Elisabet Roselló Román*

INNOVACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: TENDENCIAS Y DERIVAS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

La innovación en la Administración Pública es un tema de creciente interés en la esfera internacional de los sectores públicos. Más allá de ser entendida como un proceso en el que incorporar nuevas tecnologías, debe considerarse como un conjunto de procesos en los que el sector público busca adaptarse a las nuevas necesidades sociales o de aquellos a quienes se dirige, a través de la incorporación de prácticas de trabajo ya existentes en otros sectores, o bien, incluso, de la experimentación y creación de nuevas formas de prestar servicios, mejorar rutinas burocráticas o actualizar regulaciones. Mediante el escaneo de documentación y la detección de casos reales a lo largo del sector público de diversos países del mundo sobre nuevas prácticas, espacios y servicios, podemos analizar diversas prácticas para desarrollar la innovación, desde las prácticas participativas y de cocreación, hasta diversas innovaciones y tendencias de interés como los sandbox o la smart regulation.

Palabras clave: innovación pública, tendencias en el sector público, smart regulation, innovación ciudadana, políticas de innovación.

Clasificación JEL: O10, O38, Z00.

1. Introducción

La innovación en la Administración Pública es un tema de creciente interés en la esfera internacional de los sectores públicos. Nos encontramos en una situación histórica sin precedentes, donde la tecnología, la economía y la cultura cambian no a un ritmo constante

de progreso, sino ya acelerado. Esto, en combinación con otros factores muy diversos, hace que nos encontremos en un momento definible por ser complejo e impredecible, con cambios constantes, choques entre sí y convivencia de paradigmas y modelos a veces contradictorios entre sí, y, por tanto, también de contradicciones (vivimos en tiempos VUCA —acrónimo popularizado de los vocablos ingleses *volatile, uncertain, complex, ambiguous*— volátiles, inciertos, complejos, ambiguos, o según Z. Sardar, en «tiempos posnormales»).

* *Project Leader* de GovUp, *Fellow* en The Centre for Postnormal Policy and Futures Studies, y consultora independiente en Strategic Foresight, innovación e investigación.

Más allá de ser vista como un proceso en el que incorporar nuevas tecnologías, la innovación se entiende como un conjunto de procesos en los que el sector público busca adaptarse a las nuevas necesidades sociales o de aquellos a quienes se dirige. Existen diversas manifestaciones y tendencias en las que el sector público está innovando en diversas direcciones, tales como la experimentación y creación de nuevas formas de entregar servicios, de optimizar la transparencia y la comunicación, incluyendo la compra pública de servicios, de mejorar rutinas burocráticas, o de actualizar leyes y normas con nuevos métodos y herramientas.

En este artículo realizamos una revisión, a modo de estado del arte, de las formas más notorias en el ámbito público global y nacional de innovar y transformarse, incluso a sí mismo, reinventándose.

2. Un primer reto: el necesario debate sobre qué significa innovación

Una primera tendencia subyacente al tema de la innovación pública se relaciona con las propias fricciones que un término tan manido como innovación genera y abre debates. Más específicamente porque impacta sobre qué significa y cómo opera concretamente la innovación pública. Moviéndose, simplemente, entre diversos documentos, conversaciones y entrevistas con empleados públicos, asesores y expertos, el significado de «innovación» cambia drásticamente de unos a otros. Tener todo esto en mente puede explicar por qué se observan ya no solo diferentes rumbos y mapas de transformación, sino familias de estrategias y métodos y, por ende, resultados e impactos muy distintos.

Para el historiador Benoît Godin (2008), la innovación es un término relativamente moderno, en el sentido en el que hoy lo concebimos. Podríamos indicar que existen muy diferentes formas de entender la innovación en la sociedad. La más canónica, de la que suelen partir economistas e ingenieros entre otros, se fundamenta en la teoría moderna marcada

por el economista austronorteamericano Joseph A. Schumpeter (1883-1950) que entiende la innovación como la introducción de una novedad o cambio, que genera una ruptura en un proceso productivo o en el mercado, y que, además, facilita a la organización que la introduce un reposicionamiento competitivo más ventajoso. Y, en algunos casos, provoca un impacto notorio en un mercado, generando una presión a la transformación respecto al resto de empresas y organizaciones que buscan competir en dicho mercado. Actualmente, encontrándonos en un momento histórico donde la economía y la cultura experimentan constantes disrupciones y cambios de normalidad, la innovación es ya en sí un mecanismo clave para muchos tipos de organización.

En contraste, Godin también destaca que esta nunca ha sido la única acepción en el último medio siglo, sino que, más allá del marco teórico de Schumpeter (1911) o de teorías relativas a corrientes neoschumpeterianas, la innovación forma parte de nuestro imaginario colectivo y ha venido a significar un sinónimo de novedad, de renovación; la antítesis de la nostalgia y el estancamiento, el mecanismo del progreso. Sin ir muy lejos, a modo de ejemplo, el verbo innovar puede ser sinónimo de transformar, de incorporar modernidad o de hacer, simplemente, las cosas de otra manera mediante el uso de otras maneras de pensar y crear. O bien, en algunos sectores, la innovación se ha vinculado estrictamente como sinónimo de nuevas tecnologías o incluso no tan nuevas, sino simplemente digitales.

A esta riqueza semántica se le encadena, además, la explosión de diversas corrientes y espacios donde los procesos de innovación son aplicados. Podemos encontrar, a día de hoy, desde la ya famosa innovación abierta (de Chesbrough a los modelos basados en la colaboración, el *crowdsourcing* y el conocimiento abierto), la coinnovación o innovación colaborativa, la innovación medioambiental (sobre todo referente a nuevas tecnologías dirigidas a reducir la huella de impacto, o incluso a paliar fenómenos), o la innovación

social (que no emprendimiento; se refiere al desarrollo de nuevos procesos, formas de organización, estrategias o modelos que generen impactos positivos sociales, sin buscar necesariamente una mayor productividad o participar de un mercado).

También se puede encontrar la innovación pública, que para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es:

«Innovation in government is about finding new ways to impact the lives of citizens, and new approaches to activating them as partners to shape the future together. It involves overcoming old structures and modes of thinking and embracing new technologies and ideas» (OCDE, 2017).

Con una definición así, y con la explosión creciente de modelos y prácticas, parece que las definiciones clásicas de innovación, desde una visión totalmente economicista o fundamentada en la transformación de los procesos productivos o de la disrupción del mercado, se han quedado pequeñas, frente a otras miradas totalmente adaptadas a las circunstancias contemporáneas y aceptadas por instituciones como la misma OCDE o NESTA, entre otras. La innovación, tal como señalaba Godin, puede apuntar a cualquier proceso de transformación y posterior adopción de uso, independientemente de su finalidad.

La complejidad subyace, precisamente, en que existen estas decenas de expectativas y miradas sobre lo «innovativo». Por ello, aunque incluso la OCDE dote de una definición tan sencilla y llana sobre innovación pública, o existan corrientes como la innovación social al alza, la innovación entendida como un proceso económico o bien tecnológico o altamente tecnocéntrico, donde las nuevas tecnologías tienen un papel determinante en generar nuevas soluciones, a riesgo de caer en el solucionismo tecnológico del que Evgeny Morozov suele advertir, tiene un importante calado aún hoy en día, excluyendo las otras acepciones.

Es decir, todo esto puede explicar en parte por qué, en ocasiones, la innovación en el sector público puede variar tantísimo entre instituciones, entidades y personas.

3. Producción y adaptación para la innovación

Una gran tendencia del sector público que engloba algunas corrientes y prácticas de la innovación se refiere a la creación de políticas, de servicios dentro de organismos, de procesos o incluso de nuevas entidades sin necesariamente cambiar o trastornar todo el bloque administrativo.

Parece que una parte importante de esta tendencia recae directamente sobre el marco normativo: la innovación aquí incide por ejemplo en el área tanto de los protocolos internos de la organización pública, como de la manera en la que se regula. En muchas ocasiones, la finalidad de este enfoque busca responder a las presiones de los actores y agentes económicos, facilitándoles su interacción con el ente público o los marcos regulatorios que les afectan.

En el primer sentido, uno de los mecanismos mediante los cuales se busca generar una promoción de la innovación en la economía es sofisticando algunos procesos y mecanismos connaturales a las Administraciones Públicas. Uno de los ejemplos más populares es, sin duda alguna, el de la compra pública de innovación (antes conocida como «compra innovadora»), que desde espacios como la Unión Europea se identifica como una de las posibles herramientas para dicha promoción.

Medidas como la directiva 2014/24/UE, promueven: «La adquisición de bienes, obras y servicios innovadores», porque se puede así «fomentar un crecimiento económico sostenible», por un lado, y por el otro, también para estimular la mejora innovadora de la propia Administración o entidad pública compradora. O como se detalla mejor en La Guía 2.0 para la compra pública de innovación (2015, Ministerio de Economía y Competitividad), la compra pública de innovación puede servir para:

- «la mejora de los servicios públicos mediante la incorporación de bienes o servicios innovadores;
- el fomento de la innovación empresarial;
- el impulso a la internacionalización de la innovación, empleando el mercado público local como cliente de lanzamiento o referencia» (2015, *ibidem*).

Este modelo de innovación está evolucionando hacia otro debate: la importancia de la cultura y las estructuras organizativas y productivas como claves para una innovación real desde el mismo sector público.

4. Creación de plataformas y espacios para la innovación

Otras iniciativas comienzan a plantear una mayor sofisticación e impacto directo en la forma de hacer y la estructura interna de las organizaciones públicas, en su cultura, sus procesos, sus mecanismos y sus formas de relacionarse con los diferentes actores, agentes y usuarios a los que se dirige.

Una lógica transversal en la implantación de las nuevas tecnologías que afecta a las organizaciones y los modelos de producción de servicios es, sin duda alguna, la lógica de las plataformas.

Si pensamos en plataformas, solemos vincularlas con la idea de las *apps* móviles o las interfaces de nuestros ordenadores. Pero más allá de esta aparente indefinición, se descubre en realidad una lógica operativa innovadora y atractiva, que es la de las organizaciones plataforma (Cicero, 2017), definibles por estar orientadas hacia una generación de valor específica o una misión concreta; que están enfocadas o sitúan en el centro al usuario al cual se dirige la organización (en lugar del tradicional enfoque en un producto, sector o industria específicos), y donde participan otros agentes que no necesariamente trabajan en un sentido tradicional, pero colaboran e intervienen para extraer un valor mutuo.

Una de las tendencias más efervescentes que sintonizan con la lógica de las plataformas se encuentra en el campo de la regulación. Las nuevas tecnologías y medios que están apareciendo en los últimos años, así como la emergencia de nuevos productos, servicios y modelos de negocio, implican nuevas realidades y prácticas económicas y sociales, que conllevan algún grado de devaluación o descuadre rápido de los marcos normativos y legales que las regulan.

En este territorio podemos observar diversas respuestas, desde el ámbito público, a las exigencias y demandas de, o bien ecosistemas y sectores económicos vinculados a estas innovaciones tecnoeconómicas y tecnosociales (y no necesariamente estamos hablando de sectores muy nuevos: por ejemplo, el sector financiero es un claro protagonista en los últimos años), o bien de la unidad de consumidores o, en algunos casos, del interés común.

Hoy en día, al permitir la recombinación de tendencias (McLuhan o Bauman son algunos de los investigadores y pensadores que han teorizado sobre esto), la diversidad de prácticas en la sociedad de la información y el conocimiento son de apariencia infinita y, en un escenario acelerado, en constante cambio y en red, la complejidad es absoluta.

Smart regulation o la regulación inteligente es, sin duda, el término que engloba un conjunto de nuevas prácticas y sistemas para una nueva forma de regular. Por lo general, se caracteriza por una orientación altamente tecnologizada, de ahí el término *smart*. Dentro de esta etiqueta, existen modelos que aplican desde el uso de *big data* a nuevas tecnologías como el Internet de las cosas.

Tradicionalmente, la regulación se ha fundamentado en la reacción (*ex post*) o la precaución (*ex ante*) ante escenarios muy abiertos, donde se pueden generar (Grossman, 2015) nuevas prácticas de muchos tipos diferentes (desde alimentarias hasta educativas, pasando por las económicas), fundamentándose por eso en un modelo de información industrial y clásico: acumulando datos y estudios que los nuevos escenarios de entonces, y dichas prácticas emergentes, generaban. En contraste, ahora se pueden extraer datos incluso en tiempo real de proyectos que experimentan con nuevos paradigmas y formas de hacer, de producir, de impactar en la economía y la sociedad.

Dentro de la *smart regulation* existen distintas propuestas que buscan dar soluciones, o aprovechar la potencia de las nuevas tecnologías, reduciendo el número de procesos en protocolos burocráticos, planteando marcos jurídicos con nuevos paradigmas y dotando de herramientas estratégicas a los agentes reguladores.

Por ejemplo, el paradigma del control permanente, en lugar de muchos procesos burocráticos encadenados (normativización institucional, solicitud de permisos y certificados, inspecciones y un largo etcétera), se representa por sistemas basados en el análisis continuo de datos, que permiten el aligeramiento de tales procesos. Un caso paradigmático es, sin duda, el sistema de regulación del juego digital de España que, en 2018, cumple seis años ya de funcionamiento.

Por juego digital se refiere a aquellas plataformas *online* en las que se pueden realizar actividades de ocio y apuestas económicas combinadas, por ejemplo, juegos de póker multijugador, juegos digitales de casino con apuestas de dinero reales, etcétera. Gracias al carácter estrictamente digital de estas plataformas, se habilitó un sistema de control interno (SCI) desde la Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ), vinculada al Ministerio de Hacienda, que es posible gracias a la colaboración con las plataformas licenciadas, y que permite un flujo constante de datos a tiempo real acorde con las normativas de la protección de datos de usuarios y organizaciones. Explican así su función:

«La Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, regula básicamente la actividad de juego de ámbito estatal realizada a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, en la que los medios presenciales tienen un carácter accesorio, correspondiendo a la Dirección General de Ordenación del Juego su autorización, supervisión y control con el objeto de garantizar el adecuado funcionamiento del sector y la protección de los participantes y grupos vulnerables» (Web oficial de la DGOJ).

El *sandbox* es otra de las tendencias comprendidas dentro de la *smart regulation* que están marcando, actualmente, las agendas de diversos Gobiernos en el mundo, incluyendo España. El *sandbox*, o «cajón de arena» en castellano, es un formato y conjunto de metodologías para la regulación que solo se entiende a través de un paradigma de plataforma, de colaboración pública-pública o, más usualmente, pública-privada y de experimentación y aprendizaje durante el proceso.

Un *sandbox*, o banco de pruebas, consiste en generar un espacio (físico y/o institucional) en el que se experimenta poniendo en «suspensión» ciertas regulaciones de manera muy controlada y muy acotada en un área determinada, para unos casos (tecnologías, negocios, innovaciones, en un sentido muy amplio) concretos seleccionados previamente. Así se puede entonces generar conocimiento y experimentar con el funcionamiento de una nueva tecnología o modelo de negocio digital y, especialmente, comprender los impactos económicos y externalidades sociales, positivas y negativas, que estas generan.

Es un marco de trabajo institucional reciente y su aplicación, hasta ahora, ha tenido más éxito hacia el ámbito de las *fintech* e *insurtech*, o nuevas organizaciones (empresas, *startup*...) que operan con paradigma y tecnologías digitales en general de los sectores financieros y aseguradoras. Es decir, algunos *sandbox*, como los de Reino Unido (liderado por la Financial Conduct Authority) o Singapur (la *FinTech Regulatory Sandbox*, liderado por la Monetary Authority of Singapore), han emergido en los últimos años motivados por la extrema complejidad, incertidumbre y radicalidad en los servicios y productos que pretenden ofrecer, por su velocidad de innovación acelerada y por el riesgo para muy diversas partes, incluyendo los clientes y usuarios, pero chocaban con los marcos legislativos vigentes entonces y, sobre todo, con sus ritmos de regulación. Marcos que, evidentemente, no estaban ni mucho menos adaptados a estas nuevas posibilidades financieras y económicas que emergen y que generan grandes expectativas entre inversores y capitalistas. La iniciativa de *sandbox* española fue anunciada este 2018 por el anterior ministro de Economía, e iba a girar en esta dirección, aparentemente¹.

Pero también existen algunos *sandbox* o bancos de pruebas en otras áreas. Por ejemplo, existen *sandbox*

¹ Blázquez, P. (7 de abril de 2018). «Así es el banco de pruebas (*sandbox*) de las *fintech* que está preparando el Gobierno». Economía, La Vanguardia. Contenido *online*. «Última revisión 7 de mayo de 2018». <http://www.lavanguardia.com/economia/20180407/442263903850/sandbox-fintech-criptomonedas-banca-finanzas.html>

más generalistas para realizar pruebas de innovaciones transectoriales, más allá del ámbito financiero y de los seguros, como propone el modelo de *sandbox* francés France Expérimentation².

Otro tipo de *sandbox* tiene una vertiente plenamente física o geolocalizada, como es el caso de *sandbox* o banco de prueba en Japón³. Aquí, la orientación del testeo de nuevas tecnologías se ejecuta en el espacio de ciudades concretas, las *National Strategic Special Zones*, donde se permite «el ensayo libre de nuevos negocios durante un período de tiempo concreto sin tener que encajar en regulaciones existentes».

En este y anteriores casos, se genera un atajo de plataforma o espacio de trabajo institucional, una institución en sí misma, aunque dependiente de una instancia mayor, donde se seleccionan los proyectos públicos o privados a participar, y se cuida, a grandes rasgos, del desarrollo de las experimentaciones, así como del protocolo y proceso de aprendizaje, para poder desarrollar posteriormente leyes y normativas más adecuadas y coherentes a los nuevos contextos e iniciativas.

5. Mejora de los mecanismos democráticos y de procesos participativos

Una de las expresiones sinónimas de la innovación pública suele ser la de innovación democrática. Aunque en ocasiones se suele visualizar la democracia como un sistema político de carácter representativo, con las TIC y desde Internet se han diseminado paradigmas de cultura participativa, primero dentro de las pantallas, luego fuera. Se habla pues de una pluralidad de modelos democráticos. Gracias a las redes podemos observar nuevas formas de organizarse, de cocrear productos y servicios, de colaborar y generar

en conjunto inteligencia colectiva para el desarrollo y avance de un conocimiento abierto y de proponer, también, soluciones para el bien común.

Así pues, fruto de este clima cultural y de las posibilidades que abren las tecnologías digitales y *online*, en diversos países se llevan desarrollando nuevos proyectos desde hace varios años, a diferentes niveles de la Administración Pública o de las instancias ejecutivas incluso, donde las prácticas participativas y colaborativas impulsan desde nuevas formas de relacionarse con la Administración, la generación de conocimiento sobre el entorno urbano o de sus necesidades, la mejora de la experiencia de servicios, hasta el impulso de nuevas maneras de entender la democracia, entre otras escalas de innovación.

Existen numerosos casos donde se abren convocatorias de consulta de opinión a ciudadanos o a trabajadores de la Administración Pública sobre temas tan diversos, si bien no suelen ser vinculantes. Más allá de webs que permiten el registro de breves comentarios de manera abierta, son las ciudades las que están registrando un mayor desarrollo de innovación en los servicios, abriéndose a nuevas miradas democráticas.

En países como Finlandia, Noruega o Países Bajos se perciben diversos casos puntuales, tales como el uso de jornadas para la creación colectiva, con finalidades tales como la toma de decisiones del diseño de un servicio o de un espacio público (Galán Aguilar, 2015; Premio Europeo del Espacio Público, 2000-2018). En estos casos, el propio proceso de generación de ideas, incluso de prototipos, más que generar propuestas de soluciones finales, permite acceder al conocimiento de las experiencias vitales de personas vinculadas a un problema que mediante otros métodos no se extrae (incluyendo las encuestas y sondeos de gran escala).

En estos últimos años no solo se ha visto cada vez una mayor explosión de casos donde la participación es un mecanismo para estrechar las relaciones público-sociedad, o como parte de planes de transparencia o incluso de gobierno abierto, sino que la participación

² France Expérimentation. Direction Générale des Entreprises. Contenido online «última revisión 7 de mayo de 2018» <https://www.entreprises.gouv.fr/politique-et-enjeux/france-experimentation>

³ Aún en preparación. The Government of Japan (2018). Abenomics (p. 10). Contenido online «última revisión 7 de mayo de 2018» https://www.japan.go.jp/abenomics/_userdata/abenomics/pdf/1801_abenomics.pdf

está formando parte de procesos para generar, como se decía, mejores servicios, procedimientos o, sobre todo, diseño de políticas públicas, donde los gobiernos municipales están siendo los más innovadores.

De manera transversal, podemos ver una pequeña tendencia experimental donde se dota al ciudadano de poderes para tomar decisiones sobre la gestión de los presupuestos públicos, en ocasiones de manera parcial (es decir, se les permite votar u opinar respecto a una parte de ese presupuesto). Mediante el enfoque del presupuesto participativo, ciudades y municipios de Taiwán⁴ lo han puesto en práctica, además de ciudades como Nueva York⁵, Porto Alegre (Brasil), o Reikiavik (Islandia). En este último caso, por ejemplo, se realiza plenamente de manera *online* con la plataforma Better Reykjavic⁶.

No es necesario irnos tan lejos para ver dos casos paradigmáticos de la innovación democrática digital que están en nuestro territorio geográfico y que están llamando la atención internacional: los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona lanzaron, respectivamente, sendas plataformas *online*, Decide y Decidim, para la participación ciudadana, en las cuales se podían recoger quejas y propuestas, facilitar un foro de debate abierto (foro en un sentido más amplio que el del formato digital) y generar, de nuevo, conocimiento directo sobre las buenas y malas experiencias con respecto a servicios, procesos, objetos y espacios (mobiliario urbano, urbanismo...), o emergencias sociales que los ciudadanos experimenten. Y, además, permiten también dar vía a un modelo de democracia un poco más directa, a través de la toma de decisiones de propuestas y políticas de bajo riesgo (por ejemplo, permite votar para valorar así las demandas más populares).

En la lógica de estas plataformas, se ubica además una mirada de difusión y desarrollo de la propia

plataforma basada en el marco teórico del código abierto y libre, así como el desarrollo *Agile*. Es cada vez más habitual que las empresas de desarrollo de *software* generen sus productos basándose en productos y en código digital ya creados previamente por terceros, y compartidos en lo que se conocen como «librerías» de código abierto o libre, como las que se encuentran en la gran plataforma Github. En algunos casos, posteriormente, contribuyen a esa comunidad compartiendo nuevo código, lo que se conoce como retorno. Todo bajo licencias abiertas específicas para este tipo de distribución, aunque suene contraintuitivo a la lógica comercial en un sentido clásico.

En lugar de verlo como una pérdida de competitividad, el abrir y compartir lo que se consideraría propiedad intelectual, en un escenario tan acelerado pero sobre todo con tanta competición como es el del desarrollo *software*, precisamente el ecosistema de código abierto, y este paradigma han hecho que la competitividad sea mucho mejor a diversos niveles. Cientos de miles de personas con talento ubican su esfuerzo y se benefician mutuamente de compartir código. Así pues, el valor ventaja que define una empresa de *software* se ha desplazado hacia la manera en que se distribuye el *software* o se acompaña de servicios.

En el caso del ámbito público, la lógica de trabajar desde una lógica abierta y libre es aún mayor. Si entendemos que un recurso digital creado desde las instancias públicas es, por tanto, de bien común, abrirlo y liberarlo parece algo coherente y genera mayor impacto: otras instancias públicas pueden aplicar ese código libre e, incluso, desarrollarlo hacia sus necesidades, así como otros sectores privados que también podrían aplicarlo.

En los casos de Decide y Decidim, al compartir su código abierto y liberado en librerías como Github, han permitido que, en pocos años, otras ciudades tales como Terrassa, Pamplona o incluso Helsinki⁷ estén ya utilizándolo. Hay que pensar que algunas de

⁴ Véase en: *Taiwan Democracy Bulletin*, vol. 1, n.º 15 <https://bulletin.tfd.org.tw/tdb-vol-1-no-15-tw-migr-budget/>

⁵ New York City Council <https://council.nyc.gov/pb/>

⁶ Better Reykjavik <https://reykjavik.is/en/better-reykjavik-0>

⁷ Véase en <https://decidim.org/>

las ciudades que se benefician de esta característica (código libre) y otras que la acompañan (políticas de colaboración entre municipios, servicios de acompañamiento desde el equipo desarrollador...) no tienen los mismos recursos presupuestarios ni humanos que estas dos grandes ciudades, por lo que la capacidad de impacto social y en el uso es cada vez más notoria.

Por otro lado, es interesante que en el caso de Decidim, además, son conscientes de que existe una cuestión cultural que dificulta que muchos ciudadanos se animen a participar, como podría ser la brecha digital o la no familiaridad con el debate público político frecuente, entre otros factores.

En 2017 comenzaron un plan ambicioso para que la inversión en esta plataforma tuviera un mayor impacto, traducido en usabilidad y gobernanza digital, así como para estimular y experimentar modelos de innovación democrática digital. Desplegaron MetaDecidim⁸, una iniciativa mediante la cual todos aquellos ciudadanos que lo desearan podían participar a través de sesiones creativas y exploratorias de cocreación, por ejemplo, para diseñar una mejor plataforma *online*. Por otro lado, combinaron el poder de los encuentros presenciales con dinámicas de debate inspiradas en metodologías propias del diseño, barrio a barrio, para extraer más necesidades y propuestas que no se plasmaban en la plataforma digital y, posteriormente, volcarlas en ella y abrirlas al resto de la ciudad.

6. Conclusiones

Así como hemos visto que las connotaciones y significados de la innovación, y especialmente las prácticas, han explotado en estas dos últimas décadas, y de las que en este texto solo se han apreciado las más destacables en el ámbito público, también se ha convertido en un importante reto la medición del desarrollo e impacto de estas nuevas formas (o quizá no tan nuevas) de innovar.

Así pues, si ya en la OCDE, entre otras instituciones, se hizo un esfuerzo con los Manuales de Oslo por generar herramientas de medición y control de la innovación con consenso internacional, ahora con la importancia de asimilar prácticas ágiles, heurísticas, responsivas y eficientes para estos tiempos inciertos, resulta realmente más complejo buscar un marco único para la innovación y su medición. Además, los propios procesos transformativos, ya sean de innovación para la adopción, para la adaptación o para la anticipación⁹, son cada vez más plurales, con marcos metodológicos, incluso ideológicos o teleológicos muy diversificados. A continuación se muestran unas pinceladas:

— Innovación entendida como método para la adopción: referente a prácticas y marcos que buscan la adquisición de competencias tanto digitales como de creatividad y desarrollo de productos y servicios para equipararse a las lógicas de un sector o de los competidores, o de los hábitos y necesidades más demandadas de sus usuarias y usuarios. La innovación se entiende en un nivel más tradicional y como nuevas lógicas tecnosociales que hay que adoptar por presión del entorno, una cuestión cultural.

— Innovación entendida como método para la adaptación: prácticas, métodos y marcos de trabajo que buscan no solo equipararse a su contexto propio en cuanto a competencias innovadoras, sino a la generación de productos o servicios totalmente competitivos en un mercado dado, o frente a unos *stakeholders* o usuarios que demandan nuevas formas de andar. Aquí la innovación ya ha sido adoptada en el día a día y permite realmente mejorar y definir servicios o productos (digitales especialmente) avanzados.

— Innovación entendida como método para la anticipación: la exploración de nuevos marcos de innovación, o la investigación en «metainnovación» (en resumidas cuentas, cómo innovar en los procesos de innovación) que, a su vez, permitan nuevas maneras de llegar a

⁸ <https://www.decidim.barcelona/processes/metadecidim>

⁹ Marco de análisis basado en la semántica de la innovación contemporánea y su impacto en la sociedad, en desarrollo.

mejores servicios y productos, procesos, formas de producir en una organización y así poder despuntar o anticiparse ante la emergencia de nuevas realidades.

Algunos retos que llaman más a marcos de adaptación o de anticipación se pueden deducir de marcos innovadores como los vistos aquí, por ejemplo, la *smart regulation*: ante la naturaleza y velocidad de las transformaciones tecnosociales y tecnoeconómicas, y las herramientas digitales (incluyendo nuevas tecnologías como el *blockchain* o la inteligencia artificial, que conllevan paradigmas culturales de trabajo y producción muy diferentes), se puede y se debe adoptar nuevas formas y, sobre todo, velocidades de regulación. Sin olvidarnos, tampoco, del cambio climático en su total complejidad. O, por ejemplo, que existen nuevos marcos metodológicos, teórico-prácticos y tecnológicos para trabajar de manera más directa junto al ciudadano, destinatario final de lo público.

Además, parece que la misión de la innovación en el ámbito público no se queda limitada simplemente a ayudar a la promoción de la innovación en el sector privado, con el deseo de estimular una economía determinada. El impacto de la innovación y sus procesos, de la transformación, es de carácter social, y lo público, como tal, tiene aun más capacidad de impacto e interdependencia de los cambios que se dan en la sociedad.

Resumiendo la idea, constituye todo un reto entender la innovación no como un proceso económico a la usanza, sino que trascienda el propio utilitarismo y aborde nuevas miradas ágiles, holísticas y sistémicas. La innovación no es una finalidad, sino una caja de herramientas, y no es algo exclusivo del sector privado.

Quizá por esta razón también hemos visto, en los últimos años, que temas como el intraemprendimiento y la transformación cultural que han sido clave primero en ámbitos privados han pasado luego a ser temas de mayor interés también en el ámbito público.

De ahí, por ejemplo, la transformación digital y su mirada sistémica en los diversos niveles productivos, económicos y sociales de las organizaciones para una adaptación completa a los nuevos requisitos del mercado, o de la economía y sociedad en su conjunto.

En definitiva y en base a las tendencias aquí expuestas y los casos que se van dando, responder a la pregunta sobre qué es la innovación pública trasciende la mirada tradicional de innovación.

Referencias bibliográficas

- [1] AGHINA, W.; DE SMET, A.; LACKEY, G.; LURIE, M. y MURARKA, M. (2018). *The Five Trademarks of Agile Organizations*. McKinsey Group. Contenido online consultado el 7 de mayo de 2018. <https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/the-five-trademarks-of-agile-organizations>
- [2] BLOOMBERG CITIES (2017). *How Helsinki uses a Board Game to Promote Public Participation*. Bloomberg Cities, Medium Blogs. Contenido online. Consultado el 7 de mayo de 2018. <https://medium.com/@BloombergCities/how-helsinki-uses-a-board-game-to-promote-public-participation-39d580380280>
- [3] BROOKFIELD INSTITUTE (2018). *Exploring Policy Innovation: Tools, Techniques + Approaches*. Brookfield Institute: Toronto, Canadá.
- [4] CAPDEVILA, I. y ZARLENGA, M.I. (2015). «Smart City or Smart Citizens? The Barcelona Case». *Journal of Strategy and Management*, vol. 8, nº 3, pp. 266-282.
- [5] CCCB (2000-). «Archivo». *Public Space: Premio Europeo del Espacio Público Urbano*. Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona. Contenido online. Consultado el 7 de mayo de 2018. <http://www.publicspace.org/es/archivo>
- [6] CICERO, S. (2016). «De los modelos de negocio al diseño de plataformas. Cómo el Platform Design Toolkit puede ayudar a que las organizaciones construyan estrategias que permitan explorar y transformar mercados con menor inversión». Contenido online. Consultado el 7 de mayo de 2018. <https://platformdesigntoolkit.com/wp-content/docs/Platform-Design-Toolkit-Whitepaper-ESP.pdf>
- [7] CICERO, S. (2017) «The Meaning of the Platform Organization. Value, Learning, Trust and Extended Value Creation with Ecosystems». *Stories of Platform Design*. Contenido online. Consultado el 7 de mayo de 2018. <https://stories.platformdesigntoolkit.com/the-meaning-of-the-platform-organization-51cbab042106>
- [8] GALÁN AGUILAR, M. P. (2015). *Participatory Design for Public Urban Spaces*. The Global Compact Cities Programme.
- [9] GAULT, F. (2016). «Defining and Measuring Innovation in all Sectors of the Economy: Policy Relevance». OECD Blue Sky Forum III, Gante, Bélgica. Septiembre.
- [10] GODIN, B. (2008). «Innovation: The History of a Category». *Project on the Intellectual History of Innovation, Working Paper* nº 1. Montreal.

[11] GROSSMAN, N. (2015). *Here's the Solution to the Uber and Airbnb Problems - and no One will Like it*. Contenido online. Consultado el 7 de mayo de 2018. <https://www.nickgrossman.is/2015/heres-the-solution-to-the-uber-and-airbnb-problems-and-no-one-will-like-it/>

[12] MONTOYA SUÁREZ, O. (2004). «Schumpeter: innovación y determinismo tecnológico». *Scientia et Technica*, nº 25, agosto, pp. 209-213.

[13] OCDE (2017). *Embracing Innovation in Government. Global Trends*. OECD. World Government Summit. Consultado el 7 de mayo de 2018. [http://www.oecd.org/gov/](http://www.oecd.org/gov/innovative-government/embracing-innovation-in-government.pdf)

[innovative-government/embracing-innovation-in-government.pdf](http://www.oecd.org/gov/innovative-government/embracing-innovation-in-government.pdf)

[14] PARLAMENTO EUROPEO (2014). «Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE» *Diario Oficial de la Unión Europea*. Contenido online. Consultado el 7 de mayo de 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>

[15] SCHUMPETER, J.A. (1911). *The Theory of Economic Development*. Harvard University Press, Cambridge.