

Dos Décadas de Investigación en Innovación Pública: Una Revisión Sistemática de Literatura

Presentación de Resultados Preliminares 2001-2016

Irene Liarte¹

Investigadora pre-doctoral

Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Universidad Autónoma de Madrid

Resumen

Este artículo reúne la investigación académica sobre la innovación en el sector público. A través de una revisión sistemática de la literatura, investigamos 92 artículos sobre la innovación en el sector público, publicados entre 2001 y 2016. Estos estudios se analizan en función de los siguientes temas: (1) las definiciones y aproximaciones a la medición de la innovación, (2) los tipos de innovación, (3) los objetivos y resultados de la innovación, (4) los factores impulsores y las barreras para la innovación y (5) las fases del proceso innovador. También, hacemos un esfuerzo por distinguir entre distintos paradigmas de reforma y los marcos teóricos empleados. A partir de este análisis, categorizamos los estudios en base a distintos ámbitos temáticos de investigación, presentamos unas conclusiones iniciales y esbozamos sugerencias de investigación para el futuro, así como aspectos de mejora en relación con nuestra propia metodología. De esta forma, este estudio también nos permite mejorar el análisis que realicemos en el periodo completo de revisión 2001-2021.

Palabras clave: innovación, sector público, revisión sistemática, literatura

¹ Irene Liarte es investigadora FPI-Ministerio y candidata a doctora en la Universidad Autónoma de Madrid. La doctoranda se encuentra en su primer año de tesis doctoral e investiga los procesos de innovación en el sector público desde una perspectiva de los gobiernos locales.

1. Introducción

En los últimos años, ha habido una mayor atención académica hacia la innovación desde la perspectiva de la gestión pública (Osborne and Brown, 2011; Walker, 2014). Este cambio puede explicarse por el incremento de las demandas sociales hacia la calidad, disponibilidad y eficacia de los servicios públicos en tiempos de limitación de recursos (Vigoda-Gadot *et al.*, 2008). Los gobiernos de diferentes niveles tienen como objetivo ofrecer una forma de gobernanza más eficaz, responsable, flexible, focalizada, eficiente y holística (Sørensen & Torfing, 2011); capaz de conciliar intereses divergentes en sociedades complejas, fragmentadas y globalizadas (Jessop, 2002); y cuyas principales preocupaciones implican “problemas complejos” (*wicked problems*) (Koppenjan y Klijn, 2004). La progresiva implantación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) en el sector público ha favorecido los procesos de reforma e innovación con el objetivo de cerrar la brecha entre las ambiciones oficiales de gobernanza y el desempeño real de los programas de políticas públicas. Además, las plataformas digitales facilitan la apertura de las organizaciones públicas y su colaboración con distintos sectores de la sociedad. Esta transformación favorece una nueva forma de gobernar y un cambio de paradigma en la gestión pública (Criado, 2016).

Las investigaciones centradas en los procesos de cambio e innovación dentro de los entes públicos, por ejemplo, con la adopción de nuevos programas o prácticas organizativas (Hartley y Rashman, 2018), están dejando paso a un cada vez mayor cuerpo de literatura denominado Innovación Abierta (Kankanhalli *et al.*, 2017) que pone el centro de la atención en los procesos de colaboración, a través de la cocreación y/ o coproducción entre distintos actores (Torfing *et al.*, 2019), en ocasiones en plataformas digitales (Mergel, 2018) o en espacios concretos como los laboratorios de innovación (Gascó, 2017), con el objetivo de crear valor público a través de procesos innovadores capaces de superar las barreras que encuentran las organizaciones públicas, rompiendo con prácticas heredadas y alejándose de las dinámicas del estricto campo de la política (Ansell y Gash, 2008; Hartley *et al.*, 2013). El ciudadano sitúa en el centro, no exclusivamente como un mero consumidor de políticas, sino como un actor o colectivo que con sus conocimientos coopera en la mejora de la adopción y gestión de las políticas públicas, y, por ende, en la resolución de los problemas públicos.

A la luz de estos desarrollos, es necesario hacer balance y considerar cómo estos cambios han impactado en la forma en la que los académicos reflexionan sobre la innovación pública. Conciliar y agrupar las distintas líneas de investigación que han surgido puede resultar extremadamente complejo. Las transformaciones anteriormente expuestas han conllevado un proceso de diversificación, por el cual las modalidades que puede adoptar la innovación son múltiples. Lo que también ha implicado un incremento en los enfoques con los que nos acercamos a este objeto de estudio. Relacionar distintos tipos de innovación no es sencillo y al ser un campo interdisciplinar, las áreas de conocimiento y la formación de los expertos es cuanto menos dispar. Por ello, resulta necesario acercarnos desde la Ciencia Política y, específicamente, desde la Ciencia de la Administración a este ámbito de investigación en aras de comprender y analizar las distintas configuraciones que en la práctica y en la teoría caracterizan a los procesos de innovación en el sector público. Las revisiones sistemáticas de literatura facilitan esta labor al sintetizar el estado del conocimiento en un campo, identificando futuras prioridades de investigación (Page *et al.* 2020). Pueden abordar preguntas que de otro modo no podrían ser respondidas por estudios individuales, pueden identificar problemas en la investigación primaria que deberían rectificarse en estudios futuros, y pueden generar o evaluar teorías sobre cómo o por qué ocurren los fenómenos.

Una revisión sistemática utiliza métodos explícitos y sistemáticos que se seleccionan con miras a minimizar el sesgo, proporcionando así resultados fiables de los que se pueden extraer conclusiones y tomar decisiones. Sus principales características son: (1) un conjunto de objetivos claramente establecidos con una metodología explícita y reproducible, (2) una búsqueda sistemática que intenta identificar todos los estudios que cumplirían con los criterios de elegibilidad, (3) una evaluación de la validez de los hallazgos de los estudios incluidos y (3)

una presentación sistemática y síntesis de las características y hallazgos de los estudios incluidos (Liberati *et al.* 2009).

Al menos, se han publicado cinco revisiones sistemáticas que tienen como objetivo explorar los diversos conocimientos adquiridos sobre la innovación en este ámbito. Mientras que Voorberg *et al.* (2015) analizan los tipos, objetivos, resultados y condiciones en las que se produce la cocreación y coproducción con la ciudadanía en los procesos de innovación social; De Vries *et al.* (2016) centran sus esfuerzos en la conceptualización, tipología, objetivos, antecedentes y resultados de los procesos de innovación pública. A pesar de la gran aportación de ambas revisiones, la primera se centra en la participación de los ciudadanos en los procesos de cocreación y coproducción, lo que se ha denominado innovación social; la segunda sí reúne los estudios de innovación puramente relacionados con el sector público, sin embargo, debido al incipiente estado de la literatura, especialmente en el ámbito de la innovación abierta y tecnológica, no ha podido capturar las investigaciones más recientes. Asimismo, ambas descuidan el impacto que las TICs están teniendo en los procesos de innovación. Revisiones posteriores se han esforzado por comprender la evolución de este campo de conocimiento y específicamente los nuevos enfoques que han surgido. Sin embargo, estos estudios se han centrado en aspectos concretos. Cinar *et al.* (2019) estudian las distintas formas que adoptan las barreras en los procesos de innovación pública, mientras que Mu y Wang (2020) distinguen entre innovaciones digitales y no digitales para dilucidar las barreras y estrategias de gobernanza en los procesos de innovación abierta. Lopes y Farias (2020) realizan un trabajo similar recopilando las herramientas y estrategias de gobernanza para la participación ciudadana tradicional en la innovación pública. Dekker *et al.* (2020) exploran la configuración de los *living labs* como una metodología de la administración pública para el diseño y estudio innovaciones. Por último, Brogaard (2021) analiza las innovaciones en colaboración público-privada. Ninguno de estudios ha ofrecido una categorización sistemática de la muestra de artículos sobre innovación en el sector público. Debido a que la literatura no se encuentra tan avanzada para revisiones sistemáticas específicas, el número de artículos a incluir en algunos de estos trabajos es relativamente bajo. La aplicación de una perspectiva integradora nos permite categorizar, comprender y relacionar los distintos enfoques utilizados en este campo de estudio. En resumen, la mayoría de las revisiones de la literatura tienden a centrarse en tipos o aspectos concretos de la innovación en el ámbito de “lo público”, lo que nos impide examinar el estado del conjunto completo de conocimiento existente.

En base a estas cuestiones, este artículo analiza la evolución del estudio en la innovación pública abordando las siguientes preguntas:

1. ¿Cómo es conceptualizada y cuantificada la innovación en el sector público?
2. ¿Qué tipos, objetivos y resultados de la innovación pública podemos distinguir?
3. ¿Cuáles son los principales estadios o fases estudiados en la innovación pública?
4. ¿Qué factores condicionan los procesos de innovación en el sector público?
5. ¿Cómo podemos categorizar los temas de investigación abordados desde la innovación pública?

Este artículo constará de las siguientes partes. Primero, presentamos la metodología que se ha seguido en la elaboración de la revisión, distinguiendo entre la estrategia de búsqueda de literatura, los criterios de inclusión establecidos y el método de revisión y codificación. En segundo lugar, exponemos los resultados descriptivos y analíticos con el fin de caracterizar los artículos revisados y responder a las preguntas de investigación planteadas. Por último, comentamos las conclusiones que se pueden extraer de esta revisión de carácter preliminar.