

¿PARA QUÉ LA INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO?¹

JAIME ERNESTO GUTIÉRREZ MURILLO²
LUIS EDUARDO GUTIÉRREZ ROJAS³

El presente artículo es una reflexión teórica que aborda la importancia de la implementación, adopción y difusión de la innovación en el sector público, mediante una revisión de la literatura especializada. La reflexión es construida a partir de la conjunción de la literatura administrativa, por un lado, y de los aportes realizados por la administración pública, por el otro. La tesis principal que se plantea en el escrito es que la innovación es una práctica fundamental para que las organizaciones del sector público creen valor a la ciudadanía, desde el punto de vista estratégico, y con esto mejorar la legitimidad democrática, desde una mirada política. La reflexión se enmarca en los enfoques teóricos de la teoría de sistemas, la gobernanza y de la nueva gestión pública, como nuevos paradigmas para la administración de las organizaciones públicas.

Palabras claves: Innovación pública, administración pública, gobernanza, nueva gestión pública, legitimidad democrática.

1 Artículo derivado de la investigación titulada “*Innovación pública, una revisión de literatura. 2018 – 2019*” financiada por la Escuela Iberoamericana de Innovación Política, INNOPOLÍTICA.

2 Doctor en Educación, Universidad de San Buenaventura. Politólogo, Universidad Javeriana Cali. Abogado, Universidad Libre de Colombia. Maestría en Derecho Constitucional, Universidad Libre de Colombia. Maestría en Gobernanza de Ciudades y Territorios, Universidad Internacional Menéndez Pelayo de España. Director de la Escuela Iberoamericana de Innovación Política, INNOPOLÍTICA y director del grupo de Investigación INNOPOLÍTICA

3 Politólogo de la Universidad del Valle. Magíster en Administración de la Universidad del Valle. Investigador del grupo INNOPOLÍTICA.

WHY INNOVATION IN THE PUBLIC SECTOR?

This article is a reflection about the importance of implementation, adoption and diffusion of public sector innovations. This is made based on the conjunction and dialogue of administrative and public administration specialized literature. The main hypothesis is, that innovation is an inevitable practice to generate public value, from a strategic point of view, and that way, improve democratic legitimacy, from a political perspective, in public sector organizations. The reflection is framed in governance and new public management approaches, as the new paradigms for public sector organizations.

Keywords: Public innovation, public administration, governance, new public management, democratic legitimacy.

1. INTRODUCCIÓN

El artículo tiene como objetivo principal plasmar una reflexión sobre la innovación en organizaciones del sector público y establecer un marco analítico para estudios posteriores. Lo que se plasma en las presentes líneas, es la base, fundamentación y reflexión final de una investigación que revisó la literatura sobre innovación pública entre los años 2018 y 2019, en el marco del ejercicio académico que adelanta la Escuela Iberoamericana de Innovación Política, INNOPOLÍTICA.

Si bien el concepto de innovación pública es aún vago en la literatura especializada en lo que a su definición refiere, hay ciertos precedentes que permiten esbozar la reflexión. Este texto no busca ser un glosario de conceptos, ni tampoco definir categorías de análisis, sino que pretende establecer unas bases y una reflexión a partir de unos hallazgos de una investigación.

El lector podrá encontrar que la reflexión gira en torno a dos grandes campos disciplinares: por un lado, las teorías de la administración con todo lo relacionado a la innovación como concepto; por el otro, la gestión pública como aquella que tiende el puente entre una categoría originada en el sector privado y que ha sido adoptada por organizaciones públicas con el objetivo de promover la eficiencia y la eficacia.

El argumento central del artículo es que la innovación pública es una práctica que implementan las organizaciones del sector público con el fin de generar valor para la ciudadanía, consiguiendo con esto mayor legitimidad democrática. Para tal fin, la innovación debe concebirse como un proceso que tiene que promover espacios colaborativos en su hechura para así conseguir su objetivo. La reflexión se ubica en el enfoque teórico de Aguilar (2020), en donde la gestión del conocimiento y la información son elementos fundamentales para el gobierno contemporáneo y se basa en las nociones de legitimidad de Rosanvallon (2011).

Así, la narración inicia con un breve abordaje metodológico; continúa con un debate sobre el concepto de innovación desde una perspectiva sistémica, no con la intención de dar una definición de lo que es, sino haciendo una aproximación teórica de diferentes autores que la han abordado; posteriormente, se relaciona este concepto con las organizaciones públicas bajo la pregunta que guía esta reflexión

inicial ¿para qué la innovación en el sector público? Esta se responderá bajo los paradigmas de la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza, como modelos teóricos dominantes en la administración pública contemporánea. Finalmente, se presentan las conclusiones generales.

2. ABORDAJE METODOLÓGICO

Como se explicó al inicio del escrito, este es producto de la investigación “*Innovación pública, una revisión de literatura. 2018–2019*” financiada por la Escuela Iberoamericana de Innovación Política, INNOPOLÍTICA, la cual tiene como objetivo principal identificar las principales tendencias y enfoques teóricos en la investigación mundial sobre innovación pública. El artículo plasma las principales reflexiones que se obtuvieron a partir de los resultados de dicha revisión a partir de un debate teórico que conjuga dos campos disciplinares que ya han sido expuestos con suficiente ilustración. A continuación, se expone de manera breve y concisa el enfoque metodológico empleado en dicha revisión.

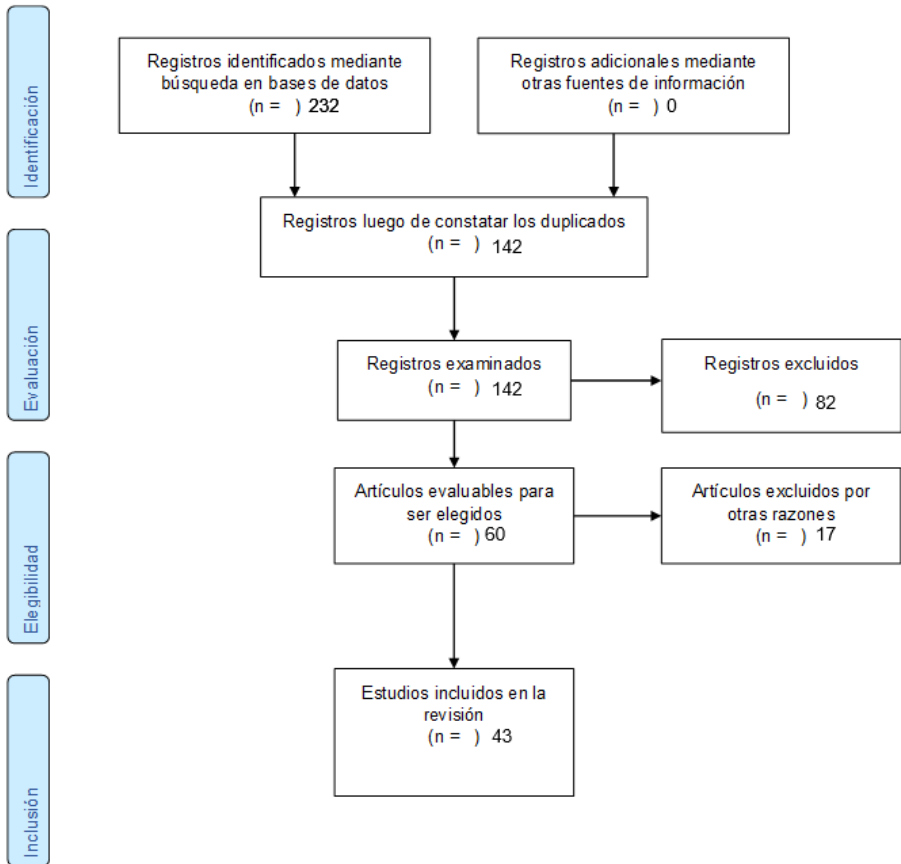
Las revisiones de literatura son análisis críticos de textos, escritos o artículos que se han publicado en canales especializados, y tienen como principal objetivo condensar, sintetizar y reflexionar sobre el estado de investigación del tema que se escoge. Tienen una metodología específica que puede variar dependiendo del alcance y objetivos de la investigación (Cronin et al., 2008; Kiteley & Stogdon, 2014).

La revisión de literatura que sirve de base y fundamentación a este artículo empleó el protocolo PRISMA (Preferred Reporting Items for Systematic reviews and Meta-Analyses⁴) para realizar una revisión sistemática de documentos publicados entre los años 2018 y 2019⁵ en las bases de datos SCOPUS y Web of Science, escritos en inglés y con naturaleza empírica. En total, la revisión incluyó 43 artículos.

4 Informes preferidos para revisiones sistemáticas y metanálisis.

5 Se eligieron estos años porque fue el periodo en que la producción bibliográfica de textos sobre innovación pública tuvo un mayor crecimiento.

Figura 1 Diagrama de flujo PRISMA para la selección de artículos



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LIBERATI ET AL. (2009) Y MOHER ET AL. (2009).

La búsqueda inicial en las bases de datos ya mencionadas, arrojó un total de 232 artículos empleando las palabras clave y los operadores booleanos en el título **PUBLIC OR PUBLIC SECTOR AND INNOVAT***; posteriormente, se hizo una depuración de duplicados para un total de 142; seguidamente, la lectura de abstracts arrojó que debían excluirse 82; por último, una revisión final detallada y una lectura rápida de los artículos, dejó en evidencia que debían excluirse otros 17 para así obtener el número final de 43.

Este artículo no es la exposición de los resultados de dicha revisión, sin embargo, es la reflexión consolidada que se obtiene a partir de estos. Adicionalmente, entremezcla más bibliografía que los 43 artículos y ubica el debate en un escenario más teórico y abstracto. Los trabajos de Buchheim et al. (2019), de Vries et al. (2016; 2018), Kattel et al. (2013), Lopes y Farias (2020) y Walker (2014) fueron fundamentales para sustentar la investigación y para explicar la reflexión.

3. ¿QUÉ ES LA INNOVACIÓN?

La innovación es un concepto que describe un fenómeno que ocurre al interior de las organizaciones y se da, principal pero no exclusivamente, en mercados competitivos. Desde la perspectiva gerencial, la innovación es una de las fuentes de ventaja competitiva con que cuentan las organizaciones en escenarios de alta incertidumbre, como son los mercados actuales globalizados e hiperconectados (OECD y Eurostat, 2005; Russell-Walling, 2013). Innovar no es inventar, no es sinónimo de creatividad, no es cambiar algo ya establecido, es algo que trasciende estos conceptos y al mismo tiempo los integra. Innovar es cambiar la forma en que las personas consumen los productos, los bienes y los servicios que una organización ofrece en un mercado dado (Russell-Walling, 2013).

Uno de los primeros autores que advirtió sobre la importancia de la innovación en las economías de mercado fue Joseph Schumpeter, economista austriaco mundialmente reconocido por sus aportes, tanto a la teoría económica como a la teoría democrática. Para este autor, el capitalismo es un proceso evolutivo, un método de transformación económica no estacionario que cambia constantemente debido a las condiciones de los mercados, a los hábitos de consumo, a los desarrollos tecnológicos y a los entornos que rodean las organizaciones. Pero más allá de estos factores, es la innovación la que pone en acción y mantiene la máquina capitalista en marcha, pues es la introducción de nuevos bienes de consumo, nuevas técnicas de producción, nuevas fuentes de abastecimiento o incluso nuevas estructuras organizacionales, las que generan lo que él denominó un proceso de destrucción creativa en donde estos cambios disruptivos pueden, incluso, generar la muerte de compañías que no logran adaptarse a las nuevas condiciones de mercado (Russell-Walling, 2013; Schumpeter, 1996).

La visión de Schumpeter (1996) de la innovación fue concebida en la primera mitad del siglo xx, cuando el sector servicios recién iniciaba su desarrollo y cuando la globalización aún no ocupaba el lugar protagónico que tiene hoy. A pesar de ser pensada para procesos industriales y para sociedades de masa, su precedente es un lugar común en este debate, pues vislumbró cinco tipos de innovación: 1. Introducción de nuevos productos; 2. Introducción de nuevos métodos de producción; 3. Apertura de nuevos mercados; 4. Desarrollo de nuevas fuentes de suministro de materias primas; 5 Creación de nuevas estructuras de mercado (OECD & Eurostat, 2005).

El concepto siempre ha sido polémico, ambiguo y sujeto a múltiples interpretaciones sin una definición precisa (O'Sullivan y Dooley, 2009). Una de las acepciones más aceptadas a nivel mundial es la definición otorgada por el Manual de Oslo, documento teórico y práctico desarrollado por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) que desde 1992 pretende ser guía para los países desarrollados y en vías de serlo, para que implementen y fomenten la innovación en sus territorios. Innovar es la implementación de un nuevo (o significativamente mejorado) producto, bien, servicio, proceso, método de mercadeo o estructura organizacional en un mercado específico (OECD & Eurostat, 2005).

El manual reconoce un total de cuatro tipos de innovación: 1. Innovación de producto, como la introducción de un bien o servicio nuevo o significativamente mejorado, principalmente en su funcionalidad o sus características objetivas; 2. Innovación de procesos, incluye cambios en las técnicas, equipamiento o software que se emplean para la transformación de los insumos; 3. Innovación en marketing, como la creación de nuevas formas de comercialización, diseño, empaque o promoción del bien, producto o servicio; 4. Innovación organizacional, implementación de prácticas y estructuras organizacionales nuevas (OECD & Eurostat, 2005). Cualquiera que sea el tipo de innovación, debe incluir algo novedoso, ya sea para la organización, para el mercado o para el mundo.

Hay otra clasificación para diferenciar la innovación que se relaciona con el impacto que esta tiene, tanto en las organizaciones como en los mercados: incremental y disruptiva. La primera refiere a aquella innovación que, al implementarse, genera grandes cambios e incluso traumatismos en un sector específico, los cuales pueden

conducir a que las compañías que no sepan adaptarse desaparezcan; la segunda refiere a aquella que tiene un ritmo pausado y se implementa por etapas. La primera requiere una mayor inversión de recursos, es riesgosa, pero si es exitosa genera retornos importantes para la empresa; la segunda requiere menos recursos y expone a la organización a un menor riesgo (O'Sullivan & Dooley, 2009).

Dividir la innovación en tipologías permite clarificar el panorama teórico y darle más robustez epistemológica, pero al ser un fenómeno ligado de manera estrecha con el concepto de creatividad⁶, la tarea no es sencilla por lo complejo de definir este último. Es por tal motivo, que algunos autores han propendido por ver la innovación, no como un hecho que resulta de unos individuos aislados, sino como un proceso que necesita ser gerenciado y sostenido en el tiempo para que las empresas sean exitosas (Rothwell, 1994; Velasco, Zamanillo y Gurutze Intxaurburu, 2007; Žižlavský, 2013).

Concebir la innovación como proceso, entendido este concepto como el conjunto de acciones sucesivas de una tarea específica, permite analizar dos aspectos fundamentales: en primer lugar, se puede ver la innovación como una serie de actividades interrelacionadas entre sí que generan valor a la organización; en segundo lugar, esta división abre la posibilidad de gerenciar la innovación y reducir la incertidumbre en las variables que son sujetas de control, principalmente internas.

Rothwell (1994) es el principal exponente de esta mirada y desarrolló su enfoque orientado, principalmente, al sector tecnológico donde la innovación es una constante. El autor concibió cinco modelos para entender cómo ha evolucionado, en la práctica, la gerencia de la innovación, pasando de los modelos lineales hasta los modelos en red que implementan estrategias de gobernanza bajo miradas sistémicas donde múltiples actores, como los proveedores, consumidores y los diferentes departamentos de la organización se coordinan para la innovación (Žižlavský, 2013)⁷.

6 La creatividad es el núcleo de la innovación, pues sin la primera no podría llevarse a cabo la segunda. La creatividad implica el desarrollo de nuevas ideas, procesos o conceptos. La innovación es la aplicación práctica de dichos conceptos a la realidad (Hisrich y Kearney 2014).

7 En total, Rothwell (1994) describió cinco generaciones de modelos de innovación: 1. Modelo lineal de empuje de la tecnología, donde la investigación y el desarrollo determinan la innovación; 2. Modelo de empuje del mercado, donde las necesidades de los consumidores son la variable explicativa; 3. Modelo acoplador,

El argumento principal de los enfoques de procesos es concebir a la innovación como un producto final de una cadena de acciones exitosas, en donde nada es dejado al azar, a pesar de lo volátil de los entornos (Žižlavský, 2013). Esta perspectiva tiene la ventaja de evidenciar todos los eslabones que desempeñan un rol en la innovación: la investigación y el desarrollo, el mercado, los consumidores, los departamentos de la organización, los proveedores y el entorno, todos desempeñan un aspecto clave. Adicionalmente, la innovación es vista como un proceso de aprendizaje que genera información y conocimiento, no solo para la organización, sino para los mercados.

Finalmente, estos modelos buscan correlacionar los costos de producción de una idea novedosa y el costo en el tiempo que lleva desarrollarla. Sin embargo, tiene sus limitaciones pues este proceso no siempre ocurre de manera lineal, al ser la innovación un fenómeno volátil, complejo, polifacético y multinivel que puede incluso tener su origen en los lugares menos esperados o en los momentos menos planeados (Velasco et al., 2007).

4. LA INNOVACIÓN EN EL MARCO DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Hay que preguntarse si la innovación es importante para una compañía o cuál es la razón que motiva a implementarla. Ya se había argumentado que esta es fuente de ventaja competitiva⁸ y al desempeñar ese rol en una organización, es también una actividad que le genera valor a esta, a sus consumidores y a los stakeholders (OECD & Eurostat, 2005). Valor e innovación son inseparables, es por eso que innovar ha sido concebido como parte de la estrategia de una compañía con el fin de

que fusiona los dos anteriores; 4. Modelo integrado, caracterizado por la importancia de la investigación, el entorno de la organización y el tiempo, que entra a ser una variable determinante del proceso; 5. Modelo en red, enfocado en la calidad y el desempeño, caracterizado por el crecimiento de la competencia y la colaboración de múltiples actores en los procesos de innovación.

8 Se entiende por ventaja competitiva aquellas competencias distintivas o competencias centrales de la compañía, definidas estas como los recursos y capacidades que no pueden ser imitadas por la competencia o que les resulta muy costoso de hacer. Para que una capacidad sea considerada central debe ser valiosa e insustituible para el comprador y rara e inimitable para la competencia. Las capacidades valiosas ayudan a la empresa a neutralizar amenazas; las raras, son poseídas por una o muy pocas organizaciones; las insustituibles no tienen equivalente estratégico; y, finalmente, las inimitables, como su nombre lo indica, no tienen posibilidad que la competencia las tenga (Hitt, Ireland, y Hoskisson 2004).

que su propuesta de valor perdure, sea adquirida por los consumidores e incluso que esta cree nuevos mercados u océanos azules (Chan Kim y Mauborgne, 2004).

La innovación es también una cuestión de supervivencia de muchas organizaciones en diferentes sectores económicos, es una estrategia para mejorar de manera periódica el desempeño bajo parámetros de eficiencia y eficacia, es la mejor forma de crear activos, de experimentar en mercados e incluso de incidir en el comportamiento del consumidor (O'Sullivan & Dooley, 2009; OECD & Eurostat, 2005).

Pero es el concepto de valor el que tiende un primer puente entre la innovación en las organizaciones privadas e innovación en las organizaciones públicas, que es el objeto de reflexión en este escrito. En la literatura organizacional, valor es un punto de constante abordaje teórico y práctico, debido a la importancia de este para las organizaciones. Porter (2015; 2008), uno de los autores más influyentes en la literatura organizacional, definió valor como aquello que las personas están dispuestas a pagar por lo que se les ofrece y se ve reflejado en el precio final de los bienes o servicios en un mercado determinado. A este concepto se le relacionan aspectos como la propuesta de valor, que es lo que la organización le ofrece al consumidor en términos no solo objetivos, sino emocionales y subjetivos; y cadena de valor, como la interrelación de las actividades centrales de una organización con las actividades de apoyo que producen valor, tanto para los clientes externos como internos⁹.

Hacia este concepto de valor se han encaminado algunos autores respecto a la innovación pública, esto debido a los paradigmas de la nueva gestión pública y la gobernanza, los cuales implementan las lógicas de la gerencia privada en un marco democrático. En el sector público, el valor ha entrado a ocupar un lugar central, no solo en la gestión, sino incluso como enfoque para la evaluación de políticas públicas, planes, programas y proyectos y vigorizar así la orientación estratégica de los outputs estatales (Sotelo Maciel, 2012).

9 Porter (2015) divide las actividades de valor en dos grupos: centrales y de apoyo. Las primeras refieren a aquellas tareas que intervienen en la creación física de los productos, en la venta de estos, en la transferencia al cliente y en el servicio postventa; las segundas, respaldan a las actividades primarias al ofrecer insumos, tecnología y otros recursos necesarios. Las actividades de valor son fuente de ventaja competitiva.

Así mismo, el concepto de cadena de valor público ha ocupado un lugar importante en la agenda académica, entendido este como el conjunto de instituciones interrelacionadas que buscan generar bienes y servicios públicos a la población, con dos perspectivas sobre los resultados: efectos sociales y la producción pública propiamente hablando (Sotelo Maciel, 2012).

La innovación permite a las organizaciones públicas adaptarse más fácilmente a entornos cambiantes, funciona bajo la lógica del establecimiento de retos y metas, permite una adecuada gestión de las oportunidades, promueve el liderazgo, potencia el aprendizaje organizacional, va acorde con la gestión del conocimiento y de la información, elementos cruciales en la administración pública contemporánea, entre muchos otros aspectos (Sánchez, Lasagna y Marcet, 2013).

Sánchez et al. (2013) realizan un ejercicio de comparar la innovación que se da al interior de organizaciones privadas y en las organizaciones públicas, estableciendo un total de cinco puntos en las que ambas difieren: en primer lugar, en el sector privado la innovación es tanto incremental como disruptiva, mientras en las públicas es principalmente del primer tipo y de mejora continua; en segundo lugar, los mercados son los principales incentivos para promover la innovación en las organizaciones privadas, en lo público al no funcionar las lógicas de mercado, el componente político, los grupos sociales, las relaciones de poder ejercen el rol de incentivo; como tercer aspecto está la gestión del riesgo, que es inherente a los procesos de innovación para las organizaciones privadas, mientras que las públicas lo normativizan; la innovación pública es lineal mientras la privada es iterativa; Finalmente, el modelo de innovación es abierto para el primer sector y cerrado para el segundo. Si bien esta clasificación y diferenciación no son definitivas, son un punto de partida fundamental que permite establecer esos antecedentes que aquí se buscan de manera deductiva.

Al igual que en la literatura managerial, no hay una definición única de lo que es innovación pública. De Vries et al. (2016, 2018) plasman unas reflexiones iniciales al respecto en sus revisiones. Para los autores, innovar en lo público es adoptar una idea, por primera vez en una organización. Elaboran su propia tipología compuesta de diversas innovaciones tales como: de proceso, de producto o servicio, de gobernanza y conceptual.

Para otros autores, innovar en lo público es introducir un cambio en la provisión de bienes y servicios públicos (Agger & Sørensen, 2018; Arundel et al., 2019; Barrutia & Echebarria, 2019; Crivellari, 2019; Hartley & Rashman, 2018; Stipp et al., 2018; Trippner-Hrabo & Podgórnjak-Krzykacz, 2018; van Acker et al., 2018; Zandberg & Morales, 2019); es promover la introducción de nuevas ideas en la organización (Favoreu et al., 2019; Lewis et al., 2018; Meijer & Thaens, 2020; Radonić & Milosavljević, 2019); para otros, es una cuestión de procesos que permite al Estado afrontar, de maneras novedosas, los problemas y necesidades de la ciudadanía (Ab Rahman et al., 2018; Khalid & Sarker, 2019; Uyarra et al., 2019); finalmente, innovar en lo público es también promover cambios en la forma de liderar o gerenciar las organizaciones (Andersen & Jakobsen, 2018).

Como se aprecia, la innovación pública es un fenómeno complejo que refiere a la adopción o implementación de un cambio en una organización, el cual puede ser incremental o disruptivo (Hartley & Rashman, 2018; Khalid & Sarker, 2019; Țigănașu et al., 2019). Sin embargo, no hay una definición única ni tampoco una tipología exclusiva. Por tal razón, y en aras de propender por una claridad conceptual, una aseveración epistemológica debe hacerse antes de proseguir, pues se ha mencionado constantemente que la innovación es un concepto estrechamente relacionado con las organizaciones, sean estas públicas o privadas, por lo que es imperativo realizar un breve abordaje de este concepto y establecer un parámetro de diferenciación entre unas y otras, porque el objetivo de la innovación en las primeras es totalmente distinto en las otras, tal como ya se expresó. Y a pesar de que pueda parecer pueril diferenciar unas organizaciones de otras, es crucial para delimitar el objeto de estudio. Adicionalmente, la innovación no es solo un término, implica un enfoque y una mirada epistémica, que vale la pena ser abordado para que se entienda en su integralidad.

Alrededor del concepto de organización gira lo fundamental de la teoría administrativa, es la categoría cumbre y universal de esta disciplina académica e investigativa, sin embargo, su delimitación es ambigua pues refiere tanto a un fenómeno objetivo como subjetivo (Cruz Kromfly, 2000). Objetivo porque es un hecho que en las sociedades humanas se conforman organizaciones, públicas y privadas, existen y cumplen una función deliberada o no; subjetivo, porque al ser un proceso

humano, se consolidan relaciones en su interior, tienen una dimensión valorativa y un componente simbólico.

A su vez, organización alude a dos aspectos, tal como lo analiza Aktouf (1998) a partir del estudio etimológico de la palabra, la cual encuentra su raíz en el término latino *organum* que refiere a un instrumento o una herramienta que cumple una función útil en la vida. Posteriormente, adquirió su otra acepción como un conjunto organizado que se ordena para su funcionamiento y se propone metas determinadas. “Una organización es un conjunto ordenado, dispuesto, compuesto de elementos a los que se asigna lugares (posiciones), roles (funciones que cumplir) y que están en permanente interrelación unos con otros, en distinta forma” (Aktouf, 1998: 195).

La concepción de la organización ha mutado desde que las teorías administrativa y sociológica empezaron a abordar este concepto como foco de estudio. En los albores de la administración científica, la perspectiva de la máquina, la precisión y el control fueron los modelos dominantes en la concepción de la organización, entendidas como instrumentos para conseguir unos fines previamente establecidos. Dirección científica, burocracia y división del trabajo eran principios rectores de la acción de esta (Camarena Martínez, 2016).

A partir de ahí, las imágenes que se han hecho de la organización y las metáforas que se han empleado para analizarla, han transitado por diversos estadios (Morgan, 1990): organización como cerebro, en donde la información, la toma de decisiones y la racionalidad desempeñan el papel protagónico (Simon, 1972); la organización como cultura, entendida esta última como el sistema dinámico de ideas, símbolos, cogniciones, valores, normas, conocimiento y experiencias que hay al interior de las organizaciones y entre sus integrantes (Allaire y Firsirotu, 1992); las organizaciones como sistemas políticos, en donde los diversos conjuntos de intereses, de conflictos y de juegos de poder configuran las actividades que se dan al interior (Morgan, 1990).

La acepción que esta reflexión considera se relaciona mejor con el concepto de innovación es la perspectiva sistémica, la cual concibe a las organizaciones como

sistemas abiertos¹⁰ en constante interacción con su entorno¹¹ (Aktouf, 1998), pues la implementación, difusión o adopción de la innovación implica un diálogo constante con los diferentes ambientes que rodean a las organizaciones. Esta metáfora para el análisis conlleva a la idea de complejidad, donde el control, en un único centro de poder, se vuelve cada vez más difícil de aplicar en la realidad y la consolidación de redes al interior y el exterior de la organización se convierte en una constante (Aktouf, 1998).

Las teorías modernas administrativas piensan en las organizaciones como sistemas abiertos, pues la comunicación con sus entornos funciona como canalizador de energía para el funcionamiento de esta (Aktouf, 1998), esto es, las organizaciones están constantemente adquiriendo insumos para cumplir su función de producción y entregar un bien, producto o servicio a un mercado (Kast y Rosenzweig, 1976). Los sistemas abiertos, además de ser sensibles a los estímulos externos, tienen dentro de sí subsistemas funcionales con límites que se superponen entre sí.

La noción de complejidad es fundamental en esta reflexión sobre innovación en las organizaciones, debido a que innovar implica incertidumbre, convivir en medio del caos y, principalmente, estar en constante interacción con los entornos que rodean a la organización e incluso, ser capaz de moldearlos con acciones disruptivas en los mercados. La complejidad es, por lo tanto, una dimensión con dos facetas: lo interno de un lado y lo externo por el otro. En lo que respecta a lo interno, en toda organización conviven el orden y el desorden, de un lado la rigidez de la estructura, entendida esta como la forma de configuración (Aktouf, 1998:166), y la flexibilidad de la informalidad, es decir, de la forma en cómo funciona realmente; en lo externo, la turbulencia de los mercados, los escenarios políticos, los aspectos medioambientales, los impactos sociales, los cambios tecnológicos, entre muchos

10 El enfoque de sistemas es una mirada teórica compartida por múltiples ciencias, no es exclusiva de las humanidades o de las disciplinas administrativas, proviene de la biología y ha sido empleada desde la cibernética hasta la ciencia política. Se reconoce a Ludwig von Bertalanffy, biólogo, como creador de esta mirada teórica en la década de los años 50. De acuerdo con Camarena (2016) el estudio de sistemas fue introducido a la ciencia organizacional en 1966 con la obra de Katz, D. & Kahn, R. (1966). *The psychology of organizations*. New York: HR Folks International.

11 Por entorno se entiende todo lo que está alrededor de un ente específicamente definido, el cual puede ser desde un grupo social, un individuo hasta una nación. El efecto que el entorno tenga en dicha entidad puede ser negativo o positivo, pero siempre habrá un impacto. Una adecuada lectura del entorno permite la identificación de oportunidades y amenazas para una organización (Betancourt, 2017).

otros factores, terminan afectando la funcionalidad de la organización e incluso sus objetivos a largo plazo (Allaire et al., 1992).

Con el enfoque sistémico y la noción de complejidad, queda en evidencia que las organizaciones son dinámicas, pues el cambio, la transformación y el movimiento están siempre presentes y provienen, generalmente, del entorno; son conflictivas, pues las oposiciones, los intereses, las redes de actores y el antagonismo son parte consustancial a su composición, formal o informal; tienen una cultura propia, compuesta por valores, creencias, símbolos, experiencias y conocimiento; incluso tienen una ideología que funciona como una cultura corporativa y sirve para el ejercicio del control a su interior (Dávila Ladrón de Guevara, 2001).

Una vez abordado el concepto de organización bajo una mirada sistémica y bajo la noción de complejidad, es momento de vislumbrar qué diferencia a las organizaciones públicas de las privadas, esto con el fin de comprender las lógicas de la innovación, tanto en unas como en las otras. A primera vista, las empresas buscan rentabilidad, ser competitivas y sobrevivir en el mercado, mientras las organizaciones públicas persiguen la generación de valor ciudadano y la legitimidad democrática en el marco de la provisión de servicios sociales.

El punto de partida es comprender que ambas organizaciones comparten los mismos entornos, sin embargo, las transacciones que se hacen con estos varían dependiendo de la naturaleza de cada entidad. En ambas, hay complejidades internas, dadas por el desorden, las relaciones informales y la cultura, y hay también complejidades externas, dictaminadas por mercados volátiles y por relaciones sociales.

La aproximación clásica para acercarse a las diferencias entre ambas organizaciones es la teoría de los derechos de propiedad: esta postura establece que en lo público no pueden transferirse de un individuo a otro los derechos de propiedad de una organización. Este es el núcleo de la diferenciación. Mientras que en una empresa, los propietarios pueden vender o ceder su participación, en su contraparte esto no puede darse (Bozeman, 1998).

La diferenciación a partir de la propiedad, o del estatus legal, no es apropiada para las configuraciones sociales contemporáneas, pues la barrera entre lo público y lo privado se vuelve cada vez más difusa debido a la variedad de diseños institucionales híbridos que hay (Arellano Gault y Leopore, 2006). Es por eso que Bozeman (1998), aboga por una visión multidimensional de lo público y argumenta que todas las organizaciones son públicas, debido a que el mundo organizacional no se divide en organizaciones públicas o privadas, sino que hay un continuo donde se presentan diferentes configuraciones.

Para el autor, el punto clave se encuentra en la autoridad política y económica que ejerce o es ejercida sobre la organización: una organización es pública, sin importar su sector, en la medida que ejerce autoridad política o es restringida por ella; una organización es privada en la medida que ejerce autoridad económica o es restringida por ella. Las organizaciones pueden considerarse más o menos públicas o también más o menos privadas, en términos de su mezcla de autoridad.

La autoridad económica, para Bozeman (1998), se puede resumir, de manera simplista pero acertada: la presencia o ausencia de un móvil de lucro o un incentivo pecuniario. Lo intrincado se vislumbra con la autoridad política, la cual emana de la ciudadanía y es depositada por estos en unos representantes y es por eso que el autor desarrolló una propuesta teórica que la divide en tres subtipos: primaria, secundaria y terciaria. La autoridad política primaria es aquella que ejerce directamente la ciudadanía, se vislumbra en los momentos electorales cuando se eligen los gobernantes y directivos de las organizaciones públicas; la autoridad política secundaria es la ejercida por el cuerpo de representantes, funcionarios y directivos que están imbuidos de legitimidad para ejercer las funciones que le son confiadas; la terciaria es autoridad que ha sido delegada a particulares u organizaciones que no son de propiedad pública, pero aun así, ejercen funciones públicas. La autoridad política abarca todo, incluso organizaciones que la ejercen pueden verse limitadas por ella.

Lo público concierne entonces a los efectos de la autoridad política en las organizaciones (Bozeman, 1998) y es una cuestión de grado. Es por eso que algunos autores (Arellano Gault y Leopore, 2006; Thoenig, 2006) han abordado este debate desde el concepto de *publicness* o la calidad de ser más o menos público. “La *publicness*

quiere decir que alguna autoridad gubernamental designa a una organización o hace responsable a un grupo de organizaciones del manejo de una meta específica o de una función de producción: generar impactos y resultados en el tejido social” (Arellano Gault y Leopore, 2006: 4). Bajo esta perspectiva, no es exclusividad del gobierno el manejo de los asuntos públicos, pues hay gran variedad de organizaciones ejerciendo las funciones del Estado e imbuidos de autoridad política para así hacerlo.

Con la *publicness*, la mirada sobre la naturaleza de las organizaciones no es jurídica, pues se está ante la presencia de una manera de ejercer funciones públicas con base en arreglos institucionales en asociación con otros actores y teniendo como principio el relacionamiento con la ciudadanía (Thoenig, 2006). Frente a este último punto, es importante resaltar que aquí radica una de las diferencias más cruciales entre las organizaciones que son más o menos públicas: las funciones.

Se argumentó previamente que, con algunas excepciones, como el estatus legal de los empleados, las organizaciones públicas enfrentan contextos administrativos similares a los de las empresas privadas y que el entorno que afecta a una le afecta a la otra. Por tal motivo, son las funciones, imbuidas de autoridad política, las que se convierten en otro factor de diferenciación.

Las organizaciones que están más influenciadas por la autoridad económica, como ya se dijo, buscan un beneficio pecuniario produciendo bienes y servicios y ubicándolos en un mercado determinado, lo que se relaciona con la eficiencia interna. Esto mismo lo realizan las organizaciones influenciadas por la autoridad política (producir), pero no prima el interés económico, sino que necesitan generar cambios en las condiciones del entorno organizacional, buscando bienestar para la ciudadanía que es sujeto de sus acciones. Las organizaciones que se denominan públicas son empresas humanas y configuraciones sociales que prestan bienes y servicios que revisten importancia pública (Thoenig, 2006). No quiere decir esto que las organizaciones que buscan el beneficio económico no generen cambios en la sociedad (de forma deliberada o no), pero no es esta su principal labor u objetivo; tampoco significa que una organización pública no busque utilidades en un mercado, como ocurre con muchas empresas públicas que compiten en diferentes sectores económicos. Es la intencionalidad de producir un cambio en

aspectos sociales el punto central de diferenciación, independiente del estatus legal de la compañía.

La ventaja de ver las organizaciones bajo el concepto de *publicness* permite tener un panorama más claro para el análisis, pues evidenciar la autoridad que más se ejerce en una institución va a permitir ver con mejor claridad las diferencias entre las públicas y las privadas, independientemente de quien ejerza los derechos de propiedad. Una ONG puede ejercer funciones públicas, como prestación de servicios sociales y contar con propietarios claramente definidos. Muchos sistemas de salud son también ejemplo de organizaciones con propietarios definidos, pero que reciben la delegación del Estado para prestar un servicio esencial. Algunas industrias, donde el gobierno es accionista mayoritario o único, se comportan como empresa privada. Por supuesto, medir la *publicness* es el desafío subyacente a este enfoque y no siempre resulta sencillo de hacer.

Sin ahondar en más detalles sobre estas diferencias, debe recalcarse la importancia de este debate en el marco de una reflexión sobre innovación, puesto que esta cumple dos finalidades totalmente opuestas, tanto en unas organizaciones como en otras. En aquellas donde la autoridad económica es la dominante o la que más está presente, la innovación buscará que la empresa consiga, no solo ventaja competitiva sobre las demás o la creación de valor, sino que se encamina a prolongar la vida de la organización (OECD & Eurostat, 2005; Russell-Walling, 2013). En el sector público, la innovación cumple otro rol, también de generar valor para quien consume sus servicios y productos, pero no orientado a la consecución de beneficios económicos, sino a la incesante búsqueda de legitimidad, tesis central de esta reflexión.

5. GOBERNANZA Y GESTIÓN PÚBLICA

Esta innovación pública no podría pensarse en un escenario diferente al de la Nueva Gestión Pública, NGP, paradigma que responde a ese desdibujamiento de las fronteras entre organizaciones que son de propiedad privada con las que no, y a la Gobernanza, pues las organizaciones públicas se incrustan en un entorno democrático. Estos enfoques han traído múltiples cambios, desde la década de los

80's, para gran parte de los gobiernos occidentales, quienes decidieron, por contingencias y de manera deliberada al mismo tiempo, la implementación de prácticas administrativas de empresas privadas. Ambos, allanaron el terreno para lo que es el gobierno contemporáneo (Aguilar, 2020). Es en este marco que debe pensarse la innovación, pues es una práctica y un fenómeno originario de mercados competitivos que se ha trasladado a escenarios que no lo son.

La Nueva Gestión Pública, NGP, encuentra sus orígenes teóricos y explicativos en el trabajo de Hood (1991), quien ubica a esta como una tendencia de la administración pública que inicia a finales de los años 70 en el Reino Unido y se extiende a los demás países anglosajones. Para Aguilar (Aguilar, 2006) la NGP arribó a América Latina en un marco de crisis fiscales y transiciones democráticas a finales de los 80's y principio de los 90's. Su fin es mejorar, con base en un discurso técnico, la acción gubernamental de una manera neutral, más allá de las lógicas del poder (Aguilar, 2007; Thoenig, 2006).

Para Hood (1991), la NGP, en sus inicios, se enlazó con cuatro megatendencias que tuvieron lugar en las teorías de la administración pública: 1. Intentos por reducir el tamaño del gobierno, su gasto e incluso su personal; 2. Implementación de privatizaciones de empresas estatales; 3. El desarrollo de la automatización en la producción de bienes y servicios, apoyado por tecnología; y 4. El desarrollo de una agenda internacional enfocada en la gerencia pública, formulación de políticas y toma de decisiones con base en la cooperación. Estas cuatro tendencias le dan forma a la NGP a partir de siete componentes doctrinarios: a. Un cuerpo directivo altamente profesional con funciones bien definidas con el fin de promover un control político adecuado sobre su accionar; b. Estándares explícitos para medir el desempeño institucional, establecimiento de metas y de indicadores con el fin de medir la eficiencia; c. Gran énfasis en el control de los outputs públicos, con el fin de enfocarse en el resultado más que en el proceso; d. Descentralización administrativa, con el objetivo de generar unidades especializadas; e. Competencia en el sector público y promoción de la rivalidad como clave para reducir costos y mejorar el desempeño; f. Énfasis en estilos gerenciales del sector privado, con el objetivo de promover la flexibilidad y pasar de un estilo burocrático-militar a uno privado; g. mayor disciplina y parsimonia en el empleo de los recursos, reducir costos y promover la disciplina laboral.

Estos elementos encuentran su sustento filosófico en dos corrientes teóricas: el nuevo institucionalismo económico y el gerencialismo (Aguilar, 2006, 2007; Gruening, 2001; Thoenig 2006). Esta NRP economicista se basa en el paradigma racional y concibe a los seres humanos como maximizadores de su propia utilidad, quienes toman decisiones con base en un cálculo (Peters, 2003; Thoenig, 2006). Bajo este enfoque, las instituciones (donde se ubican las organizaciones) son reglas e incentivos que establecen el espacio donde los actores interactúan, logrando así reducir la incertidumbre de los individuos (Peters, 2003).

El gerencialismo le aporta a la NRP el componente práctico y se representa con el cambio de una administración burocrática a una estratégica, donde la calidad es el principio rector de la función pública y aparecen aspectos como la información, la gestión del conocimiento y la innovación como acciones importantes de gobierno (Aguilar, 2006).

Los principales aportes de la gerencia privada a la pública pueden identificarse en los siguientes puntos: la perspectiva de tiempo, pues las administraciones públicas responden a los periodos electorales y siempre hay riesgo de que un cambio de gobierno traiga consigo la cancelación total de programas y proyectos estratégicos, lo que no ocurre en las empresas privadas¹²; el desempeño y su medición ha sido otro de los aspectos claves en ambas gerencias, si bien en la privada esto es más preciso al contar con una variedad de indicadores que pueden ser medibles, en la gerencia pública el desafío es mayor al tratar de medir impactos y resultados que no siempre son cuantificables; pasar del foco legalista y procesual, a la eficiencia como horizonte de acción de las organizaciones públicas; manejo de presupuesto por resultados; planeación estratégica, como el establecimiento de objetivos y prioridades para la organización y la ciudadanía; entre otros factores (Allison, 2011).

En procura de conseguir sus objetivos y lograr los cambios planteados, la NRP ha sido uno de los paradigmas que ha puesto a la innovación pública en el centro de la agenda (Lopes y Farias, 2020), teniendo como punto de partida que la

12 Autores como Roth (2017) aseguran que, a pesar que los periodos en los regímenes democráticos son fijos y no siempre hay la posibilidad de reelección, las políticas públicas se presentan como una opción para dejar planteadas acciones de largo tiempo que trasciendan esta rigidez.

administración pública debe realizar reformas, pues la NGP también busca cambiar las dinámicas, no solo administrativas, sino políticas (Thoenig, 2006).

Si el gerencialismo y el nuevo institucionalismo son los principios teóricos de la Nueva Gestión Pública, la democracia¹³ cumple ese rol con la gobernanza, pues esta se entiende como aquella práctica o fenómeno que pretende democratizar las organizaciones públicas, pues su objetivo es coordinar redes de actores y de intereses con miras a lograr unos objetivos comunes. Bajo esta mirada, el Estado ha perdido el monopolio de los asuntos públicos, aunque sigue siendo relevante. Entran en escena otro tipo de participantes como organizaciones sociales, sector académico, empresas, etc. Por supuesto, la reflexión es consciente de las limitaciones y alcances del concepto, por lo que se aborda la gobernanza desde una mirada crítica.

La principal semejanza entre ambas filosofías (Nueva Gestión Pública y Gobernanza) es el argumento de que la forma legal, burocrática y jerárquica de los Estados es cada vez menos importante y que acuerdos institucionales más o menos temporales entre organizaciones públicas y privadas facilitan la influencia institucional y la coordinación (Peters y Pierre, 2005).

A pesar de no quedar explícito, el concepto de gobernanza puede identificar sus orígenes en la obra de la comisión trilateral escrita por Crozier, Huntington y Watanuki (1975) quienes concluyeron que las democracias más importantes de occidente se enfrentaban a una crisis sin precedentes caracterizada por pérdida de confianza en las instituciones, carencia de legitimidad, déficits fiscales, fragmentación de partidos, etc.

Para autores como Aguilar (2006, 2007) la gobernanza inicia su vida como categoría descriptiva que reflejaba los cambios que se estaban llevando a cabo en las democracias occidentales, especialmente en América del Norte y Europa. Pero no solo describía los cambios internos de las organizaciones públicas, también

13 La democracia vista desde el enfoque poliárquico de Robert Dahl (2006), en donde el poder se esparce por diversos centros y no se concentra en un único punto, y competitivos de Joseph Schumpeter (1996), en la cual diferentes grupos sociales y políticos compiten por la obtención del poder político. La gobernanza propugna por una democracia en las organizaciones públicas donde la participación ciudadana sea una constante desde la identificación de problemas hasta la evaluación de las políticas (Roth, 2017).

dejaba en evidencia lo que ocurría en el entorno que las rodeaba, principalmente, la mayor exigencia de la sociedad por una acción pública eficiente y transparente. Posteriormente, dejó de ser solo un término descriptivo y pasó a ser una prescripción para los gobiernos, orientada por instituciones multilaterales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional (Peters y Pierre, 1998, 2005; Rhodes, 1996).

El autor mexicano define la gobernanza como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar, 2006:90).

La gobernanza, como se ha advertido implícitamente, implica una reducción del control de los asuntos públicos por parte del Estado, pues ya no funcionan las lógicas de la dominación de este actor, sino que hay redes de relaciones en donde lo más determinante es la influencia que pueda tener cada nodo (Peters y Pierre, 1998). Hay una fusión, amorfa en muchos aspectos, de recursos de organizaciones públicas y de organizaciones privadas para la consecución de los objetivos comunes (Peters y Pierre, 1998). Los actores sociales ya no son vistos como focos de problemas, demandas o necesidades insatisfechas, son ahora una parte esencial del proceso de gobierno.

Las posiciones críticas son también importantes para la clarificación del término, pues esta no es una categoría perfecta, por el contrario, está en proceso de construcción aún hoy en día. Uno de los primeros problemas con los que se topa es con la racionalidad: para una adecuada acción de gobierno, bajo esta perspectiva, es necesario que los actores tengan acceso por igual a recursos, específicamente, a la información. Sin embargo, las redes amorfas que se conforman no son simétricas y unos actores tendrán más recursos que otros.

El Estado, por contar con una mayor capacidad organizativa, será el actor que más protagonismo tenga y, por lo tanto, mayor influencia (Solís Gadea, 2011). Así mismo, la gobernanza parte de supuestos ideales, como concebir una ciudadanía activa y participativa con espíritu colaborativo; idealiza las relaciones y las interacciones y no percibe la dominación que se da en las realidades. “En consecuencia, el enfoque

de la gobernanza aparece inacabado y con un insuficiente anclaje en la vida social y política concreta. No explicita cómo hacer para que el comportamiento real de los actores se corresponda, en la práctica, con las expectativas generadas en el plano teórico” (Solís Gadea, 2011:9).

A pesar de sus limitaciones, el concepto de gobernanza, y en diálogo constante con la Nueva Gestión Pública, reviste especial interés en la reflexión sobre innovación pública por varios aspectos: en primer lugar, al no ver al Estado como único actor en el manejo de asuntos públicos, se concibe que los procesos de innovación pueden tener origen en cualquier nodo de la red, lo que implica que tanto actores públicos, como sociales o económicos son esenciales para innovar; en segundo lugar, al ser la colaboración un valor y principio de acción, los procesos de innovación se construyen de manera colaborativa; en tercer lugar, la innovación puede presentarse en cualquier eslabón de la cadena de valor pública, bien sea en los insumos o en los productos esperados, siempre transversalizado por las relaciones constantes entre los nodos; en cuarto lugar, la innovación es un proceso de aprendizaje y experimentación, en donde la información y la gestión del conocimiento juegan un papel fundamental, dos elementos claves de los procesos de gobernanza y de gobierno contemporáneo (Aguilar, 2020); finalmente, la innovación no pretende solo generar cambios administrativos al interior de las organizaciones, sino que busca también cambiar dinámicas políticas propias de las sociedades democráticas competitivas.

Bajo estos paradigmas es que se mueven los principales hallazgos de la revisión: la participación ciudadana, el relacionamiento de los actores y la construcción de redes de colaboración son aspectos esenciales al momento de implementar, adoptar o difundir procesos de innovación en organizaciones públicas. Así, el foco de la innovación no es solo resultado, sino el proceso, que es clave para la creación de valor y legitimidad.

La colaboración permite el intercambio de recursos, tangibles e intangibles, que rompen las fronteras organizacionales (Crivellari, 2019; Tığaşı et al., 2019). Adicionalmente, en el marco de la Gobernanza y la NGP, la colaboración construye las condiciones para el intercambio de experiencia, de conocimiento y de información entre actores (Demircioglu & Audretsch, 2019; Neumann et al., 2019).

Cuando participan múltiples actores con recursos diferentes, el producto o servicio final que es sujeto de la innovación, generará mayor valor a la ciudadanía gracias a que tiene, en su proceso de elaboración, múltiples recursos puestos a su disposición que de otra forma no obtendría

6. CONCLUSIONES: ¿PARA QUÉ LA INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO?

Una vez clarificado el contexto teórico e incluso histórico donde se mueve la innovación pública, es momento de pasar a responder la pregunta que guía la reflexión: ¿para qué la innovación en el sector público? Siguiendo la tesis de Sánchez et al. (2013), se argumentó que una primera respuesta asegura que la innovación busca implementar prácticas administrativas que generen valor para la ciudadanía. Si bien este trabajo acoge esa postura, se considera que es incompleta y que hay un elemento adicional que debe ser tomado en cuenta, considerando los entornos democráticos para los que se piensa la innovación: la legitimidad.

Poca literatura ha indagado sobre la relación entre innovación pública y legitimidad, generalmente, la discusión se enfoca más hacia aspectos prácticos y descriptivos (Kattel et al., 2013). Este es un concepto más abordado y discutido en las reflexiones teóricas sobre la democracia, partidos políticos, representación política, competencia electoral o dinámicas de poder.

La disciplina de las políticas públicas, por el contrario, sí ha tenido muy presente la cuestión de la legitimidad, pues esta se convierte en un respaldo casi obligatorio de los procesos de formulación, implementación e incluso evaluación (Solarte, 2011). Adicionalmente, como ya se argumentó, hay una gran variedad de configuraciones institucionales que hace que organizaciones que sean propiedad de individuos, ejerzan funciones públicas, por lo que la legitimidad democrática no atañe solo a entidades estatales, sino a prácticamente todas las organizaciones que están investidas con algunas dosis de autoridad política.

La legitimidad democrática es importante por la razón ya expuesta (la democracia es componente fundamental de las organizaciones de gobierno), pero también es clave porque las fuentes de legitimidad han cambiado con el paso del tiempo.

Con los nuevos paradigmas de la NGP y la gobernanza, la ciudadanía busca que los gobiernos sean eficientes y efectivos en la consecución de sus objetivos, que propendan por una mayor transparencia y acceso a la información y, por tal motivo, ejercen un control mayor hacia la acción de sus gobernantes (Aguilar, 2020).

La principal característica de la legitimidad es la unción popular de gobernantes mediante procesos de elección (Rosanvallon, 2011), por eso es que la postura democrática que se adoptó en la reflexión es la de concebirla como un mecanismo competitivo para la distribución del poder político.

Para Rosanvallon (2011), la legitimidad democrática se divide en dos grandes bloques: el primero, que se podría denominar el tradicional, y el segundo de corrientes contemporáneas (García Jurado, 2013). En el primer bloque radican dos fuentes de legitimidad: una, con base en la unanimidad, que refiere, en líneas generales, a la unción mediante elecciones (la legitimidad fundamental en todo régimen democrático), son los gobernantes y representantes electos popularmente; la segunda, a partir de la generalidad, es la legitimidad que se sustenta en el cuerpo burocrático y de funcionarios de carrera administrativa que son independientes de las dinámicas de poder político.

La administración pública goza de legitimidad porque su fundamento es la razón y la meritocracia. La dominación que ejerce sobre el conjunto de la sociedad es la burocrática, pues se obedece a la ley y no a un ser humano (Weber, 1964, 2009). Sin embargo, tanto la legitimidad burocrática como la legitimidad en los gobernantes se ha visto menguada por varias razones: en primer lugar, las elecciones debían cumplir una función de representatividad, de legitimación, de control, de producción de ciudadanía y de deliberación, pero estas condiciones se han visto constantemente vulneradas en la realidad política (Rosanvallon, 2017). De otro lado, la burocracia ha ido perdiendo la legitimidad por los nuevos paradigmas de la función pública que ya se han explicado en este escrito y que propenden por la flexibilización de las relaciones de poder en las organizaciones de gobierno (Rosanvallon, 2011, 2017).

A raíz de estos cambios y de esta pérdida de la legitimidad dual, en las sociedades democráticas se han configurado nuevas fuentes que se relacionan, cada una,

con el mismo título del libro que el autor propone: *imparcialidad, reflexividad y proximidad*. Cada uno de estos calificativos se relaciona con una perspectiva de lo que es democracia. La primera, en líneas generales, refiere a las instituciones democráticas, independientes y autónomas de los gobiernos y cumplen una función reguladora; la segunda, es aquella que permite la discusión y la deliberación en la toma de decisiones públicas, función que en los Estados contemporáneos es ejercida por las cortes constitucionales; finalmente, la proximidad refiere a aquella legitimidad que descansa en la sociedad civil y sus organizaciones que se convierten en representantes de intereses sociales (Rosanvallon, 2011).

Por esta nueva configuración de la legitimidad democrática es que la gobernanza es un concepto propicio para el análisis de la innovación como camino para fortalecerla. Las elecciones no son ya la única fuente de legitimidad, el rol del gobierno y el papel de la sociedad civil es clave y fundamental en la gestión pública. Desde una perspectiva crítica, la relación entre gobernanza y legitimidad puede llevar a la consolidación de modelos corporativos antidemocráticos, es por eso que, desde la mirada normativa, la gobernanza se rige bajo principios de participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y eficacia administrativa, con el objetivo de prevenir los corporativismos (Ramírez Giraldo, 2011).

La innovación pública crea valor para la legitimidad democrática. Esta debe ser entendida en las dimensiones establecidas por Rosanvallon (2011), principalmente, en la doble dimensión tradicional que es la que atañe a esta reflexión. La legitimidad es la “representación justificatoria” del ejercicio del poder político (Rúa Delgado, 2013:89), o en otras palabras, es el sustento de la acción de gobernar. Su fundamento es el consenso y el reconocimiento del ejercicio del poder y de quien lo ejerce (Bobbio, 1986). La legitimidad democrática funciona bajo el mismo principio, es electivo y se funda bajo el ejercicio de la soberanía popular (Ferrero, 2018:29).

Con la Gobernanza, como componente democrático contemporáneo que centra el debate en la función, gestión y administración pública, y con el aporte de Rosanvallon (2011) queda claro que el ejercicio de la soberanía popular no se ejerce solo en las instituciones representativas o se justifica solo a través del ejercicio del sufragio. Es por eso que, para la acción administrativa, la legitimidad es clave en

su funcionamiento y para eso es que estas instituciones buscan generar valor, con el fin de promover el consenso en las personas que son sujetos de las decisiones y, principalmente, fundamentar con solidez el ejercicio del poder.

A estos elementos, la revisión de fuentes dejó en evidencia un aspecto fundamental que no ha sido abordado por la literatura especializada: para la creación de valor y legitimidad, en los procesos de innovación importa más el proceso que el resultado final. Esto es así porque la innovación permite el relacionamiento de actores y el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones. La innovación colaborativa tiene en su esencia este aspecto, pues no importa si el producto final es un bien, un servicio o un nuevo proceso administrativo, lo que promueve la creación de valor es que en la elaboración haya involucramiento de actores y de la ciudadanía.

Para finalizar, hay que argumentar que la reflexión ha respondido a la pregunta que le sirve de guía: ¿para qué la innovación en el sector público? Asegurando que esta es un componente clave para la creación de valor público con miras a fortalecer la legitimidad democrática, definida como el consenso y el fundamento del ejercicio del poder político, en el marco de la colaboración.

A lo largo del escrito, se abordó el concepto de innovación desde algunos aportes teóricos de la literatura de las teorías de la administración. Así mismo, abordó el concepto de organización desde el enfoque sistémico y estableció la diferencia entre las públicas y las privadas a partir del concepto de *publicness*. Finalmente, se argumentó que la innovación pública se da en un entorno de Gobernanza y donde la administración pública se rige bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública, NGP, en donde tiene mucha más importancia el proceso de colaboración que el resultado final en sí mismo.

Coproducir servicios con ciudadanos es una pieza clave de la innovación colaborativa, pues con el acompañamiento de los beneficiarios de los outputs públicos, se pueden construir mejores canales de distribución hacia el consumidor final (Fu & Chang, 2019; Schmidhuber et al., 2019). Adicionalmente, la ciudadanía es fuente de información y datos que permiten mejoras en procesos internos, de cara a la producción de bienes y servicios, tal como ocurre en los proyectos que

buscan la creación de gobiernos inteligentes, abiertos y electrónicos, acorde a la clasificación de Aguilar (2020).

La innovación es cambiar las formas en que las personas consumen bienes y servicios, es implementar un cambio significativo en un mercado específico mediante la introducción de un nuevo bien, producto, servicio o estructura organizacional y mejorar la propuesta de valor para conseguir una ventaja competitiva. Es un concepto que refleja un proceso que se da en organizaciones privadas, que son aquellas que buscan un incentivo pecuniario. Se ha trasladado a las organizaciones públicas, las cuales buscan generar un impacto en la sociedad mejorando las condiciones de quienes habitan en un territorio específico como principal objetivo de su existir, con el fin de resolver sus procesos internos, buscando mejorar la eficiencia.

Esta no se da como un hecho aislado o fortuito en una organización, es un proceso que resulta de la interacción de múltiples actores e implica un enfoque en red y un entramado de relaciones sociales. Es también un proceso de aprendizaje organizacional y experimentación que promueve la transformación y la evolución institucional. Sin embargo, la innovación pública es un tema que está a la espera de ser descubierto por los investigadores y que requiere mayor profundización. La literatura especializada en español es mucho más limitada que la producción que se hace en inglés, por lo que es fundamental el análisis pensado en los contextos latinoamericanos que tengan en consideración las variables del entorno.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ab Rahman, Z. N., Ismail, N. & Rajjani, I. (2018). Challenges for managing non-technological innovation: A case from Malaysian public sector. *Polish Journal of Management Studies*, 17(1), 7–16. <https://doi.org/10.17512/pjms.2018.17.1.01>
- Agger, A. & Sørensen, E. (2018). Managing collaborative innovation in public bureaucracies. *Planning Theory*, 17(1), 53–73. <https://doi.org/10.1177/1473095216672500>
- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de cultura económica.
- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 39, 5–32.
- Aguilar, L. F. (2020). *Gestión del Conocimiento y Gobierno Contemporáneo*. Amazon.

- Aktouf, O. (1998). *La administración: entre tradición y renovación*. Universidad del Valle.
- Allaire, Y. & Firsirotu, M. (1992). Teorías sobre la cultura organizacional. In *Cultura organizacional. Aspectos teóricos, prácticos y metodológicos* (pp. 2–37). LEGIS.
- Allison, G. (2011). Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? In J. M. Shafritz & A. Hyde (Eds.), *Classics of Public Administration* (7th ed., p. 656). Cengage Learning.
- Andersen, S. C. & Jakobsen, M. L. (2018). Political Pressure, Conformity Pressure, and Performance Information as Drivers of Public Sector Innovation Adoption. *International Public Management Journal*, 21(2), 213–242. <https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1425227>
- Arellano Gault, D. & Leopore, W. (2006). *La publicness y Nueva Gestión Pública: hacia una recuperación de los valores de lo público* (No. 178; Documentos de Trabajo).
- Arundel, A., Bloch, C. & Ferguson, B. (2019). Advancing innovation in the public sector: Aligning innovation measurement with policy goals. *Research Policy*, 48(3), 789–798. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.12.001>
- Barrutia, J. M. & Echebarria, C. (2019). Drivers of exploitative and explorative innovation in a collaborative public-sector context. *Public Management Review*, 21(3), 446–472. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1500630>
- Betancourt Guerrero, B. (2017). *Entorno organizacional. Análisis y diagnóstico*. Programa Editorial. Universidad del Valle.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de cultura económica. <https://doi.org/10.33426/rcg/1984/2/877>
- Bozeman, B. (1998). *Todas las organizaciones son públicas: tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. Fondo de cultura económica.
- Buchheim, L., Krieger, A. & Arndt, S. (2019). Innovation types in public sector organizations: a systematic review of the literature. *Management Review Quarterly*. <https://doi.org/10.1007/s11301-019-00174-5>
- Camarena Martínez, J. L. (2016). La organización como sistema: el modelo organizacional contemporáneo. *Oikos Polis, Revista Latinoamericana de Ciencias Económicas y Sociales*, 1(1), 135–174.
- Chan Kim, W. & Mauborgne, R. (2004). La estrategia del océano azul. *Harvard Business Review. Amér.*
- Crivellari, P. (2019). Building public innovation for industrial risk prevention and crisis management: Genesis and development of a unique collaborative innovation. *Social Science Information*, 58(4), 589–607. <https://doi.org/10.1177/0539018419880106>
- Cronin, P., Ryan, F. & Coughlan, M. (2008). Undertaking a literature review: a step-by-step approach. *British Journal of Nursing (Mark Allen Publishing)*, 17(1), 38–43. <https://doi.org/10.12968/bjon.2008.17.1.28059>

- Crozier, M., Huntington, S. & Watanuki, J. (1975). *A crisis of democracy?* New York University Press. <https://doi.org/10.4324/9781351146722-16>
- Cruz Kromfly, F. (2000). Hacia una redefinición del concepto de organización: crítica epistemológica a algunos conceptos que conforman la teoría administrativa en relación con las administraciones. In H. Galvis Parrasi (Ed.), *De lo humano organizacional*. Universidad Santiago de Cali.
- Dahl, R. (2006). *A preface to democratic theory* (Issue 3). The university of Chicago Press. <https://doi.org/10.16309/j.cnki.issn.1007-1776.2003.03.004>
- Dávila Ladrón de Guevara, C. (2001). *Teorías organizacionales y administración. Enfoque crítico*. Universidad de los Andes.
- De Vries, H., Bekkers, V. & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), 146–166. <https://doi.org/10.1111/padm.12209>
- de Vries, H., Tummers, L. & Bekkers, V. (2018). The Diffusion and Adoption of Public Sector Innovations: A Meta-Synthesis of the Literature. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(3), 159–176. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvy001>
- Demircioglu, M. A. & Audretsch, D. B. (2019). Public sector innovation: the effect of universities. *Journal of Technology Transfer*, 44(2), 596–614. <https://doi.org/10.1007/s10961-017-9636-2>
- Favoreu, C., Maurel, C., Carassus, D. & Marin, P. (2019). Influence and Complementarity of Follow-on Managerial Innovations within a Public Organization. *Public Organization Review*, 19(3), 345–365. <https://doi.org/10.1007/s11115-018-0411-0>
- Ferrero, G. (2018). *Los genios invisibles de la ciudad*. Tecnos.
- Fu, K.-J. & Chang, T.-W. (2019). Toward an Integrative Framework of Dynamic Capabilities in Innovation-based Public Services: Empirical Analysis in Taiwan. *Chinese Public Administration Review*, 10(1), 60. <https://doi.org/10.22140/cpar.v10i1.193>
- García Jurado, R. (2013). Reseña de La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad, de Pierre Rosanvallon. *1665-2037*.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1–25. [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(01\)00041-1](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(01)00041-1)
- Hartley, J. & Rashman, L. (2018). Innovation and inter-organizational learning in the context of public service reform. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 231–248. <https://doi.org/10.1177/0020852318762309>
- Hisrich, R. D. & Kearney, C. (2014). Creativity and innovation. In *Managing Innovation and Entrepreneurship* (pp. 22–41). SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781506374512>
- Hitt, M., Ireland, D. & Hoskisson, R. (2004). *Administración estratégica: competitividad, y conceptos de globalización*. Thomson.

- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3–19. <https://doi.org/10.2307/25305228>
- Kast, F. E. & Rosenzweig, J. E. (1976). Un enfoque moderno: el enfoque de sistemas. En *Administración en las organizaciones* (pp. 106–133). McGraw-Hill.
- Kattel, R., Cepilovs, A., Drechsler, W., Lember, V., Kalvet, T. & Tonurist, P. (2013). Can we measure public sector innovation? A literature review. In *Lipse Project paper: Vol. WP 6 Socia* (Issue 2).
- Khalid, S. & Sarker, A. E. (2019). Public management innovations in the United Arab Emirates: rationales, trends and outcomes. *Asian Education and Development Studies*, 8(4), 405–415. <https://doi.org/10.1108/AEDS-07-2018-0121>
- Kiteley, R. & Stogdon, C. (2014). *Literature Reviews in Social Work*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781473957756>
- Lewis, J. M., Ricard, L. M. & Klijn, E. H. (2018). How innovation drivers, networking and leadership shape public sector innovation capacity. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 288–307. <https://doi.org/10.1177/0020852317694085>
- Liberati, A., Altman, D. G., Tetzlaff, J., Mulrow, C., Gøtzsche, P. C., Ioannidis, J. P. A., Clarke, M., Devereaux, P. J., Kleijnen, J. & Moher, D. (2009). The PRISMA statement for reporting systematic reviews and meta-analyses of studies that evaluate health care interventions: Explanation and elaboration. *PLoS Medicine*, 6(7). <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1000100>
- Lopes, A. V. & Farias, J. S. (2020). How can governance support collaborative innovation in the public sector? A systematic review of the literature. *International Review of Administrative Sciences*. <https://doi.org/10.1177/0020852319893444>
- Meijer, A. & Thaens, M. (2020). The Dark Side of Public Innovation. *Public Performance and Management Review*, 0(0), 1–19. <https://doi.org/10.1080/15309576.2020.1782954>
- Moher, D., Liberati, A., Tetzlaff, J. & Altman, D. G. (2009). Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses: The PRISMA Statement. *PLoS Medicine*, 6(7), e1000097. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1000097>
- Morgan, G. (1990). *Imágenes de la organización*. RA-MA.
- Neumann, O., Matt, C., Hitz-Gamper, B. S., Schmidhuber, L. & Stürmer, M. (2019). Joining forces for public value creation? Exploring collaborative innovation in smart city initiatives. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101411. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101411>
- O’Sullivan, D. & Dooley, L. (2009). Defining innovation. In *Applying Innovation* (pp. 1–22). SAGE Publications, Inc. <https://doi.org/10.4135/9781452274898>
- OECD & Eurostat (2005). *Oslo Manual. Guidelines for collecting and interpreting innovation data*. OECD Publishing.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*. Gedisa.

- Peters, G. & Pierre, J. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223–243. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379>
- Peters, G. & Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En A. Cerrillo i Martínez (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 37–56).
- Porter, M. (2015). *Ventaja competitiva: creación y sostenimiento de un desempeño superior* (G. editorial Patria (ed.); 2nd ed.).
- Porter, M. E. (2008). Las cinco fuerzas competitivas de Michael E. Porter. *Harvard Business Review. América Latina*, 1–18. https://utecno.files.wordpress.com/2014/05/las_5_fuerzas_competitivas-_michael_porter-libre.pdf
- Porter, M. E. (2015). *Ventaja Competitiva—Creación y sostenibilidad de un rendimiento superior* (p. 573). Editorial Rei Argentina. https://books.google.com.co/books?id=wV4JDAQAQBAJ&printsec=frontcover&dq=ventaja+competitiva+michael+porter&hl=es-419&sa=X&ved=2ahUKEwiehYrl-K_uAhVFSjABHZAfCAMQ6wEwAHoECAAAQAQ#v=onepage&q&f=false
- Radonić, M. & Milosavljević, M. (2019). Human resource practices, failure management approaches and innovations in serbian public administration. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 15(Special Issue), 77–93. <https://doi.org/10.24193/tras.SI2019.5>
- Ramírez Giraldo, J. (2011). *El docente visto como agente político dentro del aula*.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Rosanvallón, P. (2011). *Democratic Legitimacy. Impartiality, Reflexivity, Proximity*. Princeton University Press. https://www.jstor.org/stable/j.ctt7stdc?turn_away=true
- Rosanvallón, P. (2017). La Democracia del Siglo XXI. *Nueva Sociedad*, 269, 148–162.
- Roth, A.-N. (2017). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación* (12th ed.). Ediciones Aurora.
- Rothwell, R. (1994). Towards the Fifth-generation Innovation Process. *International Marketing Review*, 11(1), 7–31. <https://doi.org/10.1108/02651339410057491>
- Rúa Delgado, C. (2013). La legitimidad en el ejercicio del poder político en el estado social de derecho. Una revisión desde el caso colombiano. *Ius et Praxis*, 19(2), 85–121. http://millennium.itesm.mx/search-S63*spi?Xlibertad+de+empresa&searchscope=63&SORT=DZ/Xlibertad+de+empresa&searchscope=63&SORT=DZ&SUBKEY=libertad+de+empresa/1%2C33%2C33%2CBframeset&FF=Xlibertad+de+empresa&searchscope=63&SORT=DZ&3%2C3%2C
- Russell-Walling, E. (2013). *50 Management Ideas You Really Need to Know*. Quercus Editions Ltd.
- Sánchez, C., Lasagna, M. & Marcet, X. (2013). *Innovación pública: un modelo de aportación de valor*. RIL Editores.

- Schmidhuber, L., Piller, F., Bogers, M. & Hilgers, D. (2019). Citizen participation in public administration: investigating open government for social innovation. *R and D Management*, 49(3), 343–355. <https://doi.org/10.1111/radm.12365>
- Schumpeter, J. A. (1996). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Folio.
- Simon, H. (1972). Theories of bounded rationality. In J. Marschak, C. McGuire, R. Radner & K. Arrow (Eds.), *Decision and organization. A volume in honor of Jacob Marschak* (pp. 161–176). Noth-Holland Pub. Co.
- Solarte, L. (2011). *La evaluación de políticas públicas en el Estado Liberal*. Universidad del Valle.
- Solís Gadea, H. R. (2011). *Elementos para una crítica a la teoría de la gobernanza: el caso de Guadalajara, México GIGAPP Estudios/Working Papers*. <http://www.ortegaygasset.edu/admin/descargas/contenidos/WP-2010-06.pdf>
- Sotelo Maciel, A. J. (2012). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. *Revista Internacional de Presupuesto Público- ASIP*, 80. <https://asip.org.ar/la-cadena-de-valor-publico-un-principio-ordenador-que-previene-la-colision-metodologica/>
- Stipp, D. M., Pimenta, M. L. & Jugend, D. (2018). Innovation and cross-functional teams: Analysis of innovative initiatives in a Brazilian public organization. *Team Performance Management*, 24(1–2), 84–105. <https://doi.org/10.1108/TPM-12-2016-0056>
- Thoenig, J. (2006). El rescate de la Publicness en los estudios de la organización. *Gestión y Política Pública*, XV(II), 229–258.
- Țigănașu, R., Pascariu, G. C. & Nijkamp, P. (2019). Performance and innovation in the public sector of the European Union countries. An analysis based on the dynamics of perceptions, 2009–2016. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 15(Special Issue), 94–123. <https://doi.org/10.24193/tras.SI2019.6>
- Trippner-Hrabo, J. & Podgórnica-Krzykacz, A. (2018). *Innovations in Local Public Transport –*, 25(2).
- Uyarra, E., Ribeiro, B. & Dale-Clough, L. (2019). Exploring the normative turn in regional innovation policy: responsibility and the quest for public value. *European Planning Studies*, 27(12), 2359–2375. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1609425>
- van Acker, W., Wynen, J. & Op de Beeck, S. (2018). Illuminating the Gender Divide in Public Sector Innovation: Evidence From the Australian Public Service. *Public Personnel Management*, 47(2), 175–194. <https://doi.org/10.1177/0091026017747299>
- Velasco, E., Zamanillo, I. & Gurutze Intxaurburu, M. (2007). Evolución de los modelos sobre el proceso de innovación: desde el modelo lineal hasta los sistemas de innovación. *Decisiones Basadas en el Conocimiento y en el Papel Social de la Empresa*, 2 (XX Congreso anual de AEDEM). <https://doi.org/10.1111/aman.12336>
- Walker, R. M. (2014). Internal and External Antecedents of Process Innovation: A review and extension. *Public Management Review*, 16(1), 21–44. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.771698>

- Weber, M. (1964). *Economía y sociedad. Esbozo de una sociología comprensiva* (segunda). Fondo de cultura económica. <https://zoonpolitikonmx.files.wordpress.com/2014/08/max-weber-economia-y-sociedad.pdf>
- Weber, M. (2009). *El político y el científico*. Alianza Editorial.
- Zandberg, T. & Morales, F. N. (2019). Public managers' networking and innovative work behavior: the importance of career incentives. *International Review of Administrative Sciences*, 85(2), 286–303. <https://doi.org/10.1177/0020852317692138>
- Žižlavský, O. (2013). Past, present and future of the innovation process. *International Journal of Engineering Business Management*, 5(1), 1–8. <https://doi.org/10.5772/56920>