



Un acercamiento al concepto de la innovación en los servicios públicos

An approach to the concept of innovation in public services

Eugenio Arguelles Toache^{a*}, Daniel H. Villavicencio Carbajal^{b*}

*Universidad Autónoma
Metropolitana-Xochimilco

RESUMEN

La innovación en el sector público ha sido poco abordada por los estudios sobre innovación y administración pública. Partiendo de la evolución del enfoque que ha definido la problemática, el artículo plantea desde una perspectiva teórica, el concepto de innovación en el sector público, las dimensiones que comprende, su aplicación y las diferencias con respecto a la innovación en el sector privado. Las características organizacionales y la naturaleza de los servicios públicos obligan a pensar la innovación desde una perspectiva distinta a la que ocurre en las empresas industriales. El objetivo es presentar una propuesta del concepto de innovación en servicios públicos retomando distintas categorías de análisis, enfatizando en dos dimensiones particulares: el valor de uso y el valor público.



Recibido: 14 de mayo de 2018;
aceptado: 10 de septiembre de 2018



Palabras clave:
innovación, sector público, servicios públicos, valor público.

ABSTRACT

Innovation in the public sector has been poorly addressed by studies on innovation and on public administration. On the basis of the evolution of the approach that has defined the problem, this article discusses, from a theoretical perspective, the concept of innovation in the public sector, comprising dimensions, its application, and differences regarding innovation in the private sector. Organizational characteristics and the nature of public services both compel us to think about innovation from a different perspective other than the one which occurs in industrial enterprises. Our goal is to propose a concept of innovation in public services considering different categories of analysis yet emphasizing two particular dimensions which are: the value of use and public value.



Keywords: *innovation, public sector, public services, public value.*



Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación. CC-BY-NC-ND



DOI: 10.22201/enesl.20078064e.2018.18.64794

© ENES Unidad León/UNAM

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas cuatro décadas, el campo de conocimiento sobre la economía de la innovación ha sido desarrollado ampliamente, nutriéndose de numerosas investigaciones teóricas y empíricas. Así, De Vries, Bekkers y Tummers (2016) encuentran que de 1990 a 2014 se publicaron 9,847 artículos y libros de carácter científico referentes a la innovación y el emprendimiento. Sin embargo, este desarrollo del conocimiento se refiere únicamente a la innovación que tiene lugar en el sector privado, incluyendo el sector primario, la actividad manufacturera y los servicios.

Este hecho se debe principalmente a una especie de “miopía disciplinaria” que postula que la innovación se da en el ámbito privado y productivo, “prosperando en empresas comerciales, flexibles y dinámicas” (Pärna y von Tunzelmann, 2007, p. 109) y no en organizaciones del sector público y social que se caracterizan por sus rígidas estructuras, aversión al riesgo y un ambiente poco competitivo. Por lo tanto, la teoría tradicional de la innovación considera que estos sectores reciben y asimilan innovaciones (tecnológicas y no tecnológicas) del sector privado (Bloch y Bugge, 2013).

Bajo esta premisa, en las dos últimas décadas, han surgido investigaciones que desafían el enfoque tradicional de la innovación comercial-mercantilista, que estudian el fenómeno de la innovación dentro de otros campos de la actividad económica como: las innovaciones inclusivas (Heeks *et al.*, 2013), las innovaciones sociales (Cajaiba-Santana, 2013), las innovaciones sin fines de lucro (Zimmermann, 1999) y las innovaciones en el sector público (Borins, 2001a; Mulgan y Albury, 2003; Bason, 2010; Ramírez-Alujas, 2012; Djellal, Gallouj y Miles 2013; Fuglsang y Rønning, 2015).

El interés principal de nuestra investigación es, precisamente, la innovación en el sector público, que incluye todas las actividades que están dentro de la esfera gubernamental como la administración pública, las empresas paraestatales, el sistema impositivo, la banca central, la seguridad social y las corporaciones públicas (Arundel y Huber, 2013).

Dentro de la teoría de la innovación, el sector público juega el papel de facilitador de la innovación. Por ejemplo, dentro del Enfoque de los Sistemas de Innovación (Freeman, 1995), las actividades del sector público están

limitadas al rol de: 1) proveedor de los marcos normativos para las actividades de innovación, 2) financiador de actividades relacionadas con la ciencia, tecnología e innovación, y 3) usuarios de productos innovadores generados por el sector privado (PUBLIN, 2005a; Mora y Lucio-Arias, 2013). Lo anterior supone una visión muy restrictiva del sector público en relación con el fenómeno de la innovación. Algunos autores señalan que la innovación en el sector público ha existido desde hace mucho tiempo (Bason, 2010; Mulgan y Albury, 2003) pero que no fue llamada así (Ramírez-Alujas y Villoria, 2012). De acuerdo con Mulgan (2007), la Internet y la *World Wide Web* son dos ejemplos de innovaciones surgidas e impulsadas desde el sector público: Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) en el primer caso, The European Organization for Nuclear Research (CERN) en el segundo. Por lo tanto, aunque el fenómeno de la innovación en el sector público no es algo nuevo, su estudio tiene apenas poco más de dos décadas según Ramírez-Alujas y Villoria (2012).

Este creciente interés se debe, principalmente, al reconocimiento de que la innovación en el sector público es un instrumento para responder a las necesidades de la sociedad cada vez más heterogéneas (Mora y Lucio-Arias, 2013); alcanzar los objetivos públicos referentes a mejorar la eficiencia, eficacia y la calidad de los bienes y servicios del sector público (Arundel y Huber, 2013); mejorar la gestión de las instituciones públicas e impulsar la modernización (Ramírez-Alujas, 2012); aumentar el bienestar social y favorecer la sostenibilidad ambiental (Alves, 2013).

En la actualidad existe una relativa escasez de investigación sobre la innovación en el sector público. De acuerdo con De Vries, Bekkers y Tummers (2016), la escasez se traduce en varios problemas para abordar conceptual, teórica, metodológica y empíricamente la innovación en el sector público. En ese sentido, el presente artículo tiene por objetivo analizar la problemática que existe en torno al concepto de innovación en el sector público y desarrollar una propuesta para entender mejor las dimensiones que comprende el concepto de innovación en los servicios públicos.

La contribución se divide en siete apartados. En el primero se define el problema de la investigación relacio-

nado con la necesidad de conceptualizar la innovación en el sector público, desde una perspectiva diferente a la que ha predominado hasta el momento. En los apartados dos, tres y cuatro se analiza la evolución del pensamiento sobre la innovación en el sector público y los diversos enfoques conceptuales que se han utilizado. En el apartado cinco se discute la innovación en el sector público desde un enfoque conceptual demarcativo, es decir, de acuerdo a los distintos aspectos que la caracterizan. En el apartado seis se desarrolla una propuesta conceptual referente a la innovación en servicios públicos, y finalmente, en el último apartado, se concluye con algunas pistas de investigación.

DEFINIENDO EL PROBLEMA

Una de las primeras problemáticas que se presentan al momento de abordar la innovación en el sector público, es la selección de un marco conceptual-interpretativo que permita analizar las variadas dimensiones del fenómeno. Cuando la innovación en el sector público comenzó a estudiarse formalmente en la década de los noventa, fue abordada a partir del marco tradicional de la innovación en la industria.

Es decir, las primeras investigaciones sobre la innovación en el sector público partieron de un enfoque conceptual asimilativo,¹ asimilando conceptos, categorías, teorías y metodologías utilizadas para abordar la innovación en el sector privado. Por ejemplo, para referirse a los beneficiarios de las innovaciones en el sector público, estas investigaciones asimilaron el concepto de cliente de naturaleza mercantilista-comercial, en lugar del concepto de *ciudadanos*, de naturaleza pública.

Varios autores han demostrado ampliamente que, abordar la innovación en el sector público desde un enfoque asimilativo resulta inadecuado.² Como veremos más adelante, esto se debe a que existen diferencias radicales entre el sector público y el sector privado, las cuales se ven reflejadas en la forma en la que se manifiestan los

¹ El término de enfoque conceptual asimilativo es utilizado por Djellal, Gallouj y Miles (2013), Morrar (2014), y Carlborg, Kindström y Kowalkowski (2014) para referirse al enfoque utilizado en las primeras investigaciones sobre la innovación en servicios privados que asimilaron conceptos, teorías y metodologías que eran utilizados para analizar la innovación tecnológica.

² Véase Metcalfe (1993), PUBLIN, (2005b), Mulgan (2007), Pärna y Von Tunzelmann (2007), Windrum y Koch (2008), Bason (2010), Ramírez-Alujas (2011 y 2012), Djellal, Gallouj y Miles (2013).

procesos de innovación en dichos sectores. Por lo tanto, analizar la innovación en el sector público mediante las herramientas que se utilizan para analizar la innovación en el sector privado, resulta un error. Las investigaciones que se subscriven bajo esta línea del pensamiento, proponen generar un marco interpretativo propio para abordar la innovación en el sector público, a partir de las diferencias y especificidades. Así, parten de un enfoque conceptual demarcativo³ para abordar la innovación en el sector público.

En los últimos años, las investigaciones bajo esta línea del pensamiento se han desarrollado ampliamente, contribuyendo a un mayor entendimiento sobre la innovación en el sector público y ganando terreno sobre aquellas que parten de un enfoque conceptual asimilativo. A pesar de dicho desarrollo, en la actualidad, uno de sus problemas fundamentales es la ausencia de un concepto funcional y claramente definido, a partir del cual se puedan construir análisis adecuados a la naturaleza de los procesos de innovación en el sector público.

Esta ausencia de un marco conceptual propio, representa uno de los principales obstáculos para la generación de conocimientos en torno al fenómeno de la innovación en el sector público, impactando negativamente en la metodología y análisis de casos (Ramírez-Alujas, 2012). Los conceptos son la unidad cognitiva de significado fundamental. Es una construcción mental que nos permite comprender las experiencias surgidas a partir de la interacción con el entorno. Por lo tanto, si no se cuenta con conceptos claramente definidos, las teorías, las metodologías y los resultados empíricos tampoco serán claros y se prestarán a interpretaciones equívocas.

Por ejemplo, las investigaciones de Bloch y Bugge (2013), González, Llopis y Gasco (2013), Arundel y Huber (2013), analizan a gran escala las actividades de innovación en múltiples organizaciones públicas, encontrando que los niveles de innovación en el sector público son muy elevados, e incluso, que éstos superan los niveles de innovación del sector privado. Sin embargo, estos análisis empíricos parten de una concepción tradicional de la innovación, y utilizan cuestionarios empleados para analizar la innovación dentro del sector privado. Esto puede ocasionar que, tanto los propios investigadores,

³ El término de enfoque conceptual demarcativo es utilizado por Djellal, Gallouj y Miles (2013), Morrar (2014), y Carlborg, Kindström y Kowalkowski (2014) para referirse a la innovación en servicios privados partiendo de las características particulares de los servicios.

como los administradores públicos encuestados, no entiendan el concepto de innovación en el sector público.

En este marco, nuestra investigación tiene como propósito general contribuir a la construcción de un concepto sobre la innovación en el sector público, a partir de un enfoque conceptual demarcativo, tomando en cuenta las dimensiones específicas de sector público, así como los elementos que pueden dar contenido y alcance a lo que se considera como una innovación en dicho contexto particular.

LOS PRIMEROS ESTUDIOS SOBRE LA INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO, LA NGP Y EL ENFOQUE ASIMILATIVO

Arundel y Huber (2013), afirman que no es fácil identificar el momento en el que se comienza a estudiar la innovación en el sector público. Uno de los primeros trabajos publicados respecto al tema, es la investigación de Roessner (1977) titulada *Incentives to innovate in public and private organizations* de 1977. Sin embargo, este tipo de trabajos no tuvo gran impacto y continuidad, ya que en general, el estudio de la innovación en el sector público siguió siendo muy descuidado dentro de los estudios de la innovación y de la administración pública en general (Arundel y Huber, 2013; Bloch y Bugge, 2013, González *et al.*, 2013).

Algunos autores como PUBLIN (2005a y 2005b), Mullan (2007), Bason (2010), Ramírez-Alujas (2012) y Bloch y Bugge (2013) afirman que el estudio de la innovación en el sector público, comienza formalmente en la década de los noventa a partir de estudios sobre administración pública. Esto se debe a que los investigadores comenzaron a estudiar las implicaciones que surgían en términos de innovación cuando las organizaciones públicas adoptaban los postulados de la Nueva Gestión Pública (NGP).

En palabras de Martínez (2015) el enfoque de la NGP surge como respuesta a la crisis que enfrentó el modelo de Estado keynesiano en la década de 1980, atribuible a los grandes subsidios que los estados otorgaban a las empresas y servicios públicos, a la seguridad y al desarrollo social. Esta crisis, puso en evidencia la incapacidad de este modelo de Estado para afrontar el acelerado cambio que estaba experimentando la sociedad y el sistema

económico en general. El autor sugiere que lo anterior ocasionó la paulatina restricción de las actividades del Estado, por medio de la privatización o las concesiones del servicio a empresas privadas y, de esta forma, asegurar un mejor desempeño en el marco de las reglas del mercado.

Así, en la década de los noventa se implementa el enfoque de la NGP como un modelo experimental de gerencia para impulsar la modernización del Estado, lograr la disciplina fiscal, la desregulación y el redimensionamiento del sector público. De acuerdo con Sotelo (2012), este enfoque plantea la necesidad de reducir la planificación estatal a la gestión estratégica corporativa, introduciendo prácticas competitivas y métodos de *management* privado. Para ello, el sector público debe tener una orientación al cliente en lugar del ciudadano, implementar procesos de privatización de los servicios públicos, implementar mecanismos de mercado, generar un ambiente de competencia utilizando procedimientos de licitación pública y contratos a plazos; desagregar unidades y desmantelar las unidades anteriormente monolíticas, aprovechar las ventajas de la eficiencia del uso de contratos o franquicias dentro y fuera del sector público, implementar un manejo profesional práctico, tener medidas de desempeño y rendición de cuentas, y reducir los costos directos (PUBLIN 2005a; Martínez, 2015).

Para adoptar estos postulados, los gobiernos se vieron en la necesidad de implementar innovaciones administrativas, organizacionales y conceptuales en todos los niveles y actividades.⁴ Debido a que la NGP propone que el sector público adopte prácticas que son propias del sector privado, una de las principales características de las primeras investigaciones sobre la innovación en el sector público, es que abordan el fenómeno desde la teoría tradicional de la innovación. Es decir, que parten de un enfoque asimilativo, el cual utiliza sin modificación significativa los conceptos, categorías, teorías y metodologías utilizadas para abordar la innovación en el sector privado (PUBLIN, 2005b).

En la actualidad, todavía existen investigaciones sobre la innovación en el sector público que parten de metodologías utilizadas para analizar la innovación en el sector privado. Tal es el caso de las investigaciones de Bloch y Bugge (2013) y Arundel y Huber (2013), que utilizan el

⁴ Véase Hood (1991), Osborne y Gaebler (1992) y Berry (1994).

Manual de Oslo (OCDE, 2006) para elaborar encuestas con la finalidad de analizar la innovación en el sector público. Como veremos en el siguiente apartado, este enfoque asimilativo es objeto de varias críticas.

DIFERENCIAS ENTRE LA INNOVACIÓN DEL SECTOR PRIVADO Y DEL SECTOR PÚBLICO

Uno de los primeros autores que cuestionan el enfoque asimilativo de la innovación en el sector público es Metcalfe (1993), quien critica la copia del modelo analítico de la innovación del sector privado hacia la del sector público, argumentando que el contexto y las estructuras organizacionales que les caracterizan son muy diferentes. Por ejemplo, las empresas privadas son maximizadoras de los beneficios monetarios, mientras que las organizaciones del sector público procuran la maximización de los beneficios sociales. Debido a estas diferencias, el enfoque asimilativo resulta insuficiente para abordar la innovación en el sector público, por lo que es necesario contar con marcos interpretativos propios.

Bajo esta idea establecida por Metcalfe, a partir del año 2000, surgen una serie de trabajos cuya tendencia principal es analizar las diferencias que existen entre la innovación en el sector privado y en el sector público, para determinar en qué medida los conceptos, teorías y metodologías utilizados para analizar la innovación en el sector privado, son transferibles al estudio de la innovación en el sector público, o qué tanto es necesario modificarlos o reformularlos.

La investigación de Borins (2001b) suscribe la idea anterior y enfatiza las diferencias que existen entre los procesos de innovación en el sector privado y el sector público. A partir del análisis de 300 proyectos de innovación semi-finalistas de premios a la innovación en la gestión pública en Canadá, Estados Unidos y el resto del mundo, el autor concluye que, debido a la naturaleza de las actividades que realiza el sector público, los objetivos, motivaciones e incentivos para la innovación son muy diferentes a los que existen en el sector privado. Posteriormente, surge uno de los trabajos más importantes al respecto: el proyecto PUBLIN (2005b) enfocado en analizar las diferencias que existen entre el sector público y el privado. Este trabajo concluye que las estruc-

turas de incentivos y las reglas de juego, distinguen de manera importante la innovación en el sector público en relación con el sector privado.⁵

En ese mismo año, aparece el trabajo de Hartley (2005) quien presenta un análisis desde el periodo de la posguerra, sobre la innovación en el sector público. Este trabajo concluye que, a lo largo de la historia, los factores que impulsan la innovación en el sector público son muy distintos a aquellos que la impulsan en el sector privado. Por ello es necesario analizar con mayor profundidad los contextos y propósitos que orientan la innovación en el sector público. Finalmente, el trabajo de Pärna y von Tunzelmann (2007) analiza 81 innovaciones en servicios públicos, para encontrar los factores que influyen en su implementación, o por el contrario, la impiden. Los autores encuentran que los facilitadores y las barreras de las innovaciones en servicios públicos difieren mucho del sector privado, pues obedecen a razones políticas u organizacionales y no económicas.⁶

Los estudios mencionados muestran las características inherentes a la organización, ya sea pública y privada, y su relación con el tipo de innovación que puede derivar de dichas entidades. La tabla 1 presenta algunas de las diferencias.

Tabla 1. Diferencias entre el sector privado y el sector público

	Sector privado	Sector público
Principios/objetivos organizacionales	Valor monetario: Maximización de beneficios monetarios.	Valor público: Equidad, la distribución del ingreso, el bienestar económico y social; implementación y cumplimiento de leyes y regulaciones; aseguramiento de la democracia.
Estructuras organizacionales	Empresas pequeñas, medianas, grandes, monopolios, transnacionales.	Organizaciones grandes, organizadas jerárquica burocráticamente, centralizadas y con relativo poder monopólico.
Contexto organizacional	Entorno de mercado altamente competitivo, entrada y salida de empresas. Normas, regulaciones y presupuestos flexibles.	Contexto político poco competitivo, con estructuras monopólicas que se mantienen por largos períodos. Normas y regulaciones estrictas.
Medidas de desempeño	Retorno de la inversión, reducción de costos, cuotas de mercado.	Múltiples objetivos, múltiples indicadores.
Relación con beneficiarios	Clientes, consumidores.	Usuarios, ciudadanos.
Relación con empleados	Relación entre empleado y patrón que varía mucho (contratación libre, subcontratación, sindicatos pequeños o grandes).	Fuerte presencia de sindicatos.
Horizonte de tiempo	Corto plazo en muchos sectores, aunque en algunos otros, la inversión es a largo plazo.	A menudo a largo plazo, sin embargo, muchas decisiones se toman en el corto plazo.

Fuente: elaboración propia a partir de PUBLIN (2005b).

⁵ El proyecto PUBLIN analiza 6 casos de estudio de innovaciones en servicios de salud y 5 casos de innovaciones en servicios sociales en Europa.

⁶ Se analizan 16 innovaciones de servicios sociales, 9 de educación, 17 de servicios de conocimiento, 16 de servicios de logística y ambientes, 11 de servicios de negocios, 10 de servicios de identificación personal, 15 de portales de administración, 6 de servicios de democracia electrónica.

Estas diferencias entre el sector público y el sector privado, se ven reflejadas en sus respectivos procesos de innovación. Por ejemplo, en el sector privado, los objetivos de la innovación están claramente definidos y buscan la maximización de las ganancias. En el sector público los objetivos de innovación están polarizados debido a los múltiples valores y objetivos organizacionales, a veces cambiantes, que caracterizan al sector público (Pärna y von Tunzelmann, 2007).

El sistema de incentivos es otro ejemplo de diferencias en los procesos de innovación. Debido a los objetivos organizacionales y a la relación que existe con los empleados, en el sector privado, las recompensas monetarias resultan ser el principal incentivo organizacional (mayores ingresos brutos) e individual (mayores sueldos) para la introducción de innovaciones. Sin embargo, las recompensas monetarias no figuran dentro del sistema de incentivos organizacionales e individuales para la innovación en el sector público. Lo que se busca con en el sector público son los beneficios sociales. Siguiendo a Borins (2001a), las innovaciones desarrolladas por los empleados y funcionarios públicos son, generalmente, propiedad del gobierno, además, los salarios son fijos y es rara la vez que se percibe una compensación extra a título personal como resultado de la realización de algún proyecto de innovación.

Lo expuesto en este apartado da cuenta de los problemas conceptuales y metodológicos que representa aplicar el marco de la innovación en el sector privado, al análisis de la innovación en el sector público. De entrada, el principio de maximización de la renta tecnológica no impera en las organizaciones del sector público y, en contraste, el principio de beneficio social y colectivo no corresponde a la motivación de la innovación en el sector privado. Asimismo, aspectos como la jerarquía, la toma de decisiones, las formas de coordinación y aquellas relativas a la adquisición y capitalización del conocimiento, son distintas a las del sector privado, por lo que las dimensiones que intervienen en la construcción del proceso de innovación deben ser analizadas desde una perspectiva diferente.

LA INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO DESDE UN ENFOQUE DISTINTO

Hace aproximadamente una década, surgió una nueva tendencia dentro de los estudios sobre la innovación en el sector público con un objetivo específico: la construcción de conceptos y herramientas analíticas originales para abordar la innovación en el sector público que reflejen la naturaleza de este sector.⁷

Uno de los primeros trabajos que se pueden suscribir bajo el enfoque que llamaremos *demarcativo* es el de Mulgan (2007), donde se discute el tipo de valor que es creado mediante las innovaciones en el sector público. El autor esboza una de las primeras y más citadas definiciones originales sobre la innovación en el sector público: “la definición más simple es que la innovación en el sector público apela a que las nuevas ideas funcionen en la creación de valor público” (Mulgan 2007, p. 6). Un año después surge el trabajo de Windrum y Koch (2008), donde se desarrolla una taxonomía de los diferentes tipos de innovación, que tienen lugar en el sector público a partir de diversos estudios de caso. Este trabajo encuentra que las innovaciones en el sector públicos pueden ser: 1) de servicio, 2) prestación de servicios; 3) administrativa y organizativa; 4) conceptual; 5) en políticas; 6) sistémica (Windrum, 2008).

Dos años después de la publicación de esta compilación, sale a la luz el primer libro sobre el tema de la innovación en el sector público de Bason (2010). Desde un enfoque demarcativo, se aborda la conceptualización de la innovación, el ecosistema que rodea a estas innovaciones, así como el contexto político, organizacional y cultural en el que se llevan a cabo. En este trabajo se pone énfasis en los procesos de cocreación entre los usuarios-ciudadanos y las organizaciones públicas, los cuales son fundamentales para generar las nuevas ideas e implementar innovaciones exitosas en el sector público.

Continuando con la construcción de marcos teórico-conceptuales adecuados a la naturaleza y los intereses particulares de la innovación en el sector público, entre los años 2011 y 2013 surgen diversas publicaciones que aportan conceptos y análisis empíricos como las de Ramírez-Alujas (2011 y 2012), de Wegener y Tanggaard

⁷ Esto no quiere decir que el enfoque asimilativo se haya abandonado por completo, ya que muchas investigaciones actuales combinan estos dos enfoques.

(2013) y de Djellal, Gallouj y Miles (2013). En esos años también surgen investigaciones dedicadas a desarrollar marcos de medición para la innovación en el sector público con encuestas e indicadores apropiados, como lo que publicaron Hughes, Moore y Kataria (2011); Arundel y Huber (2013); Bloch y Bugge (2013) y González *et al.*, (2013).

En el año 2013 aparece *Handbook of innovation in public services* (Osborne y Brown, 2013), que es la compilación más importante respecto al estudio de la innovación en el sector público, en donde se agrupan 37 artículos que abordan cuestiones conceptuales, teóricas, metodológicas y empíricas. Por su parte De Vries, Bekkers y Tummers (2016) presentan un estado del arte sobre la innovación en el sector público a partir de la revisión de 181 trabajos relacionados con el tema. También encontramos la contribución de Gieske, van Buuren y Bekkers (2016), quienes analizan las capacidades de innovación de los actores, de las organizaciones y de las redes; mientras que Fuglsang y Sundbo (2016) comparan las capacidades que se requieren para generar proyectos de innovación en servicios públicos y en servicios privados. Por otro lado, la investigación de Hartley y Rashman (2018) analiza la importancia del aprendizaje inter-organizacional para impulsar la innovación en los servicios públicos en contextos de reformas estructurales.

En los últimos años han surgido las primeras investigaciones sobre estudios de caso, que analizan la innovación en el sector público en América Latina. Por ejemplo, la investigación de Mora y Lucio-Arias (2013), analiza el caso de dos organizaciones del sector público colombiano para caracterizar sus actividades de innovación. Por su parte, Montero (2017) utiliza el análisis documental y las entrevistas a actores clave, para estudiar las innovaciones en materia de seguridad pública que se implementaron en el estado de Nuevo León, como respuesta a la gran crisis de seguridad que se vivió entre el año 2009 y 2011. Finalmente, Valdivia y Ramírez-Alujas (2017) reflexionan en torno a la experiencia de implementación del *Laboratorio de Gobierno* en Chile y los principales aprendizajes referentes a los procesos de innovación en el sector público que de ahí se depreden.

A partir de la revisión de las investigaciones mencionadas arriba, la Tabla 2 describe las categorías más importantes de la innovación en el sector público bajo la perspectiva demarcativa.

Tabla 2. Categorías analíticas sobre la innovación en el sector público

Categorías	Descripción
Objetivos	Responder a las necesidades de la sociedad (Mora y Lucio-Arias, 2013); mejorar la eficiencia, eficacia y la calidad de los bienes y servicios del sector público (Arundel y Huber, 2013); mejorar la gestión de las instituciones públicas e impulsar la modernización (Ramírez-Alujas, 2012); aumentar el bienestar social y favorecer la sostenibilidad ambiental (Alves, 2013); mejorar las condiciones de trabajo y cumplir con las nuevas regulaciones (Bloch y Bugge, 2013).
Valor creado	Valor social (Bason, 2010); valor público (Mulgan, 2007).
Incentivos	Mandato electoral, legislación o presiones políticas; nuevos gerentes de los organismos públicos; crisis y escasez de recursos; nuevas oportunidades tecnológicas (Borins, 2001a); incentivos individuales no pecuarios como el prestigio, la auto-realización y el reconocimiento profesional (PUBLIN, 2005b).
Conductores	Las fuentes de creatividad (talento, energía, método) (Michaelides, 2011); equipos internos encargados de la gestión de la innovación, destinar recursos a la innovación (Mora y Lucio-Arias, 2013); el liderazgo personal o la existencia de las personas "clave"; el compromiso y el apoyo de la alta dirección; la estrecha colaboración con los proveedores de tecnología; las estructuras organizativas flexibles; las leyes y regulaciones apropiadas (Pärna y von Tunzelmann, 2007).
Obstáculos	Alta aversión al cambio; conflictos sobre las orientaciones políticas; limitaciones legislativas (Alves, 2013); falta de tiempo y fondos para la innovación; resistencia de los usuarios y de los proveedores; poca flexibilidad en las leyes; falta de cooperación dentro de la organización (Bloch y Bugge, 2013); falta de conocimiento sobre las tecnologías existentes; falta de compromiso y liderazgo; falta de confianza (Pärna y von Tunzelmann, 2007).
Capacidades	Capacidades tecnológicas; capacidad de gestión de proyectos (Pärna y von Tunzelmann, 2007); capacidad de Bricolaje (uso de los recursos disponibles); capacidades para facilitar co-creación con usuarios y proveedores; capacidad de administrar y autorizar la autonomía; capacidades de externalización (Fuglsang y Sundbo, 2016).
Agentes innovadores	Ministros y Senior Management; los líderes de grupo o mandos medios; el staff operativo (Arundel y Huber, 2013); proveedores y los usuarios (Bloch y Bugge, 2013); grupos de interés e individuos ajenos al gobierno (Borins, 2001a y 2014).

Fuente: elaboración propia.

EL CONCEPTO DE INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

Queda claro que la literatura sobre la innovación en el sector público muestra importantes avances para la comprensión del fenómeno desde un enfoque conceptual demarcativo. Sin embargo y siguiendo a Ramírez-Alujas (2012), consideramos que aún falta desarrollar un marco conceptual propio claramente definido y operativo, distinto al que predomina en los estudios sobre la innovación en el sector privado. La tabla 3 muestra las definiciones sobre la innovación en el sector público con las que se cuenta hasta el momento.

La mayoría de las investigaciones sobre el tema parten de definiciones genéricas de la innovación o de la definición esbozada por Mulgan (2007) y Bason (2010). En el caso de la definición de Mulgan (2007), el elemento que causa las dificultades conceptuales es la ambigüedad que existe en torno al concepto de valor público, el cual según Conejero (2014), es ambiguo y se presta a distintos tipos de análisis. En este sentido, Fuglsang y Rønning (2015) resumen muy bien esta ambigüedad

que existe en torno al concepto de valor público. Estos autores mencionan que existen 72 valores públicos, y que el valor público es estrictamente contextual, por lo tanto, no hay una respuesta clara y universal.

Tabla 3. Definiciones originales sobre la innovación en el sector público

Autores	Definiciones
Mulgan (2007, p. 6)	La definición más simple es que la innovación en el sector público apela a que las nuevas ideas funcionen en la creación de valor público. Las ideas tienen que ser, por lo menos en parte, nuevas (en lugar de sólo mejoras), tomadas en cuenta (en lugar de ser sólo buenas ideas) y útiles.
Bason (2010, p. 34)	Es el proceso de crear una nueva idea y transformarla en valor para la sociedad. El concepto de innovación, por lo tanto, pone un enfoque fuerte en el énfasis sobre si la organización es capaz de generar y seleccionar las mejores ideas posibles, implementarlas efectivamente y asegurar que crean valor.
Ramírez-Alujas (2012, pp. 14-15)	Los elementos clave en la definición de la innovación en el sector público apelarían a: <i>a)</i> la implementación (las nuevas ideas no son condición suficiente, se requiere aplicarlas); <i>b)</i> éxito (más allá de la aplicación de una idea es necesario que genere un impacto positivo o contribuya a la creación de valor público); <i>c)</i> grado de cambio necesario (distinguir entre los cambios derivados de la innovación frente a los cambios menores que forman parte de las operaciones diarias); y <i>d)</i> fuentes de la innovación.
Alves (2013, p.673)	La innovación del sector público integra nuevas ideas y las transforma en valor social.
Mora y Lucio-Arias (2013, p. 3)	Aplicación de nuevos métodos (procesos, procedimientos, formas de gestión), políticas, productos y servicios con la intención de responder de manera eficaz a los cambios en las necesidades de la sociedad y a las expectativas de los ciudadanos; incrementar la eficiencia del gasto público (reducir costos), y que tienen como fin último generar valor a la sociedad.
Gieske , et al. (2016, p. 2)	En este artículo, consideraremos la innovación en el sector público como la implementación de un nuevo concepto (técnico, organizativo, político, institucional u otro) que cambia y mejora sustancialmente el funcionamiento y los resultados del sector público, creando así valor público.

Fuente: elaboración propia

Así, para contribuir a la construcción de un concepto de innovación en el sector público, es necesario profundizar en el significado de valor público y su relación con la innovación. Sin embargo, dicha relación varía en función de los tipos de innovación que podemos encontrar en este sector. Al respecto, Windrum (2008) plantea que los tipos de innovación pueden ser: 1) en servicio; 2) en la prestación de servicios; 3) administrativa y organizativa; 4) conceptual; 5) política, y 6) sistémica. En el siguiente apartado intentaremos desarrollar, específicamente, el concepto de innovación en servicios públicos y su relación con el valor público.

EL CONCEPTO DE INNOVACIÓN EN SERVICIOS PÚBLICOS

Antes de exponer nuestra propuesta del concepto de innovación en servicios públicos, es necesario definir de manera sintética lo que se entiende por servicios públicos y establecer sus principales características.

Los servicios públicos

Las características de no rivalidad y no perfecta exclusión en el consumo, son necesarias para determinar de facto el carácter público de un bien o servicio, independientemente del actor que lo produzca y suministre. Sin embargo, en la última década, se ha reconocido que existen otras dimensiones que son importantes para determinar la forma específica de estos bienes y servicios. Aspectos institucionales como el régimen de propiedad (Hess y Ostrom, 2003); aspectos políticos como la toma de decisiones, y aspectos utilitarios como la distribución de los beneficios (Kaul y Mendoza, 2003), son importantes para definir el carácter público de un bien o servicio. A continuación, se describen los elementos que determinan el carácter público de los servicios.

Características en el consumo

Los bienes y servicios públicos se distinguen de los bienes y servicios privados en función de las características de rivalidad y de exclusión en el consumo. La rivalidad se refiere al grado en el que el consumo de una persona afecta directamente el consumo de otra persona. La capacidad de exclusión hace referencia a la facilidad o dificultad con la que se puede impedir que una persona se beneficie del consumo de algún producto.

La *rivalidad* en el consumo se puede medir en función del costo marginal de uso. Si este costo es muy elevado, el producto en cuestión es rival, pues el consumo de una persona impide inmediatamente que otra persona lo consuma. Por ejemplo, el consumo de una fruta. Si el costo de uso es bajo o nulo el producto no es rival, pues el consumo que hace una persona no impide que otra persona adicional lo consuma. Por ejemplo, la misma señal de radio al ser recibida y escuchada por todos aquellos que tengan un radio en un territorio determinado (Stiglitz, 2003).

La *exclusión* en el consumo se puede medir en función de los costos de transacción que emergen al tratar de excluir a una persona del consumo de un producto. Cuando este costo es muy bajo o igual a cero, se dice que existe alta o perfecta capacidad de exclusión. Por ejemplo, no resulta nada costoso impedir que otra persona utilice mi bicicleta. Cuando este costo es muy elevado o igual al costo de producción, no existe capacidad de exclusión

o esta no es perfecta (Stiglitz, 2003). Por ejemplo, resulta muy costoso generar los mecanismos para impedir que aquellos ciudadanos que no pagan impuestos transiten por las calles.

Con la identificación de estas características, en la década de los setenta la teoría económica define 4 tipos de bienes y servicios, los cuales se pueden clasificar según las distintas combinaciones de rivalidad y exclusión en el consumo. Estos son:

- a) *Bienes y servicios privados puros*, con perfecta capacidad de exclusión y perfecta rivalidad en el consumo;
- b) *Bienes y servicios públicos puros*, sin capacidad de exclusión y no rivalidad en el consumo;
- c) *Bienes y servicios públicos impuros o bienes club*, con capacidad de exclusión y poca rivalidad en el consumo;
- d) *Bienes y servicios comunes o recursos de uso común*, sin capacidad de exclusión y alta rivalidad en el consumo.

La figura 1 representa una gráfica hipotética en la que se sitúan los tipos de productos económicos en función de sus distintos grados de rivalidad y exclusión en el consumo. En el eje horizontal se mide la capacidad de exclusión, mientras que en el eje vertical se mide la rivalidad.

Los bienes y servicios públicos puros son aquellos productos económicos con características de mínima o nula rivalidad y mínima o nula capacidad de exclusión en el consumo. Las calles, las carreteras federales y el alumbrado público son casos típicos de estos productos, ya que el consumo de una persona no impide que lo consuma otra (el costo marginal de uso tiende a cero) y resulta prácticamente imposible generar mecanismos para evitar que determinadas personas se beneficien de su consumo (altos costos de exclusión).

Figura 1. Clasificación de bienes y servicios en el consumo

+ R I V A L I D A D -	Bienes Públicos Impuros (Comunes)	Bienes Privados Puros
	Bienes Públicos Puros	Bienes Privados Impuros (Club)
- Exclusión +		

Fuente: elaborado con base en Hess y Ostrom, 2003; y Stiglitz, 2003.

Los bienes y servicios públicos impuros son aquellos productos económicos con características de poca rivalidad y alta capacidad de exclusión en el consumo. Las autopistas de cuota y el espectro de telecomunicaciones (radio, teléfono, Internet) son costos típicos de bienes y servicios públicos impuros tipo club, ya que el costo marginal de uso es bajo, pero resulta viable generar mecanismos de exclusión. Por ejemplo, las autopistas de cuota cobran un peaje para acceder a ellas debido a que es relativamente fácil colocar las casetas de cobro (existe capacidad de exclusión). Sin embargo, la rivalidad es relativamente baja pues el consumo de una persona no impide o dificulta el consumo de otras personas.

La producción y el régimen de propiedad

La teoría económica considera que la existencia de servicios públicos provoca fallas de mercado debido a las características mencionadas.⁸ Desde el tiempo de John Stuart Mill y la publicación de su obra *Principios de Política Económica* (1848) hasta nuestros días, la existencia de fallas de mercado que ocasionan los bienes y servicios públicos han sido la principal justificación para la intervención directa del Estado en la economía (Gradstein, 1993). Esto se debe a que muchas veces el Estado puede proveer una asignación más eficiente de bienes públi-

⁸ Estas fallas de mercado se presentan en forma de ineficiencias económicas en dos sentidos: 1) un suministro ineficiente de bienes y servicios públicos por parte de los mercados privados, debido a la incompleta apropiabilidad de los beneficios monetarios, y 2) un sub-consumo o un consumo ineficiente de bienes y servicios públicos cuando se utiliza el sistema de precios para asignarlos, lo que representa una perdida del excedente del consumidor (Stiglitz, 2003).

cos que el sector privado, ya que puede usar su poder recaudatorio para financiar los costos que ello implica y evitar el subconsumo cuando el sistema de precios se utiliza para suministrarlos (Nold, 1992; Stiglitz, 2003).

Los bienes y servicios también son producidos y suministrados por el sector público debido a cuestiones de monopolio natural; se encuentran vinculados directamente a la solución de problemas de acción colectiva; tienen efectos sobre la distribución de la renta y contribuyen directamente al desarrollo económico y social (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2008). Sin embargo, los bienes y servicios públicos no son facultad exclusiva del sector público, es así que existen bienes y servicios públicos en cuanto a sus características, pero que se encuentran bajo regímenes de propiedad privados o colectivos (Bagnoli y McKee, 1991; Konrad, 1994). Por ejemplo, los servicios de salud y los servicios educativos son públicos por sus características en el consumo, ya que sus beneficios se extienden al resto de la sociedad, es decir, no son perfectamente excluyentes. Sin embargo, este tipo de servicios pueden ser igualmente provistos, tanto por el sector público, como por el sector privado mediante un beneficio monetario (Stiglitz, 2003).-

Las empresas también intervienen de forma indirecta en la provisión de bienes y servicios mediante licitaciones y concesiones. Sin embargo, en este caso el régimen de propiedad sigue siendo público. Igualmente las organizaciones sin fines de lucro pueden intervenir en la producción y provisión de bienes y servicios públicos, los cuales en la mayoría de los casos se enmarcan bajo regímenes de propiedad privados o colectivos (Zimmermann, 1999). Por ejemplo, la construcción de puentes, la administración del peaje en autopistas, etcétera.

Por lo tanto, el carácter público de los bienes y servicios públicos también se encuentra determinado por el sector que los produce y el régimen de propiedad. Un régimen de propiedad se define por una serie de derechos que tienen los propietarios de los bienes y servicios para hacerla efectiva en relación con el resto de la sociedad. Los derechos más relevantes que definen a un régimen de propiedad son: 1) Derecho al Acceso; 2) Derecho a la Extracción; 3) Derecho a la Gestión; 4) Derecho a la Exclusión; 5) Derecho a la Alienación (Hess y Ostrom, 2003).

Si un individuo posee todos estos derechos sobre un

determinado producto y puede hacerlos efectivos, se dice que dicho producto se encuentra enmarcado bajo un régimen de propiedad privado, ya que nadie podrá acceder, extraer, gestionar, excluir y alienar. En contraste, un régimen de propiedad colectivo es aquel en el que un grupo determinado de individuos tienen los primeros cuatro derechos y en donde el derecho a la alienación es difuso. Finalmente, un régimen de propiedad público es aquel en el que los ciudadanos en general tienen derecho al acceso, mientras que los derechos de extracción, gestión, exclusión y alienación pertenecen al gobierno (Hess y Ostrom, 2003).

La toma de decisiones

Los bienes y servicios públicos también son públicos porque constituyen un asunto público, abierto al debate ciudadano en la esfera pública. Por ello, su provisión es un tema tanto productivo como político y por lo tanto, el proceso de toma de decisiones es un factor importante para determinar el carácter público de estos bienes o servicios.

Generalmente, se dice que los votantes y los que pagan impuestos son quienes deciden sobre los recursos y expresan sus preferencias por determinados bienes y servicios públicos. Esto es posible en el caso ideal de las democracias participativas. Sin embargo, la cuestión es más compleja, ya que en la sociedad contemporánea los ciudadanos no deciden directamente la provisión de bienes y servicios públicos. En las democracias representativas, son los representantes elegidos por la ciudadanía quienes toman las decisiones en torno a la producción y el suministro de bienes y servicios públicos.

En suma, el carácter público de los bienes y servicios públicos en cuanto a la toma de decisiones, dependerá de la capacidad que tiene el gobierno para promover la participación efectiva de toda la ciudadanía en los asuntos públicos.

La distribución de los beneficios

Es importante diferenciar entre el carácter público de los bienes y servicios por el lado del consumo, la toma de decisiones y el régimen de propiedad, y el carácter público de su utilidad o de la distribución de sus benefi-

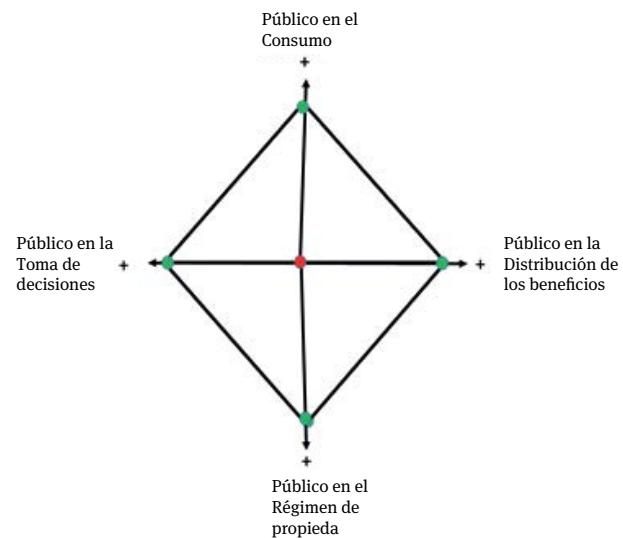
cios sobre la sociedad. Por sus características, los bienes y servicios públicos generan beneficios que trascienden a los usuarios finales, es decir, generan externalidades positivas sobre el conjunto de la ciudadanía. De ahí que los servicios públicos generan un valor de uso para los usuarios y, al mismo tiempo, un valor público para la ciudadanía.

Sin embargo, Kaul y Mendoza (2003) mencionan que no todo bien público puede brindar similar satisfacción a los distintos grupos de la población. En este sentido, existen bienes y servicios públicos en los términos señalados anteriormente, pero que no son del todo públicos en cuanto a la distribución de sus beneficios, ya que solamente benefician a determinadas personas o grupos en particular. Los autores citan como ejemplo, la estabilidad financiera como un bien público que beneficia a la sociedad en su conjunto (las distintas clases sociales) de manera indirecta, pero solo beneficia a un grupo de personas (bancos, empresas que cotizan en la Bolsa de Valores, grandes ahorradores e inversionistas) de manera directa.

En síntesis, los bienes y servicios públicos se pueden definir bajo 4 dimensiones fundamentales: consumo, toma de decisiones, régimen de propiedad y distribución de los beneficios. Las tres primeras son tomadas de Kaul y Mendoza (2003), mientras que la última dimensión es tomada de Hess y Ostrom (2003). De esta manera, en la figura 2 presentamos una propuesta original de las cuatro dimensiones que define la forma específica de los bienes y servicios públicos.

La figura 2 muestra estas dimensiones de manera “ideal” en donde un bien o servicio es público puro en el consumo, totalmente público en la toma de decisiones, público en el régimen de propiedad y completamente público en cuanto a la distribución de sus beneficios. Éste puede ser el caso concreto de una calle en donde no hay rivalidad ni exclusión en el consumo, en donde las decisiones tomadas formalmente en torno a la producción y provisión son de consenso público, en donde la propiedad pertenece al Estado, y en donde los beneficios no se encuentran limitados a personas o grupos en particular.

Figura 2. Dimensiones de los bienes y servicios públicos



Fuente: elaboración propia a partir de Kaul y Mendoza (2003), Hess y Ostrom (2003).

Sin embargo, la mayoría de los bienes y servicios públicos no se describen bajo este caso ideal, porque existen diversos grados de “pureza” o de imperfección de estas cuatro dimensiones, lo que se traduce en diversas posibilidades. Por ejemplo, un transporte público exclusivo para mujeres, tiene características de poca rivalidad en el consumo pero alta capacidad de exclusión; las decisiones formales en torno al suministro de este transporte público, no son del todo públicas y se enmarcan bajo un régimen de propiedad público. No obstante, los beneficios no son del todo públicos, sino solo para mujeres que utilizan el transporte público.

La innovación en servicios públicos

El concepto de innovación en servicios públicos que intentamos desarrollar, hace referencia a servicios públicos con características de no perfecta rivalidad y no perfecta exclusión en el consumo, producidos y suministrados por el sector público, decididos públicamente y sus beneficios trascienden a los usuarios finales. Así, proponemos que la innovación en servicios públicos consiste en: *el diseño y la implementación de un nuevo o significativamente mejorado servicio público, o método de entrega que al generar un valor de uso para los usuarios, genera un valor público para los ciudadanos en general.*

Un aspecto fundamental de la definición que proponemos, es que la innovación en servicios públicos tiene que lidiar con dos tipos de valores: el valor de uso que reciben los usuarios finales y el valor público que reciben los ciudadanos en general (que son distintos tipos de usuarios). Los usuarios son los beneficiarios finales de los servicios públicos y, por lo tanto, son ellos los que determinan el valor de uso, mientras que los ciudadanos, al financiar dichos servicios a través de los impuestos, son los que determinan el valor público de dichos servicios (Alves, 2013).

Lograr esta premisa en la práctica no resulta nada fácil, pues muchas veces los intereses de los usuarios pueden ser contrarios a los intereses de los ciudadanos. Tal y como afirma Bason (2010) “las categorías de cliente y ciudadano no son mutuamente excluyentes, pero hay una fricción o dinámica entre ellos. Esto toca el dilema entre los imperativos políticos democráticos, por un lado, y la productividad del sector público, el servicio y los resultados, por otro” (p 59). Muchas veces atender los imperativos políticos en favor de los ciudadanos, se puede traducir en una reducción de la productividad de los servicios públicos en perjuicio de los usuarios y viceversa. Precisamente el reto que enfrentan las innovaciones en servicios públicos es generar un valor de uso para los usuarios y, al mismo tiempo, generar un valor público para los ciudadanos en general. A continuación, daremos una definición de ambos componentes.

Valor de uso

El valor de uso de los servicios públicos está determinado por la utilidad de los usuarios; es decir, por el grado en que los usuarios satisfacen sus necesidades al utilizarlos. Al igual que en el caso de los servicios privados, la utilidad de los servicios públicos se refleja directamente en la demanda. Los usuarios demandarán aquellos servicios que les proporcionen mayor satisfacción, mientras que, aquellos que proporcionen menos satisfacción no serán demandados.

El valor de uso es particular a cada servicio público. Por lo tanto, al momento de analizar cualquier innovación en servicios públicos es necesario definir cuál es el valor de uso, y las categorías asociadas de las innovaciones en servicios públicos que se están tratando. No es igual el valor de uso que genera el transporte público

que tiene que ver con la movilidad, que el valor de uso generado por los servicios de salud pública, que tiene que ver con la sanidad.

Pueden existir servicios públicos muy novedosos, pero que al no satisfacer necesidades específicas de los usuarios no son demandados, y por eso no pueden ser considerados como innovaciones. En otras palabras, las innovaciones en servicios públicos son aquellas que generan valor de uso, en la medida en la que satisfacen necesidades de los usuarios reflejándose ésto en demanda.

Valor Público

Definir el valor público de las innovaciones en servicios públicos es más complicado que el valor de uso. Hemos mencionado en el sexto apartado que no existe una respuesta clara y universal sobre lo que es el valor público. El concepto de valor público fue introducido en el ámbito académico por Moore (1995), y consiste en que los recursos públicos deben ser utilizados para incrementar el valor, de la misma forma que se crea valor en el sector privado. El enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP), adoptó el concepto de valor público como el valor producido por el sector público para beneficio de sus clientes. Es decir, centrándose en la relación económica costo-beneficio. Sin embargo, esta concepción del valor público es reduccionista en un sentido económico. Conejero (2014) apunta que el valor público debe ir más allá de un enfoque de impactos monetarios y debe incluir beneficios sociales percibidos por los ciudadanos.

Por lo tanto, la concepción del valor público desde la NGP reduce todo a cuestiones económicas y excluye dimensiones importantes para las tareas de gobierno, el proceso de políticas públicas y la generación de valor público (Sotelo, 2012).

El enfoque de la Nueva Gobernanza adopta el concepto de valor público incorporando las dimensiones ausentes en la concepción de la NGP. Bajo este enfoque, se argumenta que para la creación del valor público es necesario anteponer las preferencias colectivas de los ciudadanos, sobre los beneficios individuales de los usuarios de los servicios públicos. En este sentido, se enfatizan tres aspectos fundamentales: 1) la satisfacción de los usuarios mediante la prestación de servicios públicos; 2) los impactos reales percibidos por el conjunto de la ciudadanía; 3) La consolidación de la legitimidad de las

organizaciones públicas (Conejero, 2014).

En primer lugar, el valor público se crea mediante la entrega de servicios públicos que generan la satisfacción del usuario. Sin embargo, los impactos sociales no están garantizados simplemente con la satisfacción del usuario individual. Además, la confianza o legitimidad de las organizaciones públicas (que procuran los servicios) es el elemento que presenta mayores dificultades al momento de crear valor público, porque relaciona aspectos operativos (eficiencia), de gestión, de filiación política.

De esta manera, podemos asumir que el valor público de las innovaciones en servicios se manifiesta cuando la ciudadanía en general da legitimidad a las acciones de las organizaciones públicas. En este sentido, el valor público se co-crea continuamente entre las organizaciones del sector público, usuarios de servicios públicos y ciudadanía en general (Fuglsang y Rønning 2015). Sin embargo, este proceso de co-creación tiene sus limitantes, ya que la diversidad de la ciudadanía refleja una diversidad de necesidades y preferencias que son muy difíciles de conciliar. De este modo, la toma de decisiones por parte de los servidores públicos resulta determinante al momento de optar sobre el valor público de las innovaciones en servicios públicos.

Mientras que el valor de uso es particular a cada uno de los servicios públicos, el valor público es general a todos los servicios públicos. Es decir, diferentes servicios públicos (educación, transporte) pueden generar un mismo valor público. Por ejemplo, tanto la educación pública como el transporte público pueden generar inclusión social, la cual es considerada un valor público. La educación pública permite desarrollar capacidades intelectuales y productivas a las personas de bajos recursos, y así brindar oportunidades para conseguir un empleo. El transporte público permite movilidad urbana de bajo costo entre los hogares y los centros de trabajo, educación o espacamiento.

A diferencia del valor de uso que puede ser medido a través de la utilidad que los servicios públicos generan para los usuarios, la cuestión sobre el valor público resulta más problemática y más difícil de medir. Por ejemplo, la legitimidad o la gobernabilidad son valores públicos que generan los servicios públicos, pero no hay una manera específica de medirlos. Una aproximación para medir la gobernabilidad puede ser a partir de la reputación que tienen las organizaciones públicas. En

este sentido, es necesario definir en primera instancia lo que se entiende por valor público, para posteriormente generar métodos de medición y relacionarlos con los procesos de innovación en servicios públicos.

A MANERA DE CONCLUSIÓN: RETOS METODOLÓGICOS PARA LA INVESTIGACIÓN

La innovación en el sector público ha sido un tema poco abordado dentro de los estudios sobre la innovación. Cuando la innovación en el sector público comenzó a analizarse en la década de los noventa, las investigaciones utilizaron las herramientas conceptuales y metodológicas de la teoría tradicional de la innovación, la cual se enfoca en el sector privado. Sin embargo, existen diferencias radicales entre las organizaciones del sector privado y del sector público, por lo que los procesos de innovación que tienen lugar en estos dos sectores son también diferentes. Por lo tanto, no es pertinente utilizar conceptos, variables y categorías analíticas similares para analizar la innovación en empresas industriales y en entidades que proveen servicios, sean estos privados o públicos. En este sentido, proponemos abordar la innovación en el sector público partiendo de su naturaleza particular y, de este modo, crear marcos conceptuales y metodológicos adecuados a las actividades que tienen lugar en dicho sector, y que hemos denominado enfoque conceptual demarcativo.

Ahora bien, dicho enfoque no ha profundizado en la discusión en torno al concepto de innovación en el sector público. La definición más aceptada de la innovación en el sector público se refiere a nuevas ideas que al ser implementadas crean valor público. Sin embargo, esta concepción es muy general y difícil de hacer operativa. Específicamente, el elemento que causa dificultad es la ambigüedad que existe en torno al concepto de valor público. Sobre todo, porque la variedad de servicios públicos existentes conlleva distintos posibles tipos de innovación, como pueden ser en transporte, redes de agua potable o electricidad, servicio postal, seguridad y vialidad urbana.

Nuestra propuesta es que las innovaciones en servicios públicos se definen como el diseño y la implementación de un nuevo, o significativamente mejorado, servicio

público o método de entrega, que al generar un valor de uso para los usuarios, genera un valor público para los ciudadanos en general. Esto es muy diferente a lo que ocurre en los servicios privados que crean solamente valor privado, valor de uso para los usuarios y valor monetario para la empresa que vende el producto nuevo o mejorado. En cambio, debido a las características propias de los servicios públicos, la innovación en ellos crea tanto valor privado (al usuario) como valor público. Valor de uso para los usuarios específicos del servicio (i.e. un tren subterráneo en la ciudad sin conductor), y valor público para los ciudadanos en general (movilidad urbana de bajo costo), y para las organizaciones públicas que introducen las innovaciones.

La cuestión de construir un concepto de innovación en servicios públicos en los términos aquí definidos, conlleva retos metodológicos a la hora de definir categorías y variables de análisis a nivel empírico. En primer lugar, es necesario definir las categorías asociadas al valor de uso de los servicios públicos. Como vimos, cada servicio público genera un tipo de valor de uso diferente como la seguridad, la movilidad, la sanidad, etc. En segundo lugar, es necesario definir las categorías asociadas al valor público de los servicios públicos. Los servicios públicos pueden generar valores públicos como la gobernabilidad, la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y la participación ciudadana. Cada uno conlleva variables de análisis que tienen referentes empíricos distintos y, al mismo tiempo, su relación con la innovación se expresa de diferente manera.

Si bien existen dimensiones tecnológicas a tomar en cuenta y que se relacionan con el valor de uso (esto es, un dispositivo de recarga de tarjetas para transporte, una aplicación para pago de consumo de agua en el celular, entre otros), las innovaciones en servicios públicos conllevan dimensiones organizacionales, políticas, sociales y ambientales que se relacionan con el valor público. Estas dimensiones, no pueden analizarse con el mismo método y variables que las que han sido utilizadas para estudiar la manera en que un producto novedoso se vende en un supermercado, generando ganancias adicionales a la empresa que lo fabricó. Las innovaciones en los servicios públicos no tienen la finalidad de generar ganancias para los organismos gubernamentales que proveen dichos servicios, sino otorgar mejores condiciones de vida a la población a través de servicios

eficientes, de bajo costo y mediante el uso de tecnologías de vanguardia.

REFERENCIAS

- Alves, H. (2013). Co-creation and innovation in public services. *The service industries journal*, 33(7-8), 671-682.
- Arundel, A., y Huber, D. (2013). From too little to too much innovation? Issues in measuring innovation in the public sector. *Structural Change and Economic Dynamics*, 27, 146-159.
- Bagnoli, M., y McKee, M. (1991). Voluntary contribution games: Efficient private provision of public goods. *Economic Inquiry*, 29(2), 351-366.
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation. Co-creating for a better society*. Bristol, UK: Policy Press.
- Berry, F. S. (1994). Innovation in public management: The adoption of strategic planning. *Public Administration Review*, 54(4), 322-330.
- Bloch, C. y Bugge, M. (2013). Public Sector Innovation-From Theory to Measurement. *Structural Change and Economic Dynamics*, 27, 133-145.
- Borins, S. (2001a). *The Challenge of Innovating in Government. Innovation in Management Series*. Arlington, Texas: PricewaterhouseCoopers Endowment for The Business of Government.
- Borins, S. (2001b). Public management innovation. Toward a global perspective. *American Review of Public Administration*, 31(1), 5-21.
- Borins, S. (2014). *The Persistence of Innovation in Government: A Guide for Innovative Public Servants*. Washington, USA: IBM Center for the Business Government, Innovation Series.
- Cajaiba-Santana, G. (2013). Social Innovation: Moving the Field Forward. A Conceptual Framework. *Technological Forecasting and Social Change*, 82, 42-51.
- Carlborg, P., Kindström, D., y Kowalkowski, C. (2014). The Evolution of Service Innovation Research: A Critical Review and Synthesis. *Service Industries Journal*, 5(34), 373-398.
- Conejero, E. (2014). Valor público: una aproximación conceptual. *3C Empresa*, 3(1), 31-41.
- De Vries, H., Bekkers, V., y Tummers, L. (2016). Innova-

- tion in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), 146-166.
- Djellal, F., Gallouj, F., y Miles, I. (2013). Two decades of research on innovation in services: Which place for public services? *Structural Change and Economic Dynamics*, 27, 98-117.
- Freeman, C. (1995). The 'National System of Innovation' in Historical Perspective. *Cambridge Journal of Economics*, 19, 5-24.
- Fuglsang, L., y Rønning, R. (2015). On innovation patterns and value-tensions in public services. *The Service Industries Journal*, 35(9), 467-482.
- Fuglsang, L., y Sundbo, J. (2016). Innovation in Public Service Systems. En M. Tovoinen (ed.) *Service Innovation Translational Systems Sciences* (pp. 217-234). Tokyo: Springer.
- Gieske, H., van Buuren, A., y Bekkers, V. (2016). Conceptualizing public innovative capacity: A framework for assessment. *The Innovation Journal*, 21(1), 1-27.
- González, R., Llopis, J., y Gasco, J. (2013). Innovation in public services: The case of Spanish local government. *Journal of Business Research*, 66(10), 2024-2033.
- Gradstein, M. (1993). Rent seeking and the provision of public goods. *The Economic Journal*, 103(420), 1236-1243.
- Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and public services: Past and present. *Public money and management*, 25(1), 27-34.
- Hartley, J., y Rashman, L. (2018) Innovation and inter-organizational learning in the context of public service reform. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 231-248.
- Heeks, R., Amalia, M., Kintu, R., y Shah, N. (2013). Inclusive innovation: definition, conceptualisation and future research priorities. *IDPM Development Informatics Working Papers*. Ponencia en el Annual Conference of the Academy of Innovation and Entrepreneurship, Oxford, United Kingdom.
- Hess, C., y Ostrom, E. (2003). Ideas, artifacts, and facilities: information as a common-pool resource. *Law and contemporary problems*, 66(1/2), 111-145.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Hughes, A., Moore, K., y Kataria, N. (2011). *Innovation in Public Sector Organisations: A pilot survey for measuring innovation across the public sector*. Londres: NESTA.
- Kaul, I., y Mendoza, R. U. (2003). Advancing the concept of public goods. *Providing global public goods: Managing globalization*, 78, 95-98.
- Konrad, K. A. (1994). The Strategic Advantage of Being Poor: Private and Public Provision of Public Goods. *Economica*, 61, 79-92.
- Martínez, C. R. (2015). Reconfiguración de las modalidades o formas de prestación de los servicios públicos. (pp. 151-170). En R. Bañón y R. Tamboleo, (Directores) *Ideas para la gobernanza*. España: Editorial Fragua.
- Metcalfe, L. (1993). Public management: from imitation to innovation. *Australian Journal of Public Administration*, 52(3), 292-304.
- Michaelides, D. (2011). The art of innovation in the public sector. *International Journal of Innovation Science*, 3(3), 117-126.
- Montero, J. C. (2017). Innovación pública para la seguridad: el caso Nuevo León, México. *Revista de Gestión Pública*, 6(1), 111-144.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. USA: Harvard University Press.
- Mora, H., y Lucio-Arias, D. (2013). *Una aproximación a la innovación en el sector público colombiano*. Colombia: Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología.
- Morrar, R. (2014). Innovation in services: A literature review. *Technology Innovation Management Review*, 4(4), 6-14.
- Mulgan, G., y Albury, D. (2003). Innovation in the public sector. *Strategy Unit, Cabinet Office*, 1, 40.
- Mulgan, G. (2007). *Ready or Not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously*. United Kingdom: NESTA.
- Nold, P. A. (1992). Public Choice and the Allocation of Public Goods: An Empirical Analysis of Local School Expenditures. *American Economic Review*, 82, 457-463.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2006). *Manual de Oslo. Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación (3ra. Edición)*. París: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Eco-

- nómicos [OCDE]. (2008). *La política fiscal como herramienta de desarrollo en América Latina. Síntesis*. París: OCDE.
- Osborne, D., y Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government*. Massachusetts, USA: Reading Mass. Adison Wesley Public Comp.
- Osborne, S. P., y Brown, L. (Eds.). (2013). *Handbook of innovation in public services*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- Pärna, O., y von Tunzelmann, N. (2007). Innovation in the public sector: Key features influencing the development and implementation of technologically innovative public sector services in the UK, Denmark, Finland and Estonia. *Information Polity*, 12(3), 109-125.
- PUBLIN. (2005a). *On innovation in the public sector – today and beyond*. (PUBLIN report No. D20) Recuperado de <http://www.aviana.com/step/publin/reports/d20-innovation.pdf>
- PUBLIN. (2005b). *On the differences between public and private sector innovation*. (PUBLIN report No. D9). Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan046809.pdf>.
- Ramírez-Alujas, A. (2011). Sobre la aplicación y desarrollo del concepto de innovación en el sector público: Estado del arte, alcances y perspectivas. *Revista Circunstancia*, 26, 1-37.
- 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. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (19), 5-50.
- Ramírez-Alujas, A., y Villoria, M. (2012). Innovaciones de raíz democrática en la Administración: ¿Recuperando legitimidad ante la crisis? *EKONOMIAZ. Revista vasca de Economía*, 80(02), 20-45.
- Roessner, J. D. (1977). Incentives to innovate in public and private organizations. *Administration & society*, 9(3), 341-365.
- Sotelo, A. (2012). *Cadena de valor público y planeamiento estratégico, limitaciones y virtudes del modelo*. En XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena, Colombia.
- Stiglitz, J. E. (2003). *La economía del sector público (3ra. Edición)*. Barcelona, España: Editorial Antoni Bosch.
- Valdivia, V. A., y Ramírez-Alujas, Á. V. (2017). Innovación en el sector público chileno: la experiencia y aprendizajes del laboratorio de gobierno. *Revista de Gestión Pública*, 6(1), 43-80.
- Wegener, C., y Tanggaard, L. (2013). The concept of innovation as perceived by public sector frontline staff-outline of a tripartite empirical model of innovation. *Studies in continuing Education*, 35(1), 82-101.
- Windrum, P. (2008). Innovation and entrepreneurship in public services. En P. Windrum y P. Koch (Eds.) *Innovation in public sector services: entrepreneurship, creativity and management* (pp: 3-20). Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar..
- Windrum, P. y Koch, P. (Eds.). (2008). *Innovation in public sector services: entrepreneurship, creativity and management* Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Zimmermann, H. (1999). Innovation in Nonprofit Organizations. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 70, 589-619.

NOTAS DE AUTOR

- ^a Estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales, Área de Economía y Gestión de la Innovación, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. gino25_12_89@hotmail.com
- ^b Profesor-Investigador, Posgrado en Economía y Gestión de la Innovación, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. dvillavic@correo.xoc.uam.mx