o bien, cambios intencionados en el comportamiento, con un objetivo específico en mente. Con el fin de aprender e innovar, los actores deben interactuar con los demás, ya sea en organizaciones o a través de variadas fuentes de información, contacto y aprendizaje compartido (Koch y Hauknes, 2005).

Pretendiendo desarrollar un breve estado de arte de lo que se entiende por innovación en referencia al sector público, Ramírez (2012) recopila otras tantas definiciones:

- Una innovación es cualquier cambio razonablemente significativo en la forma en que una organización opera, se administra o define su misión básica (Moore, Sparrow y Spelman, 1997).
- La innovación es un proceso diferente a la invención y consiste en la aplicación y/o adaptación de nuevos conocimientos: Hay tres elementos implicados: los actores (innovadores), el proceso (la innovación) y los resultados (innovaciones). De tal manera que, el elemento central que distingue la innovación del cambio incremental es el impacto del proceso de cambio en la discontinuidad con el paradigma predominante de organización, producto/servicio o mercado (Osborne y Brown, 2005).
- La innovación consiste en nuevas ideas que se aplican, que por lo general son lo suficientemente duraderas como para afectar de manera apreciable el carácter o las operaciones de la organización (y por tanto son mucho más que mejoramiento continuo), siendo reconocidas como tales por los actores clave interesados y que, además no necesariamente son exitosas (Moore y Hartley, 2008).
- La innovación es tener ideas nuevas, desarrollando las mejores y aplicándolas de tal manera que hay (al menos) una buena probabilidad de que van a mejorar los métodos con los que opera la organización y/o realiza sus actividades. Ha de entenderse, asimismo que las nuevas ideas sin algún grado de aplicación no son suficientes (National Audit Office, 2009).

- En el sector público, la innovación debería ser definida en un sentido más amplio, como todo proceso de generación y aplicación de nuevas ideas capaces de mejorar la operatividad de las instituciones y elevar el nivel de vida de una sociedad (Centro de Predicción Económica [CEPREDE], 2006; como se citó en Ramírez, 2012).
- La innovación consiste en las prácticas llevadas a cabo por las organizaciones con el propósito de mejorar el producto o servicio prestado, caracterizado por:
Cambio – cambio radical e impacto
Novedad – es algo nuevo para la organización en cuestión
Acción – supone llevarlas a cabo, no sólo es una “buena idea” (Audit Commission, 2007; como se citó en Ramírez, 2012).
- La innovación en el sector público apela a que las nuevas ideas funcionen en la creación de valor público; las mismas tienen que ser, por lo menos en parte, nuevas en lugar de que estas se constituyan en sólo mejoras, tomadas en consideración en lugar de ser sólo buenas ideas y útiles (Mulgan, 2009). Por consiguiente, esta definición sugiere que las innovaciones necesariamente deben ser nuevas, estar implementadas y generar un impacto positivo en la creación de valor público.
- La innovación supone la búsqueda de soluciones creativas, inusuales o nuevas a los problemas y necesidades, incluyendo nuevos servicios y formas de organización y mejora de los procesos (Currie et al., 2008, p. 5).
- La innovación es la aplicación de nuevas ideas para producir mejores resultados. (Australian National Audit Office [ANAO], 2009; como se citó en Ramírez, 2012).
- Es el proceso de crear una nueva idea y transformarla en valor para la sociedad (valor público) (Bason, 2010).
- La innovación es el proceso de identificación, verificación, aplicación y difusión de ideas que agreguen valor (Department of Business, Innovation and Skills [BIS], 2010; citado por Ramírez, 2012).

En general, la innovación en el sector público se convierte en una necesidad imprescindible para la generación de valor público para la sociedad en su conjunto (Lujan, 2021). Al respecto, vale recordar que el propósito de las instituciones públicas está orientado precisamente hacia la creación de valor público; siendo esta una característica que las diferencia en esencia de las organizaciones privadas, cuyo objetivo es el valor privado (Chen, Walker y Sawhney, 2019). Es importante también destacar que:

“[...] los beneficios potenciales de la innovación en el sector público son grandes; de esta forma, la innovación en el espacio público se plantea como una oportunidad para adaptar la administración y sus servicios a las demandas ciudadanas, con mayores dosis de eficacia, eficiencia y transparencia (Mairal, 2020, p. 53)”.

Asimismo, ha de tenerse en consideración que las crecientes demandas ciudadanas para una gestión gubernamental más efectiva se combinan además con desafíos presupuestarios que inevitablemente obligan a los gobiernos a aumentar su eficiencia; “en este nuevo contexto se requiere de gobiernos capaces de innovar y modernizar para adaptarse a los cambios tecnológicos, las limitaciones presupuestarias y una ciudadanía con nuevas exigencias” (Acevedo y Dasser, 2016).

La Innovación Pública

La Innovación Pública puede ser entendida como el proceso de introducción de cambios significativos o novedades que transformen los servicios públicos con el objetivo de lograr mayor eficiencia, incrementar la aportación de valor al entorno y satisfacer las necesidades de la ciudadanía, la organización y la sociedad en su conjunto (AGESIC, 2020, p. 1)

La innovación pública busca nuevas maneras para crear valor público, es decir, valor compartido por todos. La innovación en la gestión pública puede definirse como el proceso de explorar, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas institucional, organizativa y social, de forma que aporte soluciones inéditas, originales y creativas a los problemas y permita así responder de manera óptima a las nuevas y tradicionales necesidades de los ciudadanos y de la sociedad (CLAP, 2020, p. 8).

No obstante, en la literatura académica y científica, existe una diversidad de definiciones para la innovación pública, la innovación en la administración pública, la innovación en la gestión pública o la innovación de servicios públicos; las cuales pueden ser interpretadas como sinónimos, facilitándose así, su revisión y análisis. De cualquier manera, ha de entenderse que:

El concepto de innovación tiene un carácter elástico y está en permanente actualización. En el caso de la gestión pública podría definirse como la necesidad que la Administración pública tiene de anticiparse y adaptarse a los cambios sociales y, en general, a todo tipo de cambios que haga que la relación entre ciudadano-Administración se transforme y que la Administración pública tenga los mecanismos necesarios y optimizados para poder satisfacer las necesidades de los ciudadanos. De esta definición puede desprenderse que el concepto de innovación va cambiando en función de los retos de cada momento temporal (CLAP, 2020, p. 3).

El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2016) del Gobierno de Chile considera la innovación en la gestión pública como el:

[...] proceso de creación de nuevas ideas útiles para las personas, que culmina en su implementación en el ámbito público y su transformación en valor público para la sociedad. Estas nuevas ideas se traducen en nuevos métodos, productos o servicios o cambios sustanciales de estos dirigidos a mejorar los resultados de una organización pública, con foco en la ciudadanía (p. 7)

A criterio de Lujan (2021),

En las definiciones precedentes es posible apreciar cómo la innovación en el sector público considera la incorporación de elementos como la co-creación, tras involucrar a aquellas personas que se mueven en el ecosistema de lo público sociedad civil, sector privado, academia y ciudadanía en general para articular la inteligencia colectiva a la gestión pública (p. 1).

Por otro lado, advierte sobre la importancia de resaltar conceptos como la “innovación del servicio público”, definido por Chen et al. (2019), como “el desarrollo e implementación de una nueva idea por una institución pública para crear o mejorar el valor público dentro de un ecosistema”.

Desde una perspectiva generalizada, Bloch (2010), resume los elementos clave de la innovación en el sector público, como los siguientes:

a) la implementación (la innovación es acerca de buenas ideas, pero ello no es condición suficiente, se requiere aplicarlas); b) éxito (más allá de la aplicación de una idea es necesario que genere un impacto positivo o contribuya a la creación de valor público, aun cuando ello sea más difícil de medir dada la multiplicidad de objetivos y los horizontes temporales presentes en los dominios de la gestión pública).

Añadiendo también:

c) grado de cambio necesario (se refiere a la medición del impacto de los cambios impulsados muchas veces la innovación afecta directamente a quien(es) la implementa(n) y a distinguir entre los cambios derivados de la innovación frente a los cambios menores que forman parte de las operaciones diarias, o tienen lugar de forma continua); y d) fuentes de la innovación (considerar la principal cuestión de si los cambios de mandato político que no son el resultado de las decisiones tomadas por la propia organización afectan y/o pueden influir en las innovaciones, sus resultados y efectos).

Según el criterio de Abril et al, (2013), en general, los conceptos de innovación “son aplicables tanto para el sector público como el privado; no obstante, la Administración Pública está cobijada por una

serie de responsabilidades que tienden a condicionar y particularizar su gestión” (p. 31). En la tabla 1, se destacan las diferencias que tales autores consideran críticas en el entendimiento de la noción de innovación en los dos sectores.

Tabla 1

La gestión del sector público vs. la gestión de la empresa privada

Concepto	Sector Público	Sector Privado
Campo de actuación	Claramente definido por la misma legislación	Decide libremente su misión y su ámbito de negocio
Entorno	Complejo, debido a las distintas presiones políticas y los problemas sociales no resueltos	Dinámico, con las variables de factores propias del mercado
Horizonte temporal	Corto plazo por el ciclo electoral	Estrategias a largo plazo
Interés	Plural, supeditado a una amplia variedad y puede ser objeto de múltiples interpretaciones	Los objetivos suelen fijarse de acuerdo a los grupos de interés (<i>stakeholders</i>)
Eficiencia económica	No sienten presión por ella	Es una parte fundamental del negocio
Consumidores	No puede existir ningún tipo de exclusión y cualquier bien o servicio debe ser dirigido a todos y a cada uno de ellos	Tendrán acceso fundamentalmente los que se necesiten/sientan/busquen satisfacción con el producto o servicio y lo pueden pagar
Recurso humano	Tiene limitaciones importantes en la toma de decisiones sobre los RRHH. Limitaciones importantes en la capacidad de recompensar los aciertos o sancionar los errores	Dependiendo de los recursos con los que cuente la empresa, puede disponer de los RRHH más apropiados y tiene normas e instrumentos de compensación y penalización a su disposición.

Nota. Abril et al, (2013), adaptación a partir de Ballart (2001).

Empero, el concepto de innovación al interior de las Administraciones Públicas aparentemente tiene otras connotaciones, y particularmente, tiene incidencia en otros aspectos que no son abordados por el sector privado; ya sea por su ámbito de actuación o por sus intereses. De allí la pertinencia de distinguir las líneas de actuación que la Administración Pública desarrolla en el ámbito de la innovación. La primera de ellas, denominada como directa, se ajusta al concepto de innovación propiamente dicho (OCDE, 2005), donde figurarán todos los cambios que en el referido entorno se han realizado, para la transformación, mejora o creación de un nuevo producto, proceso o servicio introducido en la sociedad.

En la segunda línea de actuación, la indirecta, se ubican todas las políticas de fomento o programas de apoyo a la innovación y, en general, todos los proyectos de I+D, que las administraciones han puesto en marcha para generar y fomentar la innovación. Además, también se agrupan acá, aquellas innovaciones generadas por las Administraciones Públicas y puestas al servicio o explotación de entes privados (Windrum y García, 2008).

Figura 1

Líneas de actuación en la innovación de la Administración Pública



Nota. Abril et al, (2013).

Pese a que las llamadas líneas de actuación directas son consideradas por definición, innovación en la Administración Pública, las líneas de actuación indirecta tienen una considerable importancia; a tal punto que:

[...] desde la administración Pública en muchos países se viene trabajando ininterrumpidamente en la introducción de cambios en las políticas de fomento, gasto y generación de I+D+i en las diferentes instituciones gubernamentales, con el básico e importante propósito de mejorar las condiciones actuales de la sociedad (Abril et al., 2013. (p. 33).

Finalmente, en lo que respecta a los objetivos de la innovación del sector público, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo del Gobierno de Chile (2016) destaca que son tres los objetivos principalmente perseguidos:

- La implementación de políticas e iniciativas con un enfoque interno hacia la mejora de la eficiencia del sector público.
- El establecimiento de políticas e iniciativas públicas con una orientación externa hacia la mejora de los bienes y servicios que el Estado debe proveer a la sociedad, y los resultados que genera para ciudadanos y empresas e instituciones.

- La implementación de políticas e iniciativas centradas en la promoción de la innovación en otros sectores, como el sector privado, el universitario, etcétera (p. 13).

En virtud del creciente rol central de la innovación en la procura de una amplia gama de objetivos sociales y económicos, es indudable que se requiere de un planteamiento de todo el gobierno a favor de políticas para la innovación.

Eso exige plataformas estables para medidas de coordinación, dar prioridad a políticas con perspectivas a mediano y a largo plazo, y liderazgo de los responsables de la formulación de políticas al más alto nivel. Implicar a los interesados directos en el desarrollo normativo puede ayudar a desarrollar una visión compartida y a formular políticas más eficaces para cumplir las metas sociales. Esto también implica coherencia y aspectos complementarios entre los niveles local, regional, nacional e internacional (OCDE, 2010^a. p. 7).

¿Por Qué y Cómo Innovar en los Servicios Públicos?

A consideración de la OCDE (2010b), fomentar la innovación en el sector público en todos los niveles de gobierno mejora la prestación de servicios públicos, mejora la eficiencia, cobertura y equidad, y crea externalidades positivas en el resto de la economía. Mulgan y Albury (2003), señalan que se requiere innovar en el sector público para mejorar la prestación y los resultados de los servicios públicos, especialmente para atender las áreas donde las pasadas políticas públicas han hecho pocos progresos o, sencillamente, han fracasado en sus resultados esperados e impacto; así como también para responder más eficazmente a los cambios de las necesidades públicas y las crecientes expectativas ciudadanas, contener los costos, aumentar la eficiencia y aprovechar las potencialidades de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC).

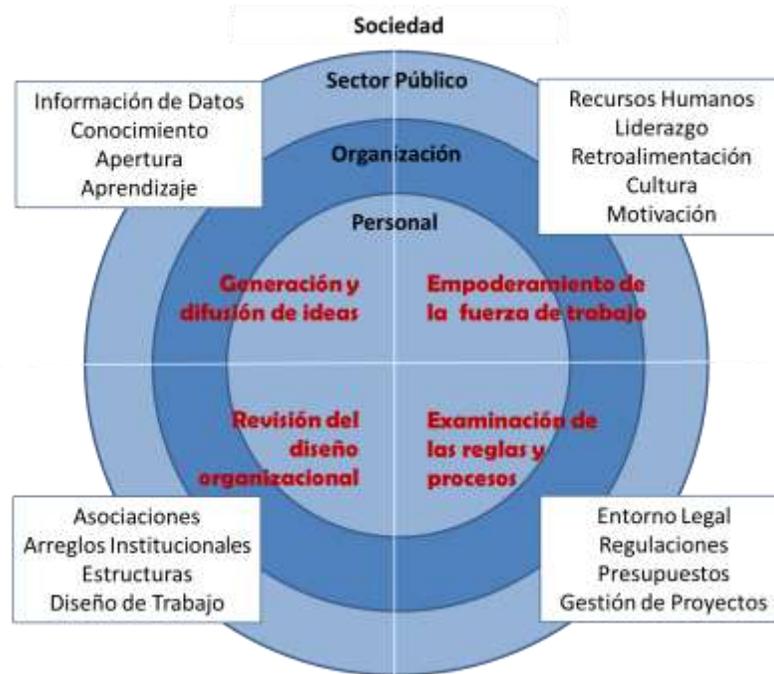
Aludiendo a la forma en la que se debería innovar en los servicios públicos, Daglio et al; (2014) hacen el planteamiento de una estructura de trabajo para ayudar a organizar conceptualmente y clasificar las ideas, así como los conceptos interrelacionados a las mismas, distinguiendo dos dimensiones: el nivel de análisis y el elemento temático. Para estos autores, la estructura está dividida en cuatro cuadrantes, en representación a elementos temáticos que agrupan los atributos organizacionales que ejercen influencia en la innovación del sector público Figura 2:

- a) Generación y difusión de ideas: donde se consideran los aspectos vinculados a la recolección, análisis y difusión de información, desarrollo de conocimiento y aprendizaje. Se mantiene acá la hipótesis de que tanto los datos, como la información, el conocimiento y el aprendizaje son

esenciales para generar la innovación, y que la manera en la que estos gestionados, puede ayudar a promoverla o a impedirarla.

Figura 2

Estructura de trabajo de la innovación del servicio público



Nota. Traducido por el autor (2021), Daglio et al; (2014).

- b) Empoderamiento de la fuerza de trabajo: comprende la dimensión cultural, explicando cómo los individuos se mantienen motivados dentro de una organización para la exploración de nuevas ideas y para la experimentación desde nuevas perspectivas. Aquí se sugiere también que el liderazgo y la forma en la que el talento humano es seleccionado, recompensado, socializado y gestionado, tiene un impacto directo en la capacidad innovadora de esta.
- c) Examinación de las reglas y procesos: se considera aquí la examinación de las reglas y procesos, incluyendo, además, el marco legal regulatorio, los procesos y regulaciones presupuestarios, los procesos de aprobación y las oportunidades que propician u obstaculizan la innovación.
- d) Revisión del diseño organización: teniendo en cuenta que sus elementos, así como la forma en la que está estructurado el trabajo dentro y entre las organizaciones pueden tener un impacto sobre la innovación en el sector público; lo cual incluye el desarrollo de espacios y métodos innovadores orientados a la conformación de equipos, a la eliminación de las islas y al fomento del trabajo en asociación entre organizaciones y más aún, entre sectores.

Por su parte, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo del Gobierno de Chile (2016) plantea como directrices, los siguientes principios orientadores para la innovación en el sector público:

- Enfoque en el ciudadano.
- Promoción de cultura de innovación interna.
- Co-creación, que permita la interacción entre distintos estamentos.
- Prototipado y escalamiento.
- Documentación, medición, evaluación y difusión.

Complementando tales ideas, Vargas (2021) señala que la innovación en el sector público está compuesta de elementos que hacen parte de un Modelo de Organización Pública Innovadora Figura 3, cuya conjugación permitirá el logro del objetivo de la innovación en las administraciones públicas, que no es otro que crear valor para los ciudadanos a través de soluciones contextualizadas, realistas y de alto impacto. Este modelo representa una propuesta de cómo enfrentar la innovación en el ámbito del sector público, considerando que cada elemento es una dimensión en sí misma y donde además se incluyen estrategias, acciones, tareas que deberán ser desarrolladas en cada contexto.

Figura 3

Modelo organización pública innovadora



Nota. Innovación y Competividad IDOM (citada por Vargas, 2021).

Por último, conviene mencionar los criterios establecidos por Ortiz de Zárate (2013) para identificar claramente cuándo una organización del sector público innova:

- Si genera una novedad local que sea usada y que tenga utilidad, es decir, que la introducción exitosa del cambio haya logrado una transformación en el sector público.
- Que contribuya a la creación de valor público, lo que implica el alcance de mejores resultados públicos en términos de eficiencia, eficacia y de satisfacción.

Por tanto, las características distintivas de la innovación pública son: novedad, implementación e impacto (Daglio et al, 2015; OCDE, 2015).

Conclusiones

La investigación de la innovación en los organismos administrativos del Estado es un tema que ha cobrado gran interés en los últimos años, en virtud de los beneficios que la misma puede traer para la solución de muchos problemas sociales, así como su importante rol en la implementación de políticas públicas y el desarrollo. Pese a que la innovación había sido considerada como un fenómeno exclusivo del sector privado, es una cuestión inherente a cualquier tipo de organización, indistintamente de su naturaleza, que convierte ideas y conocimientos, disponibles tanto en el interior como en el exterior de la misma, en cambios que generan valor y que son reconocidos por el mercado y la sociedad. Es así como la innovación en el actual siglo XXI se traduce en acciones que materializan significativos aportes a la competitividad de las organizaciones, regiones y naciones.

Para recuperarse de las crisis económicas y encaminarse hacia una trayectoria de crecimiento más sostenible, los países necesitan con urgencia el surgimiento de nuevas fuentes de desarrollo. El crecimiento inducido por la innovación, que implica tanto la creación como la difusión de productos, procesos y métodos, induce un crecimiento que hace que sea más fácil para los gobiernos el enfrentamiento de los problemas globales y sociales. Efectivamente, el éxito de la política pública cuenta con mejorar el rendimiento del sistema en su conjunto; la prioridad asignada a los distintos elementos dependerá de la naturaleza y del estado del sistema de innovación de cada entidad. Por tanto, ha de entenderse que la gestión pública está llamada a contribuir a la transformación de las demandas y necesidades sociales; de tal forma que se requiere innovar.

Referencias

Abril, A.; Deza, M.; García, J.; Gutiérrez, M.; Alfonso, J. y Rodríguez, J. (2013). *Introducción a la innovación en la Administración Pública. Visiones para una Administración Pública innovadora*. España: Instituto Nacional de Administración Pública.

https://www.ospi.es/export/sites/ospi/documents/documentos/Innovacion-en-el-sector-Publico/Introduccion_innovacion_Administracion_Publica.pdf

Acevedo S. y Dassen, N. (2016). Innovando para una mejor gestión: La contribución de los laboratorios de innovación pública. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Nota Técnica No IDB-TN-1101. 66 p.

Audit Commission (2007), *Seeing the Light. Innovation in Local Public Services*, London, Audit Commission
Barcelona: Edicions Universitat Politècnica de Catalunya.

Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. USA: Policy Press.

Bekkers, V. & Homburg, V. (2005). *The Information Ecology of E-Government: E-Government as Institutional and Technological Innovation in Public Administration*. Amsterdam: IOS Press.

Bloch, C. (2010). *Towards a conceptual framework for measuring public sector innovation*. Oslo: DAMVAD.

Castells, M. (2009). *Comunicación y Poder*. Madrid: Alianza Editorial.

Castells, P. y Pasola, J. (1997). *Tecnología e innovación en la empresa. Dirección y gestión*. Barcelona: Edicions Universitat Politècnica de Catalunya.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2020). *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>

Chen, J.; Walker, R. & Sawhney, M. (2019). Public service innovation: a typology. *Public Management Review*, 22(11), 1674-1695. <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2019.1645874>

Centro de Predicción Económica. (2006). *Perspectivas Económicas y Empresariales*. https://www.ceprede.es/informes/informe_perspectivas/perspectivas_Nov06.pdf

Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad. (2010). *Agenda de innovación y competitividad 2010* – 2020. https://www.conicyt.cl/documentos/art_eliana28oct2010/ChileAgenda_Innovacion_2010_2020.pdf

Currie, G., Humphreys, M., Ucbasaran, D. & McManus, S. (2008). Entrepreneurial leadership in the English public sector: paradox or possibility? *Public Administration*, 86(4), 987-1008. https://www.researchgate.net/publication/229815963_Entrepreneurial_Leadership_in_the_English_Public_Sector_Paradox_or_Possibility#:~:text=DOI%3A%2010.1111/j.1467%2D9299.2008.0736.x

Daglio, M.; Gerson D. y Kitchen H. (12-13 de November 2014). *Innovating the Public Sector: from Ideas to Impact*. [Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation, Background Paper

- prepared] OECD Conference Centre, Paris. <https://www.oecd.org/innovating-the-public-sector/Background-report.pdf>
- Damanpour, F. & Schneider, M. (2009). Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 495-522. <https://academic.oup.com/jpart/article/19/3/495/940076>
- Formichella, M. (2005). *La evolución del concepto de innovación y su relación con el desarrollo*. Estación Experimental Agropecuaria Integrada Barrow (Convenio MAAyP-INTA) Argentina. <https://core.ac.uk/download/pdf/48031881.pdf>
- Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento Gobierno. (04 de febrero de 2020). *La Innovación Pública y sus tipos*. <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/publicaciones/innovacion-publica-sus-tipos>
- Hosking, D. & Morley, I. (1991). *A Social Psychology of Organizing: People, Processes and Contexts*. New York: Prentice Hall.
- Hosking, D. & Anderson, N. (1992). *Organizational Change and Innovation: Psychological Perspectives and Practices in Europe*. London: Routledge.
- Innobasque. (10 de enero de 2020). *Conceptos básicos de innovación y de I+D*. <https://www.innobasque.eus/noticias/es/article/1535/la-ocde-actualiza-la-definicion-deinnovacion-en-su-manual-de-oslo>
- Kramer, M. & Porter, M. (2011). Creating shared value. *Harvard Business Review*, 17.
- Koch, P. & Hauknes, J. (2005). On innovation in the public sector – today and beyond. PUBLIN Report No. D20. *Publin*. https://www.researchgate.net/publication/265318205_On_Innovation_in_the_Public_Sector
- Lewis, J. (2010). *La innovación dentro del gobierno: análisis de la importancia de las redes de trabajo*. PUBLIC N° 21.
- Lowndes, V. & Pratchett, L. (2012). Local Governance under the Coalition Government: Austerity, Localism and the ‘Big Society’. *Local Government Studies*, 38(1), 21-40. <https://doi.org/10.1080/03003930.2011.642949>
- Lujan, M. (20 de junio de 2021). *Innovación pública: Definición, objetivos, tipos y laboratorio de gobierno*. Innovar o morir. http://innovaromir.com/innovacion-publica-definicion-objetivos-tipos-laboratorio-gobierno/#Necesidad_de_innovar_en_la_administracion_publica

- Mairal, P. (2020). Innovación pública: una propuesta de análisis de los factores que inciden en los procesos de innovación en el sector público local. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 7(1), 53-61. <https://dx.doi.org/10.5209/cgap.68849>
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. (2016). *Lineamientos para una Política de Innovación en el Sector Público*. <https://ctci.minciencia.gob.cl/wp-content/uploads/2018/01/Lineamientos-Poli%CC%81tica-de-Innovacio%CC%81n-en-el-Sector-Pu%CC%81blico-final-rev.pdf>
- Moore, M. & Hartley, J. (2008). Innovations in governance. *Public management review*, 10(1), 3-20. <https://doi.org/10.1080/14719030701763161>
- Moore, M.; Sparrow, M. & Spelman, W. (1997). Innovation in Policing: From production lines to jobs shops. En Altshuler, A.; Behn, R. (eds), *Innovation in American Government*. USA: The Brookings Institution Press. https://scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/markmoore/files/innovations_in_policing_-_from_production_lines_to_job_shops_1997.pdf
- Mulgan, G. (2009). *The Art of Public Strategy. Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. UK: Oxford University Press
- Mulgan, G., y Albury, D. (2003). *Innovation in the public sector*. Strategy Unit, Cabinet Office, 1, 40. http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation_in_the_public_sector.pdf
- National Audit Office. (2009). *Innovation across central government. Report by the Comptroller and Auditor General, HC 12 Session 2008-2009*. UK: NAO. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2009/03/080912.pdf>
- Nelson, B. (1997). *1001 formas de motivar a los empleados*. Ecuador: Norma.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2005), *Manual de Oslo-Tercera edición. Guía para La recogida e interpretación de datos sobre innovación*. París: OCDE. https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oslo-manual_9789264013100-en
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2009). *Glosario sobre gestión por resultados*. París: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2010a). *Estrategia de innovación de la OCDE: llevarle ventaja al mañana*. Francia: OCDE. <https://www.oecd.org/sti/45302715.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2015). *The Innovation Imperative in the Public Sector*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

<https://www.oecd.org/publications/the-innovation-imperative-in-the-public-sector-9789264236561-en.htm>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). *Declaración sobre innovación en el sector público OCDE/LEGAL/0450*. París, Francia: OCDE. <https://bit.ly/3i1Rj5U>
- Ortiz de Zárate, A. (2013). *Intraemprendizaje público. Por una Administración innovadora y abierta*. España: INAP/Netbiblo.
- Osborne, S. (1998). Naming the Beast. Defining and Classifying Service Innovations in Social Policy'. *Human Relations*, 51(9), 1133- 1154. <https://doi.org/10.1177/001872679805100902>
- Osborne, S. & Brown, K. (2005). *Managing change and innovation in public service organizations*. UK: Routledge.
- Osborne, S. & Brown, L. (2011). Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK. The Word that Would Be King?, *Public Administration*, 89,(4), 1335-1350. https://www.researchgate.net/publication/230290371_Innovation_public_policy_and_public_services_delivery_in_the_UK_The_word_that_would_be_king
- Pollitt, C. (2008). La Innovación en el Sector Público. *Discurso de Apertura de la Conferencia Anual del Grupo Europeo de Administración Pública*. Erasmus Universiteit Róterdam. Holanda.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis –New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3rd edn. Oxford: Oxford University Press.
- Ramírez-Alujas, A. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Revista Enfoques*, IX(15), 99-125. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96021303006>
- Ramírez-Alujas, A. (2012). Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa. *Revista Chilena de Administración Pública*, (19), 5-50. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5604772>
- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing without Government, *Political Studies*, 44(4), 652-667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Sánchez, F. (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7284/1/S033145_es.pdf
- Suárez, R. (2018). Reflexiones sobre el concepto de innovación. *Revista San Gregorio*, 24. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6839735.pdf>

- Vargas, L. (2021). Impulsando la innovación en el sector público. Tips and tricks para iniciar el camino <https://idomcpi.com/impulsando-la-innovacion-en-el-sector-publico/>
- Walker, R. (2014). Internal and External Antecedents of Process Innovation: A Review and Extension, *Public Management Review*, 16(1), 21-44. DOI:[10.1080/14719037.2013.771698](https://doi.org/10.1080/14719037.2013.771698)
- Windrum, P. y García, M. (2008). A neo-Schumpeterian model of health services innovation. *Research Policy*, 37(4), 649-672. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.12.011>
- Windrum, P. & Koch, P. (2008). *Innovation in Public Sector Services. Entrepreneurship, Creativity and Management*. UK: Edward Elgar, Cheltenham.
- Zerillo, K. (2014). *La innovación en la Gestión Pública*. XXVII. Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Caracas, Venezuela. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1959C32988AE8FC005257F79006DD094/\\$FILE/0076528.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1959C32988AE8FC005257F79006DD094/$FILE/0076528.pdf)