



RESUMEN AMPLIADO

Título: La dimensión territorial de la innovación en el sector público

Autores y e-mail de todos ellos:

Luis Rubalcaba-Bermejo, luis.rubalcaba@uah.es

Rubén Garrido-Yserte, ruben.garrido@uah.es

María Teresa Gallo-Rivera, maria.gallo@uah.es

Departamento: Economía y Dirección de Empresas

Universidad: Universidad de Alcalá

Área Temática: *Economía del conocimiento y geografía de la innovación*

Resumen:

Tradicionalmente se ha considerado que la innovación y el sector público son incompatibles y que en cualquier caso se innova menos en el sector público en comparación con el sector privado. Sin embargo, los estudios demuestran que existen altas tasas de innovación en las organizaciones del sector público, aunque existen razones para pensar que la capacidad del sector público para innovar no es suficiente (Mulgan, 2014; OCDE, 2014).

Entre los factores que limitan la innovación en el sector público cabe destacar el hecho de que su responsabilidad queda diluida y que no recibe una asignación presupuestaria para tal fin, la mayor aversión al riesgo en comparación con el sector privado, la rigidez de las estructuras burocráticas, la tecnología desfasada y menos eficiente, las divisiones departamentales que no promueven su generación y difusión, y su carácter monopolista, entre otros (Mulgan, 2014; 2007). También, con frecuencia, la insuficiente y limitada concepción del propio concepto de innovación determina que no se promueva una mayor generación y difusión de la misma (Nählinger, 2013).

Resulta evidente que la innovación en el sector público está relacionada con una mayor efectividad, con la mayor capacidad de resolver problemas, con un mejor desempeño y productividad, y con mayor legitimidad y confianza por parte de la ciudadanía. Es un campo de investigación con un interés creciente desde los años noventa (Demircioglu & Audrtesch, 2020; Clausen & Demircioglu, 2019; Demircioglu, 2019; Arundel et al., 2019).

Sin embargo, dada su naturaleza, el sector público está guiado por diferentes principios que el sector privado (democracia, estado de bienestar, estado de derecho y limitación del poder gubernamental); es un sector amplio y heterogéneo que comprende una diversidad de actividades a distintos niveles políticos, geográficos y jerárquicos, con especificidades institucionales nacionales y locales, lo que añade complejidad al tratar de extraer los elementos comunes de los comportamientos innovadores.

Debido a su carácter multidimensional se han generado contribuciones desde diferentes campos de investigación como las ciencias políticas, las ciencias administrativas, la geografía y la economía, y es un aspecto de constante preocupación por parte de los responsables de las organizaciones públicas (Nählinger & Fogelberg, 2019; Nählinger, 2013) y organismos internacionales (OCDE, 2017, 2015, 2014; Naciones Unidas, 2017). Entre otros aspectos, las investigaciones han abordado la discusión de por qué el sector público debe innovar (Clausen & Demircioglu, 2019), las condiciones para innovar (Demircioglu & Audrtesch, 2017, 2019), el papel de la autonomía, la motivación, la satisfacción en el trabajo y la actitud hacia el riesgo como detonantes de la innovación pública (Torugsa & Arundel, 2017; Demircioglu, 2020; Nählinger, 2010), el comportamiento innovador en el sector público en comparación con el sector privado (Bysted & Hansen, 2015; Bysted & Jespersen, 2013), la medición de la innovación, los factores impulsores y las barreras de la innovación (Arundel et al., 2019; Clausen & Demircioglu, 2019; Demircioglu, 2019; Torugsa & Arundel, 2016a), la innovación en algunos servicios como el de cuidados de la salud (Go Jefferies et al., 2019; Nählinger, 2010), los conceptos de innovación abierta (Hameduddin et al., 2020) e innovación social (Windrum et al., 2016). Recientes aproximaciones consideran el papel de la innovación de los gobiernos y organizaciones públicas para hacer frente a los desafíos de la sociedad, tales como la integración de los inmigrantes (Demircioglu & Vivona, 2021), el envejecimiento (Bugge et al., 2018), la gestión del conocimiento y el aprendizaje organizacional (Yao-Lartey et al., 2019), la digitalización y la creación de valor derivada

de la aplicación de la inteligencia artificial en el sector público (OCDE, 2019; Wirtz et al., 2019), entre otros.

También resultan novedosas las aproximaciones que destacan el papel de la co-producción y la co-creación en los servicios públicos como elementos impulsores de la innovación y de la reforma de los servicios públicos, en la medida que pueden producir cambios en las estructuras y en la cultura de los servicios públicos. Interesa comprender cómo los servicios públicos pueden mejorar con la participación ciudadana, no sólo por la mayor implicación y compromiso de los usuarios de los servicios públicos (co-producción), sino a través del valor experiencial, de los significados y los comportamientos de los usuarios sobre la base de experiencias situadas que permiten crear valor (co-creación) en las actividades cotidianas fuera de los procesos formales de participación y compromiso (Go Jefferies et al, 2019).

La innovación en el sector público como fenómeno multidimensional y complejo (Torugsa & Arundel, 2016a, 2016b) implica el desarrollo de un nuevo o mejorado producto o servicio, proceso o cambio organizacional, aspectos que, por otra parte, están altamente relacionados. Supone una “diferencia sustantiva” respecto al pasado, lo cual no está exento de limitaciones debido al componente subjetivo que supone determinar lo que resulta un cambio significativo (Demircioglu & Audretsch, 2020).

Por otra parte, la innovación puede resultar nueva para la organización pública, pero no necesariamente para el conjunto del sector público de un determinado país. La innovación en el sector público orientada a la producción de bienes puede diferir de aquella orientada a la producción de servicios y por modalidades, aquellas innovaciones basadas en la tecnología diferirán de las que tienen lugar en las actividades cotidianas sobre la base de “hacer, usar e interactuar” (Nählinger & Fogelberg, 2019). Por otra parte, cabe destacar que su desarrollo e implementación, con el objetivo de crear o mejorar el valor público, tienen lugar dentro un ecosistema (Demircioglu & Vivona, 2021).

Con frecuencia la mayoría de trabajos sobre innovación en el sector público se centran en los niveles administrativos más altos o de ámbito nacional (Nählinger, 2013) y solo en pocos casos se ocupan de la innovación en el sector público en niveles subnacionales o que consideren la localización geográfica como factor explicativo de dicha innovación (Bankins et al., 2017; Moldgazaviev & Reish, 2016; Nählinger, 2013; Nassi et al, 2011; Newman et al., 2001; Walker, 2006). Los resultados no son concluyentes acerca de si las organizaciones del sector público de ámbito nacional innovan más que las de ámbito local

o regional. Los trabajos para el caso español resultan aún más limitados (con excepción de González et al., 2013).

A partir de una encuesta a 1.109 responsables de administraciones públicas en España (de ámbito nacional, regional y local), realizadas en el marco del proyecto COVAL¹, esta contribución se propone caracterizar las dinámicas de innovación en el sector público diferenciándolas por niveles geográficos, identificando los aspectos y modalidades de la misma, así como los factores diferenciadores que promueven (limitan) la innovación en el ámbito subnacional frente al ámbito nacional. En definitiva, el objetivo es contribuir a la comprensión y al debate de las dinámicas de innovación desde una dimensión territorial. Este trabajo contribuye a la literatura regional sobre la innovación en el sector público y a sentar las bases para la realización de estudios comparativos a nivel internacional.

Se pretende dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Son más innovadoras las organizaciones públicas locales y autonómicas? ¿Qué aspectos y modos de innovación se desarrollan más el ámbito local y autonómico frente al nacional?
- ¿Qué factores explican la mayor probabilidad de innovar en las administraciones locales y autonómicas frente a las nacionales?
- ¿La proximidad física de las administraciones locales y regionales con la ciudadanía implica mayor cultura de innovación en la organización, mayor colaboración externa en las innovaciones y mayor co-producción/ co-creación con usuarios, lo cual propicia la mayor probabilidad de innovación?
- ¿En la administraciones locales y regionales la co-producción/ co-creación con usuarios genera mayores impactos de la innovación?

Se propone estimar un modelo Heckman en dos etapas de los factores que impulsan la innovación en el sector público. En la primera etapa se estimará un logit de los determinantes de la probabilidad de innovar en el sector público, donde la variable dependiente es dicotómica (“1” innova y “0” no innova) y los regresores considerados son: tamaño de la unidad de trabajo dentro de la organización, antigüedad en el puesto,

¹ Coval. Understanding value cocreation in public services for transforming European public administrations (COVAL) [2017-2020]. European Commission. Horizon 2020. Coordinated by Anna Triantafyllou (ATC, Greece). Scientific coordinators: Luis Rubalcaba (UAH) and David Osimo (The Lisbon Council).

posición en el puesto trabajo, área de trabajo y nivel geográfico. En la segunda etapa, se estima un probit de los determinantes de la probabilidad de innovar, donde se incluyen como regresores, las variables relacionadas con la cultura de innovación, la colaboración externa, la participación de los usuarios, los factores de innovación, y, las fuentes de innovación; y variables de control como: Propósito de la innovación, innovación de servicio o proceso y recepción de fondos o personal extra.

Como estrategia de confirmación se procederá a estimar un logit multinomial de los determinantes de la innovación, donde se tendrá en cuenta solo los casos de las organizaciones o unidades de trabajo que innovan. Se valorarán los odd-ratio y los efectos marginales sobre la probabilidad de innovar entre los diferentes ámbitos de la administración (local, autonómica, nacional).

De modo similar que con la estrategia anterior, se incluirán como regresores, las variables relacionadas con la cultura de innovación, la colaboración externa, la participación de los usuarios, los factores de innovación, las fuentes de innovación; y variables de control como: Propósito de la innovación, innovación de servicio o proceso, y la recepción de fondos o personal extra, el tamaño de la unidad de trabajo, la antigüedad en el puesto, la posición en el puesto trabajo, el área de trabajo y el nivel geográfico.

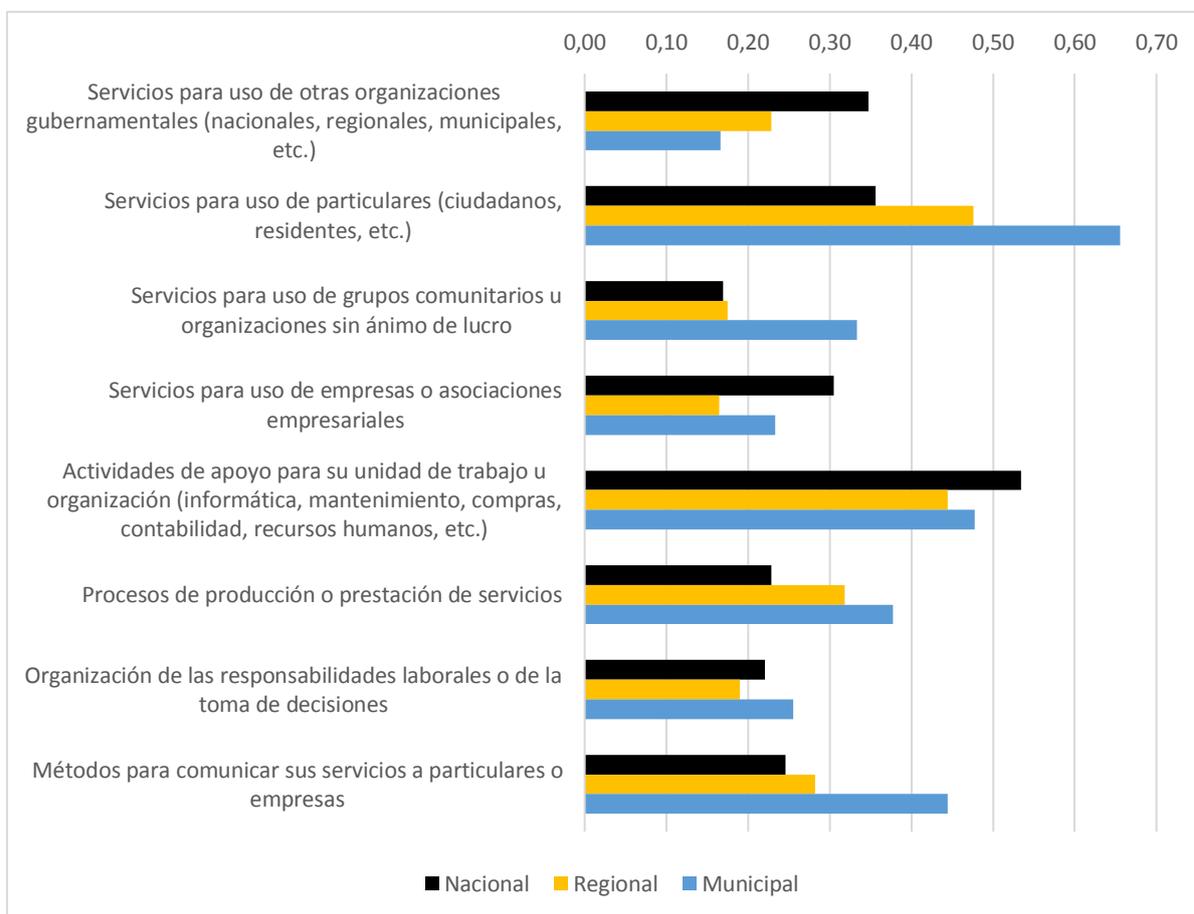
Entre los resultados preliminares a destacar:

- En promedio, se innova más conjuntamente en el ámbito local y regional que en el ámbito nacional; sin embargo, a nivel nacional, destacan las innovaciones relacionadas con servicios para el uso de otras organizaciones gubernamentales, con servicios para uso de empresas o asociaciones empresariales y con actividades de apoyo para la propia unidad de trabajo u organización (Figura 1).
- Con relación a la cultura de innovación, en el ámbito local, en mayor medida, las autoridades de alto nivel dan prioridad a nuevas ideas o nuevas formas de trabajar, respaldan asumir riesgos para innovar y los empleados se sienten empoderados y con propiedad sobre su trabajo; en el ámbito regional, destaca en mayor medida que las autoridades apoyen la cultura de innovación con la implicación de todos los empleados; y en el ámbito nacional, destaca que los empleados estén altamente motivados para pensar nuevas ideas y desarrollarlas (Figura 2).
- Cabe destacar el mayor apoyo recibido en el ámbito nacional por otras unidades de la organización, y otras organizaciones de gobierno, en cuanto a asistencia, asesoría, tecnología u otros recursos para el desarrollo de las innovaciones. En el ámbito regional, destaca el apoyo de universidades o institutos de investigación públicos;

firmas de diseño, laboratorios de innovación o living labs y proveedores de software especializado o equipos TIC. En el ámbito local, destaca el apoyo de empresas, incluyendo consultores (Figura 3).

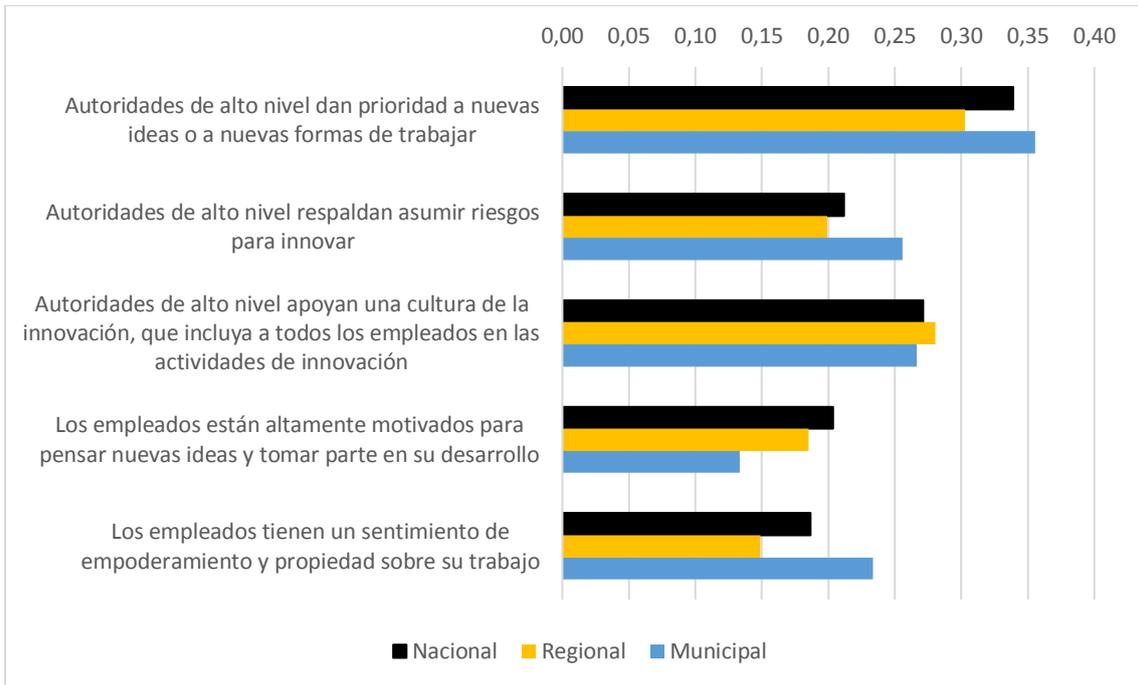
- En términos de resultados o impactos de las innovaciones, destaca los mejores resultados obtenidos en el ámbito regional, en términos de reducción de costes, reducción del tiempo, reducción de la necesidad de revisar la innovación tras la implementación, mejora del ajuste a las necesidades del usuario, mejora de la calidad y reducción de riesgo de fallo de la innovación (Figura 4).

Figura 1. En los dos últimos años, ¿ha implementado **su unidad de trabajo** alguna innovación con las siguientes características:



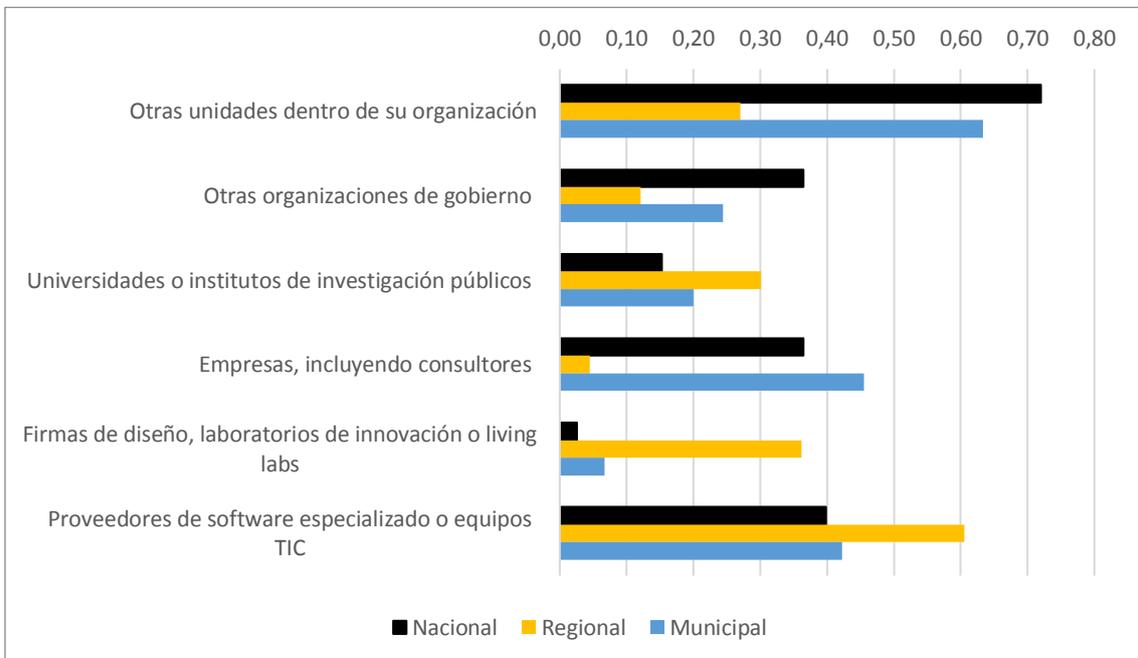
Fuente: Elaboración propia

Figura 2. En los últimos 2 años ¿cómo de bien se aplicó lo siguiente en su organización? (Solo respuestas: “Completamente”)



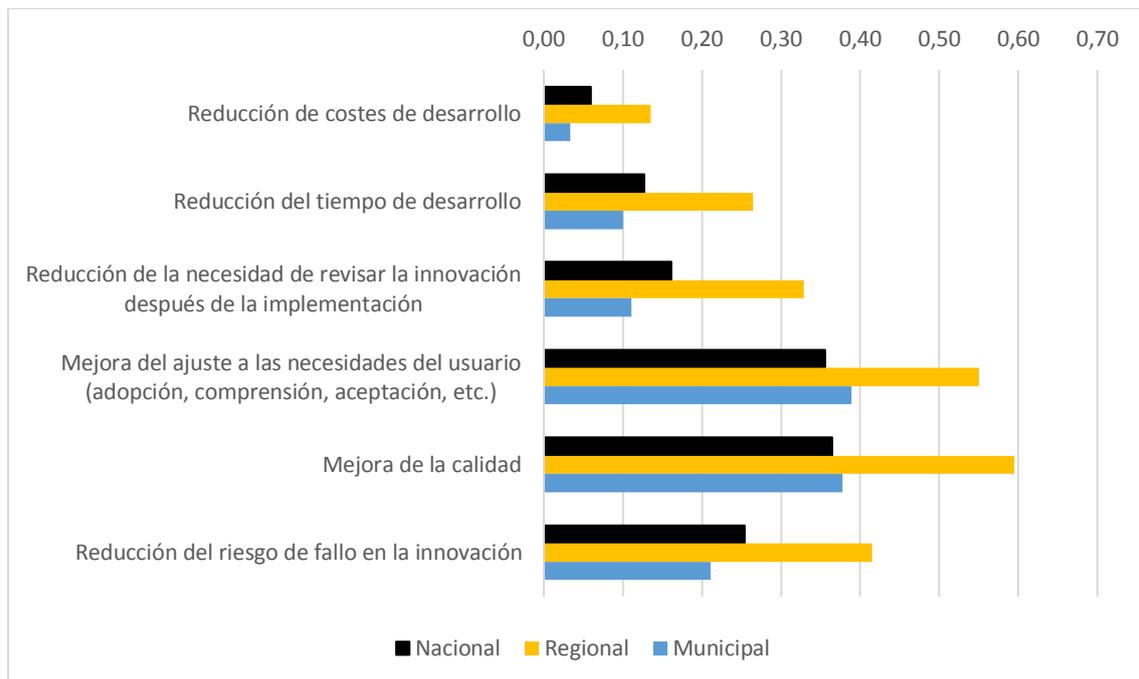
Fuente: Elaboración propia

Figura 3. ¿Su unidad obtuvo asistencia, asesoría, tecnología u otros recursos de las siguientes fuentes, para desarrollar esta innovación más importante?



Fuente: Elaboración propia

Figura 4. ¿Cuán importante fue la **contribución de los usuarios** en el desarrollo de su innovación más importante, para los siguientes resultados?



Fuente: Elaboración propia

Palabras Clave: *Innovación sector público, medición de innovación, fuentes de innovación, políticas de innovación en el sector público, desarrollo regional.*

Clasificación JEL: H83, O31, O38, R58.