

Facilitadores e inhibidores de la innovación pública: percepción desde la red de innovadores en Chile

**Ignacio Cienfuegos y
Angélica Vera**

Ignacio Cienfuegos

Ph.D. en Gestión y Gobierno por la Universiteit Twente (Holanda), Magíster en Gestión y Políticas Públicas (Universidad Adolfo Ibáñez) y Administrador Público (Universidad de Chile). Es académico e investigador del Departamento de Política y Gobierno de la Universidad Alberto Hurtado, Chile. Evaluador del Programa de Formación Capital Humano Avanzado Becas-Chile (CONICYT) en el Área de Políticas Públicas y Administración del Estado. Orientación en el diseño e implementación de Políticas Públicas, Gestión de Riesgos, Descentralización y Modernización del Estado e Innovación Pública.

Angélica Vera

Ingeniera (E) Administración, Mención Administración Pública, Universidad de Los Lagos, Chile. Administradora Pública, Universidad de la República. Magíster en Gobierno y Sociedad, Universidad Alberto Hurtado. Miembro de la Comisión de Modernización de la Federación de Funcionarios del Congreso Nacional. Miembro de la Red de Innovadores Públicos de Chile.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

E-mails: icienfuego@uahurtado.cl

averabcn@gmail.com

Facilitadores e inhibidores de la innovación pública: percepción desde la red de innovadores en Chile

Este artículo asume la existencia de una limitada producción teórica, así como escasos estudios empíricos sobre innovación en el sector público. Sin perjuicio de lo anterior, existirían algunos enfoques disponibles para el estudio de la innovación en organizaciones del Estado. Esta investigación se ha concentrado específicamente en el proceso de innovación, es decir, los factores que la facilitarían o dificultarían su implementación en las organizaciones públicas (Brown, 2010). De esta manera, se han sistematizado las principales barreras y facilitadores de la innovación reportados en la literatura, factores que han sido trasladados a una escala Likert, diseñando una encuesta que fue aplicada luego a los miembros de la Red de Innovadores Públicos de Chile. Dicha Red contaba con 3.379 miembros al momento de la investigación, habiéndose obtenido 425 respuestas de funcionarios de diversas instituciones públicas. Es así como se pudo observar indirectamente la presencia de los factores seleccionados desde la literatura, recogiendo la percepción de una muestra de funcionarios públicos chilenos, en cuanto a los factores que influyen en el desarrollo o inhibición de procesos de innovación en sus organizaciones. Adicionalmente a dicha contribución empírica, se identificaron argumentos desde distintas líneas de la literatura especializada, sobre la pertinencia y validez de los factores seleccionados, las que incluyen enfoques desde el aprendizaje y cambio organizacional, la gestión pública, el neoinstitucionalismo y gestión de riesgos, entre otros marcos teóricos.

Palabras clave: Innovación Administrativa; Innovación Organizacional; Teoría de la Administración Pública; Sector Público; Chile

Triggers and Barriers of Public Innovation: Perceptions from the Network of Public Innovators in Chile

This article assumes the existence of a limited theoretical production, as well as few empirical studies on innovation in the public sector. Nevertheless, there would be some approaches available for the study of innovation in State organizations. This research has focused specifically on the innovation process, that is, on the factors that would facilitate or hinder innovation in public organizations (Brown, 2010). In this way, the main barriers and triggers of innovation reported in the literature have been systematized, factors that have been transferred to a Likert scale, designing a survey that was then applied to the members of the Network of Public Innovators of Chile. This Network had 3,379 members

Recibido: 18-12-2018 y 26-09-2019 (segunda versión). Aceptado: 15-10-2019.

at the time of the investigation, having obtained 425 responses from officials from different public institutions. This is how the presence of the key factors of innovation selected from the literature could be observed indirectly, collecting the perception of a sample of Chilean public officials, regarding the factors that influence the development or inhibition of innovation processes in their organizations. In addition to this empirical contribution, arguments from different lines of the specialized literature were identified, strengthening the relevance and validity of the selected factors, which included approaches from learning and organizational change, public management, neo-institutionalism, risk management among other theoretical approaches.

Key words: Administrative Innovation; Organizational Innovation; Public Administration Theory; Public Sector; Chile

Introducción

El concepto de innovación en el sector público es relativamente nuevo, comenzando su discusión solo hace pocas décadas. Mencionado habitualmente en la literatura especializada, la innovación pública contribuiría en el desempeño económico de los países y su bienestar social, fundamentalmente a partir del incremento de la eficiencia y mejora en los niveles de calidad de los servicios provistos por entidades públicas (Commonwealth of Australia, 2009). En términos específicos, algunas investigaciones han demostrado que la innovación pública generaría reducciones de costos en las instituciones del Estado, aumentaría la satisfacción de los ciudadanos, produciría mejores resultados (Bason, 2010), mejoraría la imagen y percepción de las organizaciones públicas por parte de los ciudadanos (Bloch ...[et al], 2010; Vigoda-Gadot ...[et al], 2008), además de incentivar el desarrollo de innovación en el sector privado (Bloch ...[et al], 2010; Yang y Li, 2011 en Alves, 2013).

Frecuentemente la innovación pública es asociada al movimiento de reforma en el sector público denominado Nueva Gestión Pública (Pollitt y Bouckaert, 2011), estableciéndose como un paradigma que se generó primero en el ámbito privado para luego trasladarse y aplicarse al sector público (Ramírez Alujas, 2010). Sin embargo y según Langergaard y Scheuer (2012), la innovación pública difiere en algunos aspectos de la innovación en el sector privado. Es así como en el complejo contexto en el que operan las entidades públicas, obliga a tener en consideración las características específicas tanto institucionales como de su entorno que pudieran facilitar o dificultar la innovación. En contraste con las entidades privadas, los servicios

En el estudio científico de la innovación pública se puede observar al menos dos áreas de análisis: la fuente o gatillos de innovación, investigando sobre los sujetos innovadores (en términos de características individuales y organizacionales) y el proceso de innovación, incluyendo características de la innovación, obstáculos y factores que facilitarían su implementación.

y procesos de las organizaciones públicas no operan en un mercado, sino más bien son monopolios que proveen servicios no solo para un mercado específico, sino para la sociedad en su conjunto (Roste, 2005 en Langergaard y Scheuer, 2012). Adicionalmente, las organizaciones públicas tendrían que liderar con los llamados “problemas malvados” (Bason, 2010; Jorgensen, 1996 en Langergaard y Scheuer, 2012), los que se caracterizarían por no tener una solución simple y definitiva, sino más bien soluciones parciales y temporales. Algunos ejemplos de estos problemas multifactoriales se refieren al crimen, desempleo o las prioridades de recursos en el sistema de salud primario. De esta forma estos problemas no serán fácilmente definidos, existiendo siempre desacuerdos en su diagnóstico y posibles respuestas. De acuerdo con Jorgensen (2009 en Langergaard y Scheuer, 2012) este tipo de problemas públicos no son necesariamente complejos desde un punto de vista racional, sino más bien política y socialmente dificultosos.

De esta manera, académicos y practicantes han manifestado creciente interés por la innovación en el sector público (Osborne y Brown, 2011; Walker, 2014), asumiendo que el concepto de innovación puede contribuir a mejorar la calidad de los servicios públicos, así como fortalecer la capacidad para resolver problemas de las organizaciones gubernamentales a la hora de abordar problemáticas sociales (Damanpour y Schneider, 2009).

Si bien el estudio científico de la innovación ha avanzado en la explicación de porqué y cómo la innovación surge en las organizaciones privadas (Fagerberg ...[et al], 2005), existiría una limitada producción teórica, así como estudios empíricos en el sector público (Mulgan y Albury, 2003; Bommert, 2010). Con todo y de acuerdo con Brown (2010) en el estudio científico de la innovación pública se puede observar al menos dos áreas de análisis: la fuente o gatillos de innovación, investigando sobre los sujetos innovadores (en términos de características individuales y organizacionales) y el proceso de innovación, incluyendo características de la innovación, obstáculos y factores que facilitarían su implementación.

Por otra parte se sabe que el riesgo es conocido como un factor determinante en el manejo de la innovación, particularmente estudiado en el sector privado, sin embargo no suficientemente observado en su relación en la implementación de prácticas innovadoras en el sector público (Audit Commission, 2007). En este sentido, asumiendo que la innovación involucra el desarrollo y adopción

de algo nuevo, el riesgo es un elemento inherente especialmente en la fase de implementación. Es así como el principal riesgo en la innovación radicaría no en la generación o identificación de nuevas ideas, sino más bien en la implementación de ellas. Siguiendo el trabajo de Brown (2010) se puede decir que habría cuatro diferencias en las organizaciones públicas que harían aún más difícil la relación entre innovación y riesgo. En primer término la vulnerabilidad de los servicios y usuarios de las entidades públicas. En segundo lugar la escasez de incentivos para innovar tanto para individuos como para organizaciones. En tercer lugar la estructura legal o regulatoria y cuarto, la escasez de recursos.

En esta misma línea Mulgan y Albury (2003); Osborne y Brown (2013); Hartley (2005); Sørensen y Torfing (2011); Kattel ...[et al] (2011) entre otros han identificado una serie de barreras para la innovación en organizaciones públicas, así como factores que pueden potenciar, promover o facilitar la adopción de la innovación en las organizaciones del Estado. En términos específicos, el trabajo de Mulgan y Albury (2003) sistematiza las barreras para la innovación discutidas en la literatura disponible, las que consideran las presiones por la entrega/provisión de servicios y las cargas administrativas, así como los horizontes de planificación y presupuestos a corto plazo; falta de premios e incentivos para innovar; cultura de aversión al riesgo; insuficientes habilidades para gestionar el cambio y el riesgo; la reticencia a cerrar programas y organizaciones; tecnologías disponibles, pero limitadas por acuerdos culturales o de organización; estructuras inadecuadas, entre otros factores.

De esta manera, centrando el enfoque en el proceso de innovación, se estudiaron los obstáculos y factores tanto individuales como institucionales que facilitarían su implementación (Brown, 2010), aplicando luego empíricamente las variables sistematizadas por Mulgan y Albury (2003), identificando si las causas que explicarían el desarrollo de proyectos innovadores o la dificultad de implementar prácticas innovadoras descritas en la literatura, están presentes en la realidad de las organizaciones públicas chilenas. Si bien se utilizaron las variables propuestas por Mulgan y Albury (2003) como una caracterización de obstáculos y facilitadores para la innovación, se indagó en la literatura sobre aprendizaje organizacional, gestión del cambio, gestión pública, neoinstitucionalismo y gestión de riesgos, entre otros marcos teóricos, en la búsqueda de argumentos teóricos que sustenten la caracterización de impulsores e inhibidores de la

innovación definidos por Mulgan y Albury (2003).

Es así como se trasladaron las variables propuestas por Mulgan y Albury (2003) en cuanto a facilitadores e inhibidores de la innovación pública, a una escala Likert. La encuesta construida a partir de ella fue luego aplicada a los miembros de la Red de Innovadores Públicos de Chile, considerados informantes clave por el nivel de información y conocimiento organizacional (Wendler, 2012) de los procesos de innovación en sus instituciones. La información recolectada permite observar indirectamente la presencia de ciertas prácticas, relevando percepciones sobre factores que influyen en el desarrollo o inhibición de procesos de innovación en la administración pública chilena (Dillman, 2000).

Concepto de innovación

Uno de los primeros académicos en utilizar formalmente el término del proceso de innovación fue el austriaco Joseph Schumpeter (1959), que acuñó el concepto de “destrucción creativa” para referirse al proceso de transformación que sustenta el crecimiento, desarrollo y prosperidad de las economías. La destrucción creativa describe el proceso de innovación que tiene lugar en una economía de mercado en el que los nuevos productos destruyen a los viejos, y por consiguiente, a las empresas que los albergan y sus modelos de negocio (Ramírez Alujas, 2011).

Schumpeter (1959) señala que el equilibrio en los mercados sería obstaculizado por las acciones de los emprendedores en pos de obtener un lugar monopólico en el mercado, por medio de la introducción de alguna innovación. De esta manera los emprendedores estarían incentivados a arriesgarse a causa de las ganancias que podrían obtener. Es así como las ganancias monopólicas permitirían la creación de otras innovaciones, ya que las anteriores habrían sido difundidas, y de esta manera se generaría un proceso de retroalimentación que propiciaría el crecimiento y el desarrollo.

Por su parte y aplicando la innovación a las prácticas gerenciales, Drucker (1985) propone que la innovación es la herramienta específica de los empresarios innovadores, concibiendo la innovación como una tarea permanente que puede y debe ser gestionada como cualquier otra función corporativa. La innovación bajo esta perspectiva sería la función específica del emprendimiento, donde el emprendedor crea nuevos recursos o dota a los recursos existentes de mayor potencial para crearla.

Pese al desarrollo explosivo de investigación y prescripción de la innovación como práctica empresarial en el mundo de los negocios, las innovaciones más importantes en las comunicaciones, el uso de materiales o la energía, habría provenído del Estado.

Por otra parte Howard Stevenson propone un análisis acerca de la mentalidad emprendedora y el concepto de innovación en la década de los 80. Según el autor, innovar no implica sólo crear un nuevo producto, sino también puede innovarse al generarse una nueva organización, o una nueva forma de producción, o una forma diferente de llevar adelante una determinada tarea, etc. (citado por Formichella, 2005).

Aun cuando el estudio y aplicación del concepto de innovación se inició enfocado esencialmente en el sector empresarial, existieron de todas formas procesos de innovación impulsada a través del sector público. En ese sentido y tal como lo señala Ramírez Alujas (2010), las innovaciones más profundas de los últimos 50 años han sido las de Internet y la World Wide Web, procesos de innovación que surgieron en organizaciones públicas: el Defense Advanced Research Project Agency (DARPA) del Departamento de Defensa de Estados Unidos y la European Organization for Nuclear Research (CERN), respectivamente. Pese al desarrollo explosivo de investigación y prescripción de la innovación como práctica empresarial en el mundo de los negocios, las innovaciones más importantes en las comunicaciones, el uso de materiales o la energía, habría provenído entonces del Estado.

Innovación en el ámbito público

Si bien no existe una definición consensuada respecto de la innovación pública, se podrían identificar dos características importantes (OCDE, 2017). Por una parte, la literatura habla que una innovación debe ser implementada, lo que significa que no puede ser solo una buena idea, sino que debe haber sido instalada operacionalmente (OCDE, 2017; Bustamante y Back, 2017; Ramírez Alujas, 2010). Por otra parte una innovación debe ser novedosa, ya sea por ser completamente nueva o una mejora significativa (OCDE, 2017; Bustamante y Back, 2017; Koch y Hauknes, 2005).

Asimismo, la literatura especializada indica que una de las principales diferencias entre los sectores público y privado es la relativa a los objetivos. Mientras que para las empresas es un medio para lograr una ventaja competitiva en el mercado para respaldar la generación de beneficios, para el ámbito público no hay una sola línea de fondo que motive a las organizaciones a innovar, ya que es multifactorial y puede ser cualquier acción que genere valor público, es decir, resultados valiosos para la sociedad (OCDE, 2017; Bustamante y Back, 2017).

La innovación en el sector público radica en hacer algo diferente y deliberadamente con el fin de lograr ciertos objetivos o bien, cambios deliberados en el comportamiento con un objetivo específico en mente. Lo anterior supone la búsqueda de soluciones creativas, inusuales o nuevas a los problemas y necesidades, incluyendo nuevos servicios y formas de organización y mejora de los procesos.

De la misma manera se señala que la innovación en el sector público no ocurre por sí sola (OCDE, 2017). Es así como el gobierno central tendría un papel importante en la creación de un entorno propicio para la innovación, promoviendo la condición de habilitación para que los funcionarios públicos presenten soluciones novedosas (Bustamante y Back, 2017). Como proceso de transformación, la innovación requeriría entonces el dominio de herramientas y métodos específicos que los servidores públicos pueden utilizar para navegar, desde el descubrimiento de desafíos y la generación de ideas hasta la implementación final (OCDE, 2017).

La literatura también destaca algunas distinciones que pueden ser de utilidad para el análisis en el sector público. De esta manera y tal como lo menciona Koch y Hauknes, (2005), la innovación en el sector público radica en hacer algo diferente y deliberadamente con el fin de lograr ciertos objetivos o bien, cambios deliberados en el comportamiento con un objetivo específico en mente. Lo anterior supone la búsqueda de soluciones creativas, inusuales o nuevas a los problemas y necesidades, incluyendo nuevos servicios y formas de organización y mejora de los procesos (Leiponen y Helfat, 2010). Señalada por Leiponen y Helfat (2010), la innovación pública surge como una red de conversaciones que entrelaza relaciones y operaciones que ocurren en dominios disjuntos, dando origen a un nuevo dominio relacional y operacional que resulta sorprendente y deseable a la vez.

Factores inhibidores y facilitadores de la innovación pública

Al focalizar el estudio en el proceso de innovación, es decir, estudiando los obstáculos y factores tanto individuales como institucionales que facilitarían su implementación (Brown, 2010), las variables explicativas sugeridas por Mulgan y Albury (2003) destacan en la literatura como razones del surgimiento de iniciativas innovadoras en la administración del Estado.

Según Mulgan y Albury (2003), existirían presiones por la entrega de servicios y las cargas administrativas. Esto se refiere a que en general, en el sector público la mayoría de los directivos y funcionarios tendrían poco tiempo para dedicarse a pensar en hacer las cosas de forma diferente o a innovar en la prestación de servicios que podrían ser más efectivos en términos de tiempo y costos.

Oke (2002) y Zdunczyk y Blenkinsopp (2007) señalan que la organización estratégica representa uno de los principales facilitadores

Aunque los gobiernos de todo el mundo han tratado de reforzar los incentivos en el sector privado para la innovación, ello no se ha reflejado en un esfuerzo activo similar en el sector público. Más bien, la tradición de penas y castigos más severos para quienes innovan y no las recompensas por experiencias exitosas, se mantienen como regla en la administración pública.

de un proceso de innovación exitoso, considerando que promueve la comunicación dentro de la organización y sus miembros, integrando los roles y contribuciones de las distintas áreas o componentes de la organización. Sin embargo, los horizontes de planificación y presupuestos a corto plazo en la administración del Estado no permitirían el desarrollo de soluciones innovadoras. La incapacidad de pensar más allá de las presiones del día a día se ve agravada por los presupuestos a corto plazo y los horizontes de planificación. Existiría entonces un marcado *trade-off* entre ganancias en productividad y mejora de eficiencia en el corto y en el largo plazo, lo cual es amplificado por la lógica presupuestaria tradicional sin incentivos al ahorro y que promueve un gasto inorgánico de sus partidas por la presión de mostrar eficiencia anual, cumplir con lo pactado y no generar recortes en la asignación de recursos en el periodo siguiente por una mejor gestión (Mulgan y Albury, 2003).

Adicionalmente, los pobres premios e incentivos para innovar, no permitirán contar con elementos motivacionales exógenos (North, 1990) para la innovación pública en el Estado. En este sentido y aunque los gobiernos de todo el mundo han tratado de reforzar los incentivos en el sector privado para la innovación (por ejemplo, mediante la protección de marcas y patentes, empleando esquemas de financiamiento y crédito fiscal para la I+D, entre otros), ello no se ha reflejado en un esfuerzo activo similar en el sector público. Más bien, la tradición de penas y castigos más severos para quienes innovan y no las recompensas por experiencias exitosas, se mantienen como regla en la administración pública (Mulgan y Albury, 2003).

Por otra parte se sabe que el riesgo es conocido como un factor determinante en el manejo de la innovación (Audit Commission, 2007). Según Mulgan y Albury (2003), la cultura de aversión al riesgo sería también una variable presente en las organizaciones públicas, aspecto que influiría directamente como barrera a la innovación. Es así como el entorno en el que funciona el gobierno y sus instituciones ponen mucho más atención en desalentar la toma de riesgos que en recompensarla. Lo anterior se amplificaría dada las dinámicas del sector público y sus instituciones, donde los medios de comunicación darían igual importancia -y cobertura- a un fallo pequeño que a uno grande, a un problema de funcionamiento como a uno de carácter estratégico (Feller, 1981; Brown, 2005; Bernier y Hafsi, 2007; Matthews ...[et al], 2009; Osborne y Brown, 2011).

Considerado también como una variable relevante en los procesos de innovación en el sector público, sería las insuficientes habilidades para gestionar el cambio y el riesgo por parte de las organizaciones del Estado. De esta manera Mulgan y Albury (2003) sugieren que hay tres condiciones necesarias para que florezca la innovación en el ámbito público: la oportunidad, la motivación y las habilidades o competencias. Dentro del sector público a menudo sería el caso de que, si bien la oportunidad y la motivación pueden estar presentes, habría una relativa escasez de habilidades (competencias) para la gestión del cambio y el manejo del riesgo (Mulgan y Albury, 2003).

Así mismo en las organizaciones del Estado habría una reticencia a cerrar programas y organizaciones. A diferencia del sector público, las empresas del sector privado generalmente necesitarían innovar para sobrevivir (Schumpeter, 1959). Esto es muy poco probable que suceda en el sector público: ninguna organización dejará de existir como consecuencia de no ser innovadora. Paradójicamente, se fijarían estándares de servicio más altos para los programas nuevos en comparación con los antiguos, los que históricamente rara vez se han cerrado por funcionar mal o tener un pobre desempeño (Mulgan y Albury, 2003).

Otro factor relevante como barrera para la innovación serían las tecnologías disponibles, pero limitadas por acuerdos culturales o de organización. Esto se refiere a que la innovación surge en el contexto de factores tecnológicos y organizativos, pero con la innovación sistémica se requiere que las organizaciones puedan alinear su cultura, sus sistemas, sus métodos y procesos de gestión (Bekkers y Homburg, 2005; Bekkers, 2012). Ello sería impedido o frustrado por diversas resistencias de carácter cultural o por la falta de integración del concepto de innovación en el entramado organizacional (Mulgan y Albury, 2003).

Una clásica variable identificada por la literatura sobre innovación pública, tiene que ver con la cultura de reglas y procedimientos, la que está además en la definición del modelo burocrático en cuanto a la estandarización y formalización de prácticas (Mulgan y Albury, 2003; Kickert, 2007; Damanpour, 1991; Borins, 2001; Kelman, 2008; Sørensen y Torfing, 2011). Lo anterior se refiere a que las burocracias modernas fueron diseñadas para detener las acciones caprichosas e impredecibles, lo que se implementaría a través de la imposición de normas: la sistematización, la formalización, especificando cómo las cosas deben hacerse y garantizando la uniformidad (Kickert, 2007).

Los procesos de innovación al interior de las organizaciones públicas requieren una “gobernanza pro-innovación”. La innovación necesita ser reconocida y apoyada sostenidamente por tomadores de decisiones y directivos públicos con poder y en las más altas jerarquías.

Relacionado con la aversión al riesgo que tendría la cultura pública (Brown, 2010), Mulgan y Albury (2003) identifican el dilema que enfrentarían los organismos públicos entre lo que ha funcionado en el pasado y el riesgo de apostar a nuevas formas en el presente y futuro. De esta manera existiría una resistencia a cerrar programas cuyos resultados potenciales no otorgan garantías de éxito y certezas en su impacto, dinámica que se transformaría en una barrera relevante para la innovación.

Por otra parte, la necesidad de un responsable de la innovación y la necesidad de liderazgo organizacional aparece como una variable documentada en extenso en la literatura. Es así como la literatura especializada expresa la importancia del liderazgo en los procesos de innovación (Hartley, 2005; Bason, 2010; Osborne y Brown, 2011; Kuipers ...[et al], 2013, entre otros). En este sentido, el responsable de la innovación (“innovation champions”) en la mayoría de los casos actúa como líder informal, resolviendo problemas de manera proactiva antes que se transformen en crisis, recomendando posibles decisiones a la autoridad política, así como persuadiendo y negociando con los distintos actores organizacionales involucrados (Borins, 2000).

Finalmente las organizaciones del Estado tendrían estructuras inadecuadas que no facilitan la innovación. Lo anterior se refiere a las características monopólicas de muchas organizaciones del Estado, las que tienen pocos incentivos para invertir los beneficios en nuevos productos y servicios (North, 1990). Esta característica estaría entonces en oposición con las habilidades emprendedoras necesarias para responder a los desafíos políticos y sociales que enfrentan las organizaciones del Estado (Scharpf, 1997; Kattel ...[et al], 2011). Es así como la capacidad emprendedora sería el proceso a través del cual los miembros de la organización activarían nuevas ideas en la organización a través de ciertas habilidades técnicas, interpersonales y psicológicas, capacidades que la institución pública debiese promover.

Los factores que pueden potenciar, promover o facilitar la adopción y desarrollo de la innovación en el sector público, se presentan habitualmente de manera dialéctica, como variables opuestas a las denominadas barreras u obstáculos (Mulgan y Albury, 2003; Kickert, 2007; Damanpour, 1991; Borins, 2001; Kelman, 2008; Sørensen y Torfing, 2011; Scharpf, 1997; Kattel ...[et al], 2011, entre otros).

Es así como Mulgan y Albury (2003) plantean que los procesos de innovación al interior de las organizaciones públicas requieren una “gobernanza pro-innovación”. Esto tendría que ver con que la innovación necesita ser reconocida y apoyada por tomadores de

decisiones y directivos públicos con poder, contando con el respaldo permanente de las más altas jerarquías. Lo anterior se alinea con lo planteado por Borins (2001), en cuanto a la importancia de los liderazgos políticos como ministros o autoridades locales electas en el proceso de innovación, expresando a su vez la necesidad de generar alianzas y acuerdos entre los directivos administrativos o técnicos como directores de departamento o divisiones y los liderazgos políticos. De esta manera en esta “gobernanza pro-innovación”, los directivos políticos y administrativos podrían crear un clima organizacional que promueva e impulse la innovación (Borins, 2001).

Así mismo la literatura especializada menciona la necesidad de contar con equipos especializados dedicadas al desarrollo y promoción de la innovación dentro de las organizaciones públicas (Mulgan y Albury, 2003). Esta última recomendación está en línea con lo que la literatura sobre aprendizaje organizacional plantea (Senge, 1990; Dixon, 1994; Argyris y Schön, 1978; Paauwe y Williams, 1999, entre otros) en cuanto a que el “apoyo experto” dentro de las organizaciones públicas, facilitarían la implementación de nuevas prácticas, asistiendo a la organización y sus miembros en la adquisición de nuevos marcos de referencia (Huy, 2001). De esta manera y desde una perspectiva de aprendizaje organizacional, el contar con un *staff* de expertos en innovación contribuiría con el entendimiento del ambiente externo por parte de la organización a través de la sistematización de información, identificación de oportunidades y amenazas, así como codificar en general los cambios del entorno inmediato de la organización (Romme y Dillen, 1997).

Mulgan y Albury (2003) mencionan otro aspecto clave al momento de promover la innovación en las organizaciones públicas: los mecanismos de incentivos y recompensas. Profusamente discutido por la teoría organizacional, las recompensas, premios y compensaciones monetarias generan un efecto motivacional, por el cual los miembros de la organización pueden desarrollar conductas orientadas a distinguirse entre sus pares, sus superiores y organizaciones similares en el Estado, lo que aumentaría el estatus organizacional del individuo (Fehr, 2009).

La literatura especializada trata también la inversión en innovación como otro de los facilitadores o gatillos de la innovación pública, en cuanto permite proporcionar recursos para ensayar, explorar y evaluar nuevas ideas (Mulgan y Albury, 2003). Lo anterior se justifica en razón a que la adopción de la innovación depende en cierta

El proceso de innovación en el sector público necesitaría de políticas de recursos humanos dentro de las organizaciones orientadas a obtener mejores resultados. Esto supondría desarrollar formas híbridas de relación contractual junto con políticas de desarrollo, capacitación y cambio cultural para retener talento y potenciar a los funcionarios creativos.

medida en la capacidad de recursos que tenga la organización para, por ejemplo, contratar a personal especializado o asesorías externas que acompañen y faciliten el proceso de innovación (Walker, 1969; Fernández y Wise, 2010; Bhatti ...[et al], 2011; y Maranto y Wolf, 2012). Sin embargo, según Walker (2006) lo anterior supondría que la innovación estaría relacionada también por el tamaño de la organización, pudiendo las grandes entidades públicas destinar más recursos para el desarrollo de nuevas ideas o la adopción de competencias necesarias para el desarrollo de procesos de innovación.

Asimismo, el proceso de innovación en el sector público necesitaría de políticas de recursos humanos dentro de las organizaciones orientadas a obtener mejores resultados. Esto supondría desarrollar formas híbridas de relación contractual junto con políticas de desarrollo, capacitación y cambio cultural para retener talento y potenciar a los funcionarios creativos (Mulgan y Albury, 2003). De esta misma manera y comentado por Edquist (2009), la innovación no es un proceso automático, requiere de soporte institucional que permita incubar nuevas ideas, así como incentivar la colaboración por parte de los miembros de la organización.

También la literatura especializada menciona que la innovación pública requiere de ciertos mecanismos que permitan una experimentación flexible al interior de la organización (Mulgan y Albury, 2003). Lo anterior se refiere a que las organizaciones del Estado, necesitarían de métodos específicos para probar nuevas ideas, incluyendo planes pilotos y guías, incubadoras y laboratorios. En este sentido (Rogers y Singhal, 2003; Mulgan, 2007; Bason, 2010; y Koppenjan y Klijn, 2004) señalan que para que la innovación emerja se requiere altos niveles de "apertura y variedad". Esto tendría que ver con flexibilizar las barreras normativas y jerárquicas de la organización para que circulen ideas, conocimiento y experiencias, así como una variedad de perspectivas que puedan ser útiles y desafiantes. De esta manera, la innovación requeriría de la instalación de un espacio libre e informal en el cual existirían pocas restricciones para desarrollar y crear nuevas ideas y conceptos (Foldy, 2004).

Por otra parte, los mismos Mulgan y Albury (2003) mencionan la necesidad de contar con apoyo desde el interior del sector público como facilitadores de un proceso de innovación pública. De esta manera el sector público necesitaría fertilizar sus zonas de influencia (y alianzas) con diversos actores, desde dentro hacia fuera de la organización. La inversión en difusión y la adopción de innovaciones

La innovación requeriría de habilidades interpersonales y técnicas, competencias psicológicas que incluirían pasión, compromiso, confianza, voluntad de aprendizaje, orientación a la acción, resiliencia, así como tolerancia a la incertidumbre. Un clima organizacional donde los miembros de la organización son reconocidos en cuanto a su esfuerzo hacia la innovación.

(buenas prácticas) sería según los autores, aún más relevante que la propia invención. En el mismo sentido Hartley (2008), sugiere que el proceso de difusión y adopción está relacionado directamente con las redes institucionales y la capacidad de generar dinámicas de aprendizaje interorganizacional. Es así como la estrategia de difusión debiera prestar suficiente atención en la codificación del conocimiento y experiencias que fueron desarrollados dentro del proceso de innovación (Greenhalgh ...[et al], 2004; Korteland y Bekkers, 2008).

La literatura sobre innovación pública señala a su vez la importancia de generar “mercados para los resultados” (Mulgan y Albury, 2003). En este sentido, serían necesarios los regímenes de financiación en que los resultados obtenidos sean recompensados, más allá del hecho de que las normas se respeten y considerando el contexto de espacios de colaboración público-privada y público-sociedad civil. La innovación entonces no dependería únicamente en cómo el sector público, universidades o sector privado actúan de manera individual, sino como actúan conjuntamente (Goh, 2005; Bloch ...[et al], 2010; OCDE, 2010). Mencionado por diversas investigaciones, la innovación raramente ocurre en aislamiento, sería un proceso altamente interactivo de colaboración entre diversas redes de *stakeholders*, instituciones y usuarios (Bloch, 2005; Seo, 2006; OCDE, 2010).

La innovación dependería de lo que Mulgan y Albury (2003) definen como “el estilo”. Esto se referiría al estilo imaginativo de personas que le dicen a la gente a nivel emocional que la innovación importa, y que no es sólo una idea pasajera o medio para sorprenderse. Es así como la innovación requeriría de habilidades interpersonales y técnicas, competencias psicológicas que incluirían pasión, compromiso, confianza, voluntad de aprendizaje, orientación a la acción, resiliencia, así como tolerancia a la incertidumbre (Antoncic y Hisrich, 2003; Antoncic, 2007). De esta manera, se necesitaría un clima organizacional -entendido como las actitudes y tendencias de comportamiento que caracterizan la vida organizacional- donde los miembros de la organización son reconocidos en cuanto a su esfuerzo hacia la innovación, el que debe ser promovido y valorado de manera tangible (Montes ...[et al], 2004).

Señalado también en la literatura especializada, la innovación pública debiese ser un proceso desde el interior y hacia el exterior (Mulgan y Albury, 2003). En este sentido, se observa como el sector público es a menudo bueno en procesos de innovación desde dentro, y pobre en el aprendizaje mirando el exterior. Mencionado

por Merx-Chermin y Nijhof (2005), la organización influenciaría el ambiente externo a través de innovaciones o valor público hacia sus *stakeholders*. De la misma manera, la organización sería influenciada por el ambiente externo, creando nuevo conocimiento e información para su análisis desde las dinámicas y cambios del entorno. Es así como la innovación depende también del constante escaneo del ambiente externo, el que incluye cambios en las expectativas y necesidades de los usuarios, cambios regulatorios o normativos, transformaciones en el sector privado, así como nuevas ideas y tecnologías que puedan ser adaptadas (Pearce y Robinson, 2003). En la Tabla 1 se muestran los principales factores inhibidores y facilitadores de la innovación reportados en la literatura especializada.

Tabla 1
Sistematización de facilitadores e inhibidores de la innovación pública

Factores inhibidores de la innovación pública	Factores facilitadores de la innovación en el ámbito público
Presiones por la entrega/provisión de servicios y las cargas administrativas	Gobernanza pro-innovación
Los horizontes de planificación y presupuestos a corto plazo	Equipos y redes dedicadas a la organización de la innovación
Falta de incentivos para innovar	Incentivos y recompensas para la innovación
Cultura de aversión al riesgo	Evitar los procesos que dan la espalda a la innovación
Insuficientes habilidades para gestionar el cambio y el riesgo	Inversión en innovación
La reticencia a cerrar programas y organizaciones	Políticas de recursos humanos para obtener lo mejor de los innovadores
Tecnologías disponibles, pero limitadas por acuerdos culturales o de organización	Opciones para la experimentación flexible
No es trabajo de nadie. Sin responsable de innovación	Apoyo desde el interior del sector público
Demasiadas reglas	Los mercados para los resultados
Estructuras inadecuadas	Innovación desde el interior y hacia el exterior

Fuente: elaboración propia, basada en Mulgan y Albury (2003).

Operacionalización y resultados

Como se ha expuesto, esta investigación se concentra fundamentalmente en el proceso de innovación, estudiando los obstáculos y factores tanto individuales como institucionales que facilitarían su implementación (Brown, 2010), analizando empíricamente si las variables sugeridas en la literatura especializada son compartidas por los funcionarios públicos chilenos, como factores explicativos del desarrollo de proyectos innovadores o la dificultad de implementar prácticas innovadoras en el sector público del país.

De esta manera las variables estudiadas en la sección anterior, en cuanto a facilitadores e inhibidores de la innovación pública, han sido trasladadas a una escala Likert. La encuesta fue luego aplicada a miembros de la Red de Innovadores Públicos de Chile, una plataforma tecnológica que se enmarca dentro de la estrategia del Laboratorio de Gobierno de dicho país¹, orientada a movilizar y entrenar a los servidores públicos.

Como se anticipó, la utilización de los miembros de la Red de Innovadores Públicos como informantes clave se justifica a partir del supuesto relacionado con el nivel de información y conocimiento organizacional de los procesos de innovación en sus instituciones que estos funcionarios públicos tendrían (Wendler, 2012). En este sentido y de acuerdo con Dillman (2000), la encuesta permite recolectar información a través de miembros de organizaciones, observando indirectamente la presencia de ciertas prácticas, relevando en este caso percepciones sobre factores que influyen en el desarrollo o inhibición de procesos de innovación en la administración pública chilena. La Red de Innovadores Públicos al momento de la aplicación del instrumento de análisis, contaba con 3.379 miembros. La encuesta fue efectuada a través de un formulario en línea y tuvo la respuesta de 425 participantes, lo que representa un 12% del universo. Respecto de la representación de los distintos sectores del Estado chileno, en la muestra existieron participantes de organizaciones públicas del nivel local, siendo el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo el que tuvo el mayor número de participantes (41), seguido por el sector de Municipalidades con 39 participantes y el Ministerio de Educación con 35 participantes. En este sentido, si bien la investigación tuvo un diseño descriptivo y exploratorio (Becker ...[et al], 2009;

Wendler, 2012) que no pretendía establecer razones causales o representatividad estadística, las respuestas obtenidas hablan de una muestra significativa. El diseño de investigación elegido se justifica, teniendo en consideración la escasez de investigaciones disponibles en la literatura en este ámbito (Hox y De Jong-Gierveld, 1990), especialmente en cuanto a contrastar las buenas prácticas prescritas en la literatura con lo que se evidencia empíricamente en las organizaciones públicas.

Según Blalock (1982), en una investigación exploratoria como esta, el investigador debe considerar claras definiciones y proposiciones que pueden formar un sistema deductivo aplicable a la realidad (Schwab, 1980, en Swanson y Holton, 2005). En este sentido y antes de intentar observar empíricamente los factores identificados, se ha reforzado la pertinencia y validez de los mismos, incluyendo enfoques desde el aprendizaje y cambio organizacional, gestión pública, neoinstitucionalismo, gestión de riesgos entre otros marcos teóricos (Pollitt y Bouckaert, 2011; Drucker 1985; Bekkers y Homburg, 2005; North, 1990; Echebarría, 1989; Barzelay, 2002; Hartley, 2008; Kickert, 2007; Argyris y Schön, 1978; Brown, 2010; Paauwe y Williams, 1999; Huy, 2001; Foldy, 2004, entre otros).

Adicionalmente y considerado por Gall, Gall y Borg (2003), las encuestas a través de escalas Likert se reconocen como uno de los métodos más frecuentes para la recolección de datos en investigación organizacional (Schneider, Ashworth, Higgs y Carr, 1996; Smith y Dainty, 1991, en Swanson y Holton, 2005). Para Dillman (2000), las encuestas a través de escala Likert tiene como propósito recolectar información desde los miembros de la institución a través de un constructo relevante que permita evaluar prácticas organizacionales. La investigación a través de encuestas contiene entonces, variadas complicaciones y desafíos. Es así como se ha usado una encuesta electrónica, en consideración de su eficiencia y efectividad en términos de respuestas (Dunn-Rankin ...[et al], 2004). Según Schriesheim y Power (1993), existirían dos principales enfoques para el desarrollo de escalas Likert: el primero sería a través de un método deductivo, también denominado "distribución lógica" o "clasificación desde arriba"; el segundo método sería inductivo, "agrupamiento" o "clasificación desde abajo" (Hunt, 1991, en Hinkin, 1995). Se ha utilizado un método deductivo con el objeto de generar los diferentes ítems

de la escala. Es así como las prácticas en cuanto “facilitadores” e “inhibidores” de la innovación han sido clasificadores en cinco niveles, donde por ejemplo la opción “Muy de acuerdo” indicaría una percepción en cuanto a ser un factor de máxima relevancia para la innovación pública y “Muy en desacuerdo” como una variable de baja importancia.

En la Figura 1 se muestra la composición de instituciones, con el número de participantes que respondieron la encuesta.

Figura 1
Representación sectorial de las instituciones participantes



Fuente: elaboración propia.

El factor “resultados inciertos”, variable que se refiere al riesgo de apostar a nuevas formas en el presente y futuro, cuyos resultados potenciales no otorgan garantías de éxito y certezas en su impacto, no se alinea con lo que señala la teoría.

En la Tabla 2 se muestra el resultado de la percepción de los funcionarios públicos de la Red de Innovadores Públicos sobre los factores inhibidores de la innovación pública discutidos en la literatura (Mulgan y Albury, 2003; Kickert, 2007; Damanpour, 1991; Borins, 2001; Kelman, 2008; Sørensen y Torfing, 2011, entre otros). Al observarlos se encuentra, en general, que la percepción de los informantes clave se alinea con los factores identificados.

Sin perjuicio de lo anterior, el factor denominado “resultados inciertos”, variable que se refiere al dilema que enfrentan los organismos públicos entre lo que ha funcionado en el pasado y el riesgo de apostar a nuevas formas en el presente y futuro, cuyos resultados potenciales no otorgan garantías de éxito y certezas en su impacto (Mulgan y Albury, 2003), no se alinea con lo que señala la teoría. Es así como 128 informantes clave (20% de la muestra) se manifestaban en desacuerdo con la característica explicativa de dicha variable como inhibidora de la innovación en las organizaciones públicas. Como se sabe, en general las organizaciones públicas con lógicas burocráticas funcionan bajo certezas, pues su estructura y normativa no se encuentra diseñada para trabajar con resultados inciertos, y apuestan a lo que ha funcionado en el pasado evitando enfrentar la incertidumbre de lo nuevo (Echebarría, 1989; Barzelay, 2002; Guerrero, 2000, entre otros).

De esta manera, estos resultados inesperados divergen de lo que plantea la teoría. Se asume que esta percepción de los funcionarios encuestados se relaciona con que desde su condición de expertos o “champions” de la innovación pública (Hartley, 2005; Bason, 2010; Osborne y Brown, 2011; Kuipers ...[et al], 2013, entre otros), considerarían que la variable “resultados inciertos” es un elemento inherente al proceso de innovación. Podría insinuarse que los informantes clave estarían conscientes de que la innovación sería en gran medida el producto de un proceso de ensayo y el error, de un aprendizaje por medio del hacer (*learning-by-doing*) y en un alto grado de experimentación. Por lo tanto, un proceso complejo, a veces caótico y cultural e históricamente dependiente en el que intervienen múltiples actores de diferentes sectores, con diferentes intereses y conocimientos (Sørensen y Torfing, 2011).

Tabla 2
Percepción sobre factores inhibidores de la innovación pública

	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Indeciso	De acuerdo	Muy de acuerdo	N
Presiones/Falta de tiempo para innovar	31	99	26	157	112	425
Planificación y presupuestos a corto plazo	10	43	37	176	159	425
Falta de incentivos para innovar	10	65	25	145	180	425
Cultura de aversión al riesgo	10	25	41	170	179	425
Insuficientes habilidades para gestionar el cambio	18	80	71	140	116	425
Reticencia a cerrar programas y organizaciones	17	63	96	154	95	425
Resistencia cultural	11	33	40	185	156	425
Sin responsable de innovación	21	57	46	138	163	425
Resultados inciertos	27	128	94	120	56	425
Estructuras inadecuadas	14	62	50	141	158	425

Fuente: elaboración propia.

El factor denominado “falta de tiempo para innovar”, referido a que en general los directivos y funcionarios tienen poco tiempo para dedicar a la innovación o pensar en hacer las cosas diferentes, está entre los que mayor nivel de desacuerdo encuentra como factor explicativo de inhibición de la innovación pública.

Por otra parte, puede destacarse también el factor denominado “falta de tiempo para innovar”, referido a que en general los directivos y funcionarios tienen poco tiempo para dedicar a la innovación o pensar en hacer las cosas diferentes, debido a presiones por la entrega de servicios y a cargas administrativas (Mulgan y Albury, 2003). Según los resultados de la encuesta, esta variable está entre las que mayor nivel de desacuerdo encuentra como factor explicativo de inhibición de la innovación pública (30%). Mencionado a su vez por Koch ...[et al] (2006), la “falta de tiempo para innovar” es una de las barreras internas más relevantes para la innovación, asumiendo que los procesos de innovación requieren que tanto directivos como *staff*, prioricen y destinen energía en la implementación de proyectos o ideas innovadoras, integrándola como una parte fundamental de los planes y estrategias organizacionales. El hallazgo de este estudio, contradice lo

Los gerentes públicos tenderían a ser menos materialistas y menos propensos a ser motivados por recompensas financieras, así como a generar alianzas con organizaciones privadas que permitan apalancar nuevos recursos.

mencionado en la teoría, así como lo detectado en investigaciones empíricas en otros contextos político administrativos, donde este factor aparece como una de las barreras más relevantes (Koch ...[et al], 2006; Koch y Hauknes, 2005).

Considerados por Mulgan y Albury, (2003), de la misma forma que existirían factores que inhiben la innovación pública, también existirían elementos que fomentan la innovación facilitando el desarrollo de soluciones y prácticas innovadoras en las organizaciones públicas (Osborne y Brown, 2013; Hartley, 2005; Sørensen y Torfing, 2011; Kickert, 2007; Scharpf, 1997; Kattel ...[et al], 2011; Walker, 1969; Fernández y Wise, 2010; Bhatti ...[et al], 2011; y Maranto y Wolf, 2012, entre otros) . Dichos factores al estar presente en las instituciones del Estado, vendrían a transformarse en una suerte de palancas para lograr la tan anhelada innovación del sector público (Mulgan, 2007).

Al observar los resultados sobre la percepción de los funcionarios públicos de la Red de Innovadores Públicos que participaron del estudio, la mayoría tiende a estar “muy de acuerdo” y “de acuerdo” en cuanto a que los factores facilitadores propuestos son relevantes para la promoción de la innovación en las organizaciones públicas. Tal como se puede apreciar en los datos presentados en la Tabla 3, las menciones que confirman la incidencia de los factores facilitadores identificados superan el 75%.

Llama sin embargo la atención que el factor denominado “mercados para los resultados”, relacionado con generar alianzas y financiación de los procesos de innovación más allá del sector público estableciendo acuerdos públicos- privados y sociedad civil (Goh, 2005; Bloch ...[et al], 2010; OCDE, 2010), haya tenido una respuesta en desacuerdo de 14% (60 menciones). Este resultado podría explicarse tal vez, a propósito de las críticas a las corrientes de la Nueva Gestión Pública (Hood, 1995), estresando las diferencias sustanciales entre el sector privado y el sector público, en lo que tiene que ver con actitudes y aspiraciones de los funcionarios (Bozeman y Loveless, 1987). En este sentido y mencionado por Boyne (1998), los gerentes públicos tenderían a ser menos materialistas y menos propensos a ser motivados por recompensas financieras, así como a generar alianzas con organizaciones privadas que permitan apalancar nuevos recursos (Pratchett y Wingfield, 1996).

Tabla 3
Percepción sobre factores facilitadores de la innovación pública

	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Indeciso	De acuerdo	Muy de acuerdo	N
Gobernanza pro-innovación	13	18	17	90	287	425
Equipos y redes dedicadas a la organización de la innovación	14	24	38	157	192	425
Incentivos y recompensas para la innovación	14	24	54	137	196	425
Inversión para la innovación	12	18	28	151	216	425
Recursos Humanos pro innovación	13	12	19	119	262	425
Opciones para la experimentación flexible	13	21	33	159	199	425
Mercados para los resultados	9	51	90	135	140	425
Innovación desde el interior al exterior	13	21	71	138	182	425

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

En la últimas décadas los gobiernos se encuentran presionados por mejorar su rendimiento, atender mejor a la ciudadanía y crear valor público en entornos cada vez más demandantes (Criado, 2016). Existiría entonces un consenso en la literatura y las prácticas gubernamentales promovidas bajo los nuevos paradigmas de gestión pública, que la función de las administraciones del Estado es crear valor público, generar servicios, concretar externalidades y multiplicar oportunidades para los ciudadanos, las empresas y las entidades (Bason, 2010; Damanpour y Schneider, 2009; Hartley, 2008; Matthews ...[et al], 2009; OCDE, 2017, entre otros). De esta manera y aun cuando la generación de valor tiene múltiples expresiones en los bienes, servicios y transacciones del Estado con los ciudadanos, no se trataría de un valor estático, ya que los cambios sociales y tecnológicos hacen que las formas de crear valor público evolucionen para que los ciudadanos las perciban como tales. La innovación sería una de las principales vías que ayudaría a las instituciones del Estado a actualizar su creación de valor público (Lasagna ...[et al], 2013).

La literatura existente y los escasos estudios disponibles se centran más bien en la promoción de la "conciencia" sobre la importancia de la innovación en el sector público, más que en investigaciones sistemáticas que avancen en fortalecer sus supuestos teóricos, así como estudios empíricos que contrasten dichas prescripciones con la realidad.

Sin perjuicio de lo anterior, el estudio de la innovación en el sector público sería un proceso relativamente nuevo. Más de la mitad (51,5%) de los 167 artículos de revistas académicas que examinan la innovación del sector público en el período 1971-2008, se publicaron en sólo tres años, 2006-2008. Por otra parte, el crecimiento en el volumen de la literatura no-académica producida por los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales, aunque más difícil de identificar de manera sistemática, muestra también el interés reciente de los gobiernos en cuanto a promover prácticas innovadoras en la administración del Estado (Audit Commission, 2009). Con todo, la literatura existente y los escasos estudios disponibles se centran más bien en la promoción de la "conciencia" sobre la importancia de la innovación en el sector público, más que en investigaciones sistemáticas que avancen en fortalecer sus supuestos teóricos, así como estudios empíricos que contrasten dichas prescripciones con la realidad (Ramírez Alujas, 2011).

Es así como esta investigación se hace cargo de los espacios no cubiertos por la literatura especializada, tomando como base la contribuciones de diversos autores (Mulgan y Albury 2003; Osborne y Brown, 2013; Hartley, 2005; Sørensen y Torfing, 2011; Kickert, 2007; Scharpf, 1997; Kattel ...[et al], 2011, entre otros), quienes han identificado una serie de barreras para la innovación en organizaciones públicas, así como factores que pueden transformarse en "gatillos" o facilitar la adopción de la innovación en las organizaciones del Estado. En especial, las variables propuestas por Mulgan y Albury (2003) han servido para caracterizar las principales prácticas definidas como obstáculos y facilitadores para la innovación en la literatura especializada. Con estos antecedentes, la primera contribución de este trabajo es teórica, entregando argumentos desde distintas líneas de la literatura especializada sobre la pertinencia y validez de dichas variables, las que incluyen aprendizaje y cambio organizacional, gestión pública, neoinstitucionalismo y gestión de riesgos, entre otros marcos teóricos.

En una segunda etapa del documento se ha estudiado y sistematizado desde la literatura, los factores tanto individuales como institucionales que facilitarían y limitarían la implementación de la innovación pública (Brown, 2010), indagando sobre su capacidad explicativa a partir de la percepción de informantes clave. Se trasladaron luego las variables propuestas en la literatura en cuanto a facilitadores e inhibidores de la innovación pública a una escala Likert, dando lugar a la encuesta que fue luego aplicada a los miembros de la Red de Innovadores Públicos de Chile para observar indirectamente

la presencia de prácticas innovadoras (Dillman, 2000) y percepciones sobre factores que influyen en el desarrollo o inhibición de procesos de innovación en la administración pública chilena.

Los resultados obtenidos en la parte empírica de la investigación están en línea, en general, con lo que plantea la teoría sobre innovación pública en términos de cuáles serían los facilitadores u obstaculizadores de la innovación. Sin perjuicio de lo anterior, se observa como algunas de las variables estudiadas divergen, según la percepción de los informantes clave, de lo identificado en la literatura. De esta manera por ejemplo, el factor denominado “resultados inciertos”, no se alinea decididamente con lo que señala la teoría. Se han identificado desde la literatura posibles explicaciones a estos resultados inesperados, según las cuales la percepción de los funcionarios encuestados se relaciona con que desde su condición de expertos considerarían que la variable “resultados inciertos” como un elemento inherente o inevitable a la innovación, que sería en gran medida el producto de un proceso de ensayo y error, y de un alto grado de experimentación.

En cuanto a los factores facilitadores de la innovación identificados en la literatura y testeado en el estudio empírico, destaca que el factor denominado “mercados para los resultados” haya tenido una respuesta en desacuerdo entre los encuestados, que encontraría explicación en sus actitudes o aspiraciones menos materialistas y menos propensas a ser motivadas por recompensas financieras o a generar alianzas con organizaciones privadas para acceder a nuevos recursos.

Sin embargo cabe señalar que dichas posibles explicaciones teóricas deberán ser evaluadas empíricamente a través de entrevistas en profundidad en futuras investigaciones, indagando sobre la validez de las hipótesis mencionadas, así como identificando nuevas razones que puedan explicar factores (barreras y facilitadores) que no están en línea con la literatura. También debieran incluirse comparaciones entre casos de diferentes contextos políticos y administrativos en Latinoamérica y otras latitudes.

Notas

(1) El Laboratorio de Gobierno de Chile, primer laboratorio de gobierno en Latinoamérica, es una institución pública creada durante el segundo periodo de la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010), y tiene por objetivo promover un Estado innovador al servicio de las personas. Está dirigido por un Directorio del Gobierno de Chile, asesorado por un Grupo Asesor

Experto de la sociedad civil y compuesto por un equipo multidisciplinario. El Laboratorio tiene la misión de desarrollar, coordinar, facilitar y promover procesos de innovación centrados en las personas dentro de las instituciones del sector público, con la visión de basar estos procesos en la articulación de una nueva relación de confianza entre ciudadanos, el Estado, sus funcionarios y el sector privado (<https://www.lab.gob.cl/el-lab/>).

Bibliografía

- Alves, H. (2013), "Co-creation and Innovation in Public Services", en *The Service Industries Journal*, Vol. 33 Nos. 7-8, pp. 671-682.
- Antoncic, B. (2007), "Intrapreneurship: a Comparative Structural Equation Modelling Study", en *Industrial Management and Data Systems*, Vol. 107 N° 3, pp. 309-325.
- Antoncic, B. y Hisrich, R. D. (2003), "Clarifying the Intrapreneurship Concept", en *Journal of Small Business and Enterprise Development*, Vol. 10 N° 1, pp. 7-24.
- Argyris, C. y Schön, D. (1978), *Organizational Learning: a Theory of Action Perspective*, Massachusetts, Addison Wesley.
- Audit Commission (2007), *Seeing the Light. Innovation in Local Public Services*, London, Audit Commission.
- _____ (2009), *Innovation in the Public Sector: Enabling Better Performance, Driving New Directions*, Canberra, Australian National Audit Office.
- Barzelay, M. (2002), *Atravesando la burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bason, C. (2010), *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*, Bristol, Policy Press.
- Becker, J.; Knackstedt, R.; y Pöppelbuß, J. (2009), "Developing Maturity Models for IT Management: a Procedure Model and Its Application", en *Business and Information Systems Engineering*, Vol. 1 N° 3, pp. 213-222.
- Bekkers, V. (2012), "Why Does E-Government Look as It Looks? Looking beyond the Explanatory Emptiness of the E-Government Concept", en *Information Polity*, Vol. 17 Nos. 3-4, pp. 329-342.
- Bekkers, V. y Homburg, V. (2005), "E-Government as an Information Ecology", en *The Information Ecology of E-Government*, V. Bekkers y V. Homburg (eds.), Amsterdam, IOS Press, pp. 1-19.
- Bernier, L. y Hafsi, T. (2007), "The Changing Nature of Public Entrepreneurship", en *Public Administration Review*, Vol. 67 N° 3, pp. 488-503.
- Bhatti, Y.; Olsen, A. L.; y Pedersen, L. H. (2011), "Administrative Professionals and the Diffusion of Innovations: the Case of Citizen Service Centres", en *Public Administration*, Vol. 89 N° 2, pp. 577-594.
- Blalock, H. M. (1982), *Conceptualization and Measurement in the Social Sciences*, London, Sage.

- Bloch, C.; Bugge, M.; y Slipersaeter, S. (2010), *Measuring Innovation in the Public Sector: Key Issues and Concepts*, Aarhus, University of Aarhus. Danish Centre for Studies in Research and Research Policy.
- Bommert, B. (2010), "Collaborative Innovation in the Public Sector", en *International Public Management Review*, Vol. 11 N° 1, pp. 15-33.
- Borins, S. (2000), "Loose Cannons and Rule Breakers, or Enterprising Leaders? Some Evidence about Innovative Public Managers", en *Public Administration Review*, Vol. 60 N° 6, pp. 498-507.
- _____ (2001), *The Challenge of Innovating in Government*, Arlington, Pricewaterhouse Coopers Endowment for the Business of Government.
- Boyne, George A. (1998), "Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U. S. Local Government", en *Public Administration Review*, Vol. 58 N° 6, November-December, pp. 474-484.
- Bozeman, B. y Loveless, Stephen (1987), "Sector Context and Performance: a Comparison of Industrial and Government Research Units", en *Administration and Society*, Vol. 19 N° 2, pp. 197-235.
- Brown, L. (2010), "Balancing Risk and Innovation to Improve Social Work Practice", en *British Journal of Social Work*, Vol. 40 N°4, pp. 1211-1228.
- Bustamante, A. y Back, H. (2017), *El libro pesimista de la innovación pública*, Santiago, s.e., https://1503641826.rsc.cdn77.org/Media/2019-07-29-21-01-57-940mwsqoycaghmreopiylzvrara_UserMedia.pdf.
- Commonwealth of Australia (2009), "Australia's Innovation Catalyst", Clayton South, Commonwealth Scientific and Industrial Research Organization, <http://www.csiro.au/strategy/DepartmentofEducationandTraining>.
- Criado, J. I. (ed.) (2016), *Nuevas tendencias en la gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Damanpour, F. (1991), "Organizational Innovation: a Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators", en *Academy of Management Journal*, Vol. 34 N° 3, pp. 555-590.
- Damanpour, F. y Schneider, M. (2009), "Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 19 N° 3, pp. 495-522.
- Damanpour, F.; Walker, R. M.; y Avellaneda, C. N. (2009), "Combinative Effects of Innovation Types and Organizational Performance: a Longitudinal Study of Service Organizations", en *Journal of Management Studies*, Vol. 46 N° 4, pp. 650-675.
- Dillman, D. A. (2000), *Mail and Internet Surveys: the Tailored Design Method*, New York, John Wiley. 2. ed.
- Dixon, N. M. (1994), *The Organizational Learning Cycle. How We Can Learn Collectively*, New York, McGraw-Hill.

- Drucker, Peter (1985), *La innovación y el empresario innovador*, Barcelona, Edhasa.
- Dunn-Rankin, P.; Knezek, G. A.; Wallace, S.; y Zhang, S. (2004), *Scaling Methods*, London, Lawrence Erlbaum Associates. 2. ed.
- Echebarría, L. (1989), "El cambio y la gestión del cambio en la administración pública (cambio planificado vs. inercia administrativa)", Vitoria, Instituto Vasco de Administración Pública (Administración y Autonomía; N° 5).
- Edquist, C. (2009), "Public Procurement for Innovation: a Pilot Study", Lund, Lund University. Centre for Innovation, Research and Competence in the Learning Economy (Paper N° 2009/13), pp. 1-26.
- Fagerberg, J.; Mowery, D. C.; y Nelson, R. R. (eds.), (2005), *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford, Oxford University Press.
- Fehr, R. (2009), "Why Innovation Demands Aren't as Conflicted as They Seem: Stochasticism and the Creative Process", en *Industrial and Organizational Psychology*, Vol. 2 N° 3, pp. 344-348.
- Feller, I. (1981), "Public Sector Innovation as Conspicuous Production", en *Policy Analysis*, Vol. 7 N° 1, pp. 1-20.
- Fernández, S. y Wise; L. (2010), "An Exploration of Why Public Organizations 'Ingest' Innovation", en *Public Administration*, Vol. 88 N° 4, pp. 979-998.
- Flynn, N. (2007), *Public Sector Management*, Thousand Oaks, Sage. 5. ed.
- Foldy, E. (2004), "Learning from Diversity", en *Public Administration Review*, Vol. 64 N° 5, pp. 529-538.
- Formichella, María M., (2005), "La evolución del concepto de innovación y su relación con el desarrollo", Tres Arroyos, Estación Experimental Agropecuaria Integrada Barrow. Monografía realizada en el marco de la Beca de Iniciación del INTA: "Gestión del emprendimiento y la innovación".
- Gall, M. D.; Gall, J. P.; y Borg, W. (2003), *Educational Research: an Introduction*, Boston, Allyn and Bacon. 7. ed.
- Goh, A. (2005), "Promoting Innovation in Aid of Industrial Development: the Singaporean Experience", en *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 18 N° 3, pp. 216-240.
- Greenhalgh, T.; Robert, G.; MacFarlane, F.; Bate, P.; y Kyriakidou, O. (2004), "Diffusion of Innovations in Service Organizations: Systematic Review and Recommendations", en *The Milbank Quarterly*, Vol. 82 N° 4, pp. 581-629.
- Guerrero, O., (2000), *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford University Press.
- Hartley, J. (2005), "Innovation in Governance and Public Services: Past and Present", en *Public Money and Management*, Vol. 25 N° 1, pp. 27-34.

- _____ (2008), "Does Innovation Lead to Improvement in Public Services? Lessons from the Beacon Scheme in the United Kingdom", en *Innovations in Government: Research, Recognition and Replication*, S. Borins (ed.), Washington, Brookings, pp. 159-188.
- Hinkin, T. R. (1995), "A Review of Scale Development in the Study of Behavior in Organizations", en *Journal of Management*, Vol. 21 N° 5, pp. 967-988.
- Hood, C. (1995), "The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme", en *Accounting, Organization and Society*, Vol. 20 Nos. 2-3, pp. 93-109.
- Hox, J. J. y De Jong-Gierveld, J. (1990), *Operationalization and Research Strategy*, Amsterdam, Swets and Zeitlinger.
- Hunt, S. D. (1991), *Modern Marketing Theory*, Cincinnati, South-Western.
- Huy, Q. N. (2001), "Temporal Capability, and Planned Change", en *The Academy of Management Review*, Vol. 26 N° 4, pp. 601-623.
- Kattel, R.; Randma, T; y Kalvet, T. (2011), "Small States, Innovation and Administrative Capacity", en *The Cult of the Amateur*, A. Keen (ed.), New York, Doubleday.
- Kelman, S. (2008), "The 'Kennedy School' of Research on Innovation in Government", en *Innovations in Government: Research, Recognition and Replication*, S. Borins (ed.) (2008), Washington, Brookings Institution.
- Kickert, W. J. M. (1997), *Public Management and Administration Reform in Western Europe*, Northampton, Elgar.
- _____ (2007), "Public Management Reforms in Countries with a Napoleonic State Model; France, Italy and Spain", en *New Public Management in Europe*, C. Pollitt, S. Van Thiel y V. Homburg (eds.), Houndsmills, Palgrave MacMillan, pp. 26-51.
- Koch, P.; Cunningham, P.; Schwabsky, N.; y Hauknes, J. (2006), "Innovation in the Public Sector", Oslo, Publin (Publin Report; N° D24), <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/226575/d24-summary-final.pdf?sequence=1>.
- Koch, P. y Hauknes, J. (2005), "Innovation in the Public Sector", Oslo, Publin (Publin Report; N° D20), <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/226573/d20-innovation.pdf?sequence=1>.
- Koppenjan, J. y Klijn, E. H. (2004), *Managing Uncertainties in Networks*, London, Routledge.
- Korteland, E. y Bekkers, V. (2008), "Diffusion and Adoption of Electronic Service Delivery Innovations in Dutch E-Policing", en *Public Management Review*, Vol. 10 N° 1, pp. 71-88.
- Kuipers, B. S.; Higgs, M.; Kickert, W.; Tummers, L. G.; Grandia, J.; y Van der Voet, J. (2013), "The Management of Change in Public Organizations: a Literature Review", en *Public Administration*, Vol. 92 N° 1, pp. 1-20.

- Langergaard, L. L. y Scheuer, J. D. (2012), "Towards a Deeper Understanding of Public Sector Innovation", en *Case Studies in Service Innovation*, L. A. Macaulay, L. Miles, J. Wilby, Y. L. Tan, L. Zhao y B. Theodoulidis (eds.), London, Springer, pp. 167-193.
- Lasagna, Marcelo; Sánchez, Carmina; y Marcet, Xavier (2013), *Innovación pública: un modelo de aportación de valor*, Santiago, RIL Editores.
- Leiponen, A. y Helfat, C. (2010), "Innovation Objectives, Knowledge Sources and the Benefits of Breadth", en *Strategic Management Journal*, Vol. 31 N° 2, pp. 224-236.
- Maranto, R. y Wolf, P. (2012), "Cops, Teachers and the Art of the Impossible: Explaining the Lack of Diffusion of Innovations that Make Impossible Jobs Possible", en *Public Administration Review*, Vol. 73 N° 2, pp. 230-240.
- Matthews, M.; Lewis, C.; y Cook, G. (2009), "Public Sector Innovation: a Review of the Literature. Appendix to the ANAO's Better Practice Guide Innovation in the Public Sector", Canberra, Australian National Audit Office.
- Merx-Chermin, M. y Nijhof, W. J. (2005), "Factors Influencing Knowledge Creation and Innovation in an Organization", en *Journal of European Industrial Training*, Vol. 29 N° 2, pp. 135-147.
- Montes, F.; Moreno, A.; y Fernández, L. (2004), "Assessing the Organizational Climate and Contractual Relationship for Perceptions of Support for Innovation", en *International Journal of Manpower*, Vol. 25 N° 2, pp. 167-180.
- Mulgan, Geoff (2007), *Ready or not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously*, London, NESTA.
- Mulgan, Geoff y Albury, David (2003), *Innovation in the Public Sector*, London, Cabinet Office. Strategy Unit.
- North, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OCDE (2005a), "Manual de Oslo. Guía para la recogida e interpretación de datos para la innovación", París, OCDE; European Communities. 3. ed.
- _____ (2005b), "Innovation Policy and Performance: a Cross-Country Comparison", París, OCDE, <http://www.oecd.org>.
- _____ (2009), "Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services", París, OCDE, <http://www.oecd.org/dataoecd/20/3/42658029.pdf>.
- _____ (2010), "Ministerial Report on the OECD Innovation Strategy", París, OCDE, <http://www.oecd.org>.
- _____ (2017), "Innovar en el sector público. Desarrollando capacidades en Chile", París, OCDE (Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública).

- Oke, A. (2002), "Improving the Innovative Capability of a Service Company", en *Journal of Change Management*, Vol. 2 N° 3, pp. 272-281.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley.
- Osborne, S. P. y Brown, L. (2011), "Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK: the Word that Would Be King?", en *Public Administration*, Vol. 89 N° 4, pp. 1335-1350.
- _____ (eds.) (2013), *Handbook of Innovation in Public Services*, Northampton, Edward Elgar Publishing.
- Pauwe, J. y Williams, R. (1999), "Organizational Learning: an Exploration of Organizational Memory and Its Role in Organizational Change Processes", en *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 12 N° 5, pp. 377-404.
- Pearce, J. A. y Robinson, R. B. (2003), *Strategic Management. Formulation, Implementation, and Control*, New York, McGraw- Hill. 8. ed.
- Pollitt, C. (2011), "Innovation in the Public Sector: an Introductory Overview", en *Innovation in the Public Sector*, London, Palgrave Macmillan, pp. 35-43.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2011), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press. 3. ed.
- Pratchett, L. y Wingfield, M. (1996) "Petty Bureaucracy and Woolly-Minded Liberalism? The Changing Ethos of Local Government Officers", en *Public Administration*, Vol. 74 N° 4, pp. 639-656.
- Ramírez Alujas, A. (2010), "Innovación en la gestión pública y *Open Government* (Gobierno Abierto): una vieja nueva idea", en *Revista Buen Gobierno*, N° 9, julio-diciembre, pp. 2-35.
- _____ (2011), "Sobre la aplicación y desarrollo del concepto de innovación en el sector público: estado del arte, alcances y perspectiva", en *Revista Circunstancia*, Vol. 9 N° 26, septiembre, pp. 1-37.
- Rogers, Everett M. y Singhal, Arvind (2003), "Empowerment and Communication: Lessons Learned from Organizing for Social Change", en *Annals of the International Communication Association*, Vol. 27 N° 1, pp. 67-85.
- Romme, G. y Dillen, R. (1997), "Mapping the Landscape of Organizational Learning", en *European Management Journal*, Vol. 15 N° 1, pp. 68-78.
- Scharpf, F. (1997), "Employment and the Welfare State: a Continental Dilemma", Cologne, Max Planck Institute (Working Paper; N° 7).
- Schneider, B.; Ashworth, S. D.; Higgs, A. C.; y Carr, L. (1996), "Design, Validity, and Use of Strategically Focused Employee Attitude Surveys", en *Personnel Psychology*, Vol. 49 N° 3, pp. 695-705.

- Schriesheim, C. A. y Powers, K. J. (1993), "Improving Construct Measurement in Management Research: Comments and a Quantitative Approach for Assessing the Theoretical Content Adequacy of Paper-and-Pencil Survey-Type Instruments", en *Journal of Management*, Vol. 19 N° 2, pp. 385-417.
- Schumpeter, J. (1959), *The Theory of Economic Development: an Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*, Cambridge, Harvard University Press.
- Schwab, D. P. (1980), "Construct Validity in Organization Behavior", en *Research in Organizational Behavior*, B. Greenwich, M. Staw y L. L. Cummings (eds.), Greenwich, JAI Press, pp. 3-43. 2. ed.
- Senge, P. M. (1990), *The Fifth Discipline: the Art and Practice of the Learning Organization*, New York, Doubleday.
- Seo, J. (2006), "The Korean Techno-Parks as the Hub of Sub-National Innovation System: Case of Daegu Techno-Park", paper presented at the National Workshop on Sub-National Innovation Systems and Technology Building Policies to Enhance Competitive SMEs, Kathmandu, Nepal, December 21-22.
- Sørensen, E. y Torfing, J. (2011), "Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector", en *Administration and Society*, Vol. 43 N° 8, pp. 842-868.
- Swanson, R. A. y Holton, E. F. (2005), *Research in Organizations, Foundations and Methods of Inquiry*, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers.
- Vigoda-Gadot, E.; Shoham, A.; Schwabsky, N.; y Ruvio, A. (2008), "Public Sector Innovation for Europe: a Multinational Eight-Country Exploration of Citizens' Perspectives", en *Public Administration*, Vol. 86 N° 2, pp. 307-329.
- Walker, J. (1969), "The Diffusion of Innovations among the American States", en *The American Political Science Review*, Vol. 63 N° 3, pp. 880-899.
- Walker, R. M. (2006), "Innovation Type and Diffusion: an Empirical Analysis of Local Government", en *Public Administration*, Vol. 84 N° 2, pp. 311-335.
- _____ (2014), "Internal and External Antecedents of Process Innovation: a Review and Extension", en *Public Management Review*, Vol. 16 N° 1, pp. 21-44.
- Wendler, R. (2012), "The Maturity of Maturity Model Research: a Systematic Mapping Study", en *Information and Software Technology*, Vol. 54 N° 12, pp. 1317-1339.
- Zdunczyk, K. y Blenkinsopp, J. (2007), "Do Organizational Factors Support Creativity and Innovation in Polish Firms?", en *European Journal of Innovation Management*, Vol. 10 N° 1, pp. 25-40.