

El discurso de la innovación en la administración pública y su adopción en Iberoamérica: un análisis de los Congresos del CLAD

Carolina Isaza Espinosa

Carolina Isaza Espinosa

Doctorado en Gobierno y Administración Pública, Universidad Complutense de Madrid - Instituto Ortega y Gasset, España, 2012. Maestría (DEA) en Política Comparada y Relaciones Internacionales, Institut d'Études Politiques de Bordeaux, Francia, 2002. Ciencia Política (Grado con honores), Universidad de los Andes, Colombia, 2001. Actualmente es docente investigadora, Directora del grupo de investigación Ópera (A1) y editora de la revista Ópera, en el Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, de la Universidad Externado de Colombia. Sus temas de investigación son: administración pública, políticas públicas, ética, corrupción, transparencia, rendición de cuentas, discurso y teoría política.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
Universidad Externado de Colombia
Calle 12 # 0-44, Bogotá, Colombia
E-mail: carolina.isaza@uexternado.edu.co

El discurso de la innovación en la administración pública y su adopción en Iberoamérica. Un análisis de los Congresos del CLAD

Este trabajo presenta los resultados de una investigación sobre el discurso relativamente nuevo sobre la innovación en la administración pública, su origen, significado y su uso en los países de Iberoamérica. Se hace un análisis de discurso de la literatura académica y del uso que ha tenido este concepto en los Congresos del CLAD en un período de ocho años. Se evidencia que el uso del concepto de innovación pública o en la administración pública ha aumentado, que ha sido adoptado por la comunidad iberoamericana reflejada en el CLAD y se exponen las implicaciones de los usos particulares que esta le ha dado al mismo.

Palabras clave: Innovación Administrativa; Administración Pública; Sector Público; Análisis Administrativo; América Latina; España; Portugal

The Discourse on Innovation in Public Administration and its Adoption in Ibero-America: an Analysis of the CLAD Conventions

This paper presents the results of an investigation on the relatively new discourse on innovation in public administration, its origin, meaning, and its use in Ibero-American countries. A discourse analysis of the academic literature and of the use of this concept in the CLAD conventions in an eight year period is conducted. It is evident that the use of the public innovation concept has increased and that it has been adopted by the Ibero-American community represented in CLAD. The implications of the particular uses that this community has given to the concept are also exposed.

Key words: Administrative Innovation; Public Administration; Public Sector; Administrative Analysis; Latin America; Spain; Portugal

Introducción

Durante la última década, la palabra “innovación” ha aparecido en el discurso sobre la administración pública, tanto en el uso académico como en el de los profesionales. Una búsqueda en Google Ngrams muestra la aparición de libros con las palabras

Recibido: 10-02-2020 y 17-09-2020 (segunda versión). Aceptado: 22-09-2020.

“innovación pública” desde 1967, pero con un incremento marcado desde 1997. En las publicaciones académicas el uso de la palabra “innovación” en el contexto de la administración pública se ha incrementado desde la década de los 2000, y de acuerdo con una revisión sistemática de la literatura entre 1990 y 2013 el 53% de los estudios fueron publicados después del año 2010 y el 56% eran de origen anglosajón, en particular de EE.UU. y el Reino Unido (De Vries, Bekkers, y Tummers, 2016).

Algunos han criticado el uso reciente del concepto como una moda, una palabra mágica o expresión popular (Pollitt y Hupe, 2011). Los actores que usan estos discursos usualmente se contradicen con respecto al significado del mismo y los académicos de la administración pública sugieren que una de las primeras vías interesantes de investigación en esta área es precisamente el análisis de esta palabra de moda, tan cargada positivamente, pero sobre la cual hay diversas interpretaciones (Pollitt, 2011). Esta es una de las motivaciones del presente trabajo.

Se entiende por moda una “visión excesivamente descontextualizada y generalizada con una base empírica ausente o miope y una conceptualización estrecha”¹ (Sorge y Van Witteloostuijn, 2004: 1205). De acuerdo con estos autores, “el cambio ha intrigado a los consultores y gerentes desde la invención de la empresa moderna; es diagnosticado, temido o celebrado por diversos autores y comentaristas. Cualquier moda de gestión anterior no se ha acabado de asimilar antes de que la próxima se imponga al gerente moderno” (*ibid*: 1206). Esto ocurre de manera idéntica en el sector público, en particular a partir de los años 80 con la Nueva Gestión Pública (NGP), cuando las prácticas y lenguaje empresarial se empiezan a aplicar al mismo.

A pesar de su uso creciente, hasta donde esta investigación pudo establecer, hay escasos análisis de discurso sobre la innovación en administración pública desde la perspectiva de los países periféricos. Dada su adopción creciente por los gobiernos de América Latina, es pertinente preguntarse si la palabra innovación en el contexto de la administración pública es realmente una moda o un discurso vacío o, de lo contrario, qué quiere decir, y si es útil para mejorar la gestión pública.

Este artículo abordará el tema desde el uso de este discurso por parte de la comunidad de administración pública iberoamericana, porque sus países miembros han tenido una presencia limitada

Sin análisis críticos, queda muy poco claro cuál es el significado de “innovación pública” o “innovación en la administración pública” para diferentes actores.

en esta discusión. El trabajo parte de un enfoque interpretativo y utiliza una metodología cualitativa basada en el análisis de contenido y del discurso. El objetivo del artículo es responder la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los significados que la comunidad epistémica iberoamericana atribuye a este concepto y hasta qué punto se trata de un discurso vacío?

Las “comunidades epistémicas” se entienden como “una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un dominio particular y una voz autorizada de conocimiento relevante para las políticas dentro de ese dominio o área temática”, las cuales además comparten creencias normativas y causales, nociones de validez y una empresa política común (Haas, 1992: 3).

La comunidad iberoamericana de administración pública se refiere entonces a una red de académicos y profesionales de la administración pública de países latinoamericanos y de la península ibérica que tienen, a través del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo² (CLAD), la oportunidad de compartir ideas y experiencias en congresos anuales. La comunidad iberoamericana ha sido descuidada en la literatura de administración pública, en revistas internacionales y especialmente en relación con la innovación. Como se ha dicho, este debate se ha centrado principalmente en países de habla inglesa. Los países latinoamericanos y del sur de Europa están adoptando muchas reformas de administración pública que provienen de otros contextos, y es relevante comprender cómo las entienden.

En ese sentido, la comunidad iberoamericana reflejada en la vinculación con el CLAD, fue seleccionada como un caso para ilustrar cómo los significados de los discursos globales son adoptados y adaptados por diferentes actores de maneras inesperadas y cómo se modifican y reconstruyen para encajar con las necesidades locales. Es un ejemplo de la importancia de pensar en los discursos y el lenguaje y su poder para dar forma a las prácticas sociales y, en este caso, a la gobernanza.

La importancia de tal ejercicio reside, en primer lugar, en la proliferación que tiene el concepto de innovación en la teoría y la práctica de la administración pública. Sin análisis críticos, queda muy poco claro cuál es el significado de “innovación pública” o “innovación en la administración pública” para diferentes actores.

Por otro lado, los discursos tienen efectos materiales en las actividades sociales. Las administraciones públicas en los países del Sur usualmente adoptan de forma poco crítica conceptos que se vuelven

modas en el Norte global, pero muchas veces esto tiene consecuencias negativas, produce esfuerzos de presupuesto y de política pública que pueden no conducir a resultados, y por lo tanto, pueden resultar en detrimento del interés general. Por ejemplo, en los países iberoamericanos muchos gobiernos están creando nuevas unidades con la palabra “innovación” en sus nombres (ver Anexo 1) y organizaciones internacionales como la OCDE están invitando a los gobiernos a innovar, sin una determinación precisa de lo que esto implica.

Así, desde un punto de vista práctico, existen preocupaciones sobre las consecuencias de esta moda. Desde un punto de vista teórico, existe la necesidad de comprender mejor el contenido de este discurso y el significado que los actores le están atribuyendo antes de emitir juicios sobre su utilidad, lo vacío que pueda ser o, de otra manera, los méritos que pueda tener. El enfoque en una comunidad particular es útil para comprender los matices, los diferentes significados y las aplicaciones del mismo concepto a nivel global.

El artículo está estructurado de manera clásica. En una sección de “teoría” se trata el concepto de innovación. La sección de “Métodos” explica la metodología de análisis de textos. La sección de “Resultados” presenta los hallazgos del análisis de contenido de los Congresos del CLAD. En la de “Discusión” se analizan los resultados y sus implicaciones, mientras que la “Conclusión” cierra y propone nuevas vías de investigación.

Marco teórico: ¿Cómo interpretar la innovación?

Este artículo parte de un marco interpretativo tal como lo entienden Bevir, Rhodes y Weller (2003) y Finlayson, Bevir, Rhodes, Dowding y Hay (2004) y otros. El enfoque interpretativo en la administración pública se refiere al interés en el papel de las ideas y los significados socialmente construidos, y su efecto en las instituciones, las políticas o la gobernanza en general. La tradición interpretativa abarca diferentes métodos, incluido el análisis del discurso, que se utiliza en este trabajo. Si las ideas son el foco, el lenguaje expresa, define e ilustra esas ideas. Por lo tanto, las ideas se organizan en discursos, tanto a través de argumentos lógicos como por medio de metáforas y del lenguaje alegórico (Gee, 2011; Gibbs, 2015). En este trabajo, el enfoque interpretativo determinó la elección de la pregunta de investigación y la elección del método de análisis de textos.

Se trata de “develar” la moda de la innovación dada la necesidad de depurar las capas (o velos) de significado que están imbuidos en

el concepto, comenzando con su uso histórico y el cambio que ha tenido a través del tiempo y los campos en los que participa, para así llegar a la moda del uso presente de la palabra en la administración pública. Este ejercicio puede contribuir a comprender las connotaciones y los posibles efectos que este concepto implica, y es particularmente relevante para los países en desarrollo, donde los contextos usualmente difieren del de aquellos países en los cuales se originó el concepto.

Las fuentes para construir este marco teórico referente al concepto de innovación son el resultado de una búsqueda y selección manual en Google académico, Jstor y otras bases de datos. El criterio de selección de los textos fue su publicación entre 1970 y 2018 en revistas de administración pública, en inglés, portugués o español, con revisión de pares, en los que apareciera la palabra innovación o sus derivadas. Se incluyeron también algunos libros especializados en el tema.

Como punto de partida, se tomó el libro del historiador Godin, quien revisó cientos de documentos históricos para ilustrar el cambio del concepto de innovación entre los siglos XV y XX. Aunque podría sorprender a lectores contemporáneos, la innovación comenzó siendo un concepto negativo, algo explícitamente prohibido por la ley y utilizado por los opositores al cambio como arma lingüística (Godin, 2015).

Las áreas de aplicación de este concepto también cambiaron a lo largo de la historia: desde la esfera religiosa, durante la Reforma, cuando la innovación era equivalente a la blasfemia; a la esfera política, donde era sinónimo de revolución, y luego a la esfera social en el siglo XIX, donde algunos se referían al socialismo y su reforma revolucionaria como innovaciones (en un sentido negativo). Todos estos usos fueron peyorativos; un ataque contra un oponente acusado de ser innovador, lo que significaba “disruptivo” (Godin, 2015: 5).

Durante el siglo XIX, el concepto de innovación pasó de negativo a neutral. Pero solo en el siglo XX la palabra innovación se aplicó al campo económico con un significado positivo, a través de la idea de innovación tecnológica relacionada con productos y procesos en el capitalismo industrial (Gaglio ...[et al], 2019), o inventos aplicados y comercializados (Godin, 2015). La mayoría de las discusiones sobre el asunto, basadas en el trabajo de Schumpeter en su Teoría del Desarrollo Económico de 1912, fueron sobre innovaciones industriales y tecnológicas. Entonces, según Godin, el campo semántico

Los estudios sobre innovación pública comenzaron a proliferar desde 2000 y se han duplicado desde 2010. La mayoría de estos estudios provienen de los Estados Unidos y el Reino Unido.

del término en el siglo XX incluye los siguientes significados y asociaciones: innovación significando “nuevo”; innovación significando “cambio” e innovación como “progreso”.

De acuerdo con la historia general del concepto, durante casi un siglo, en el sector público “el término innovación a menudo se consideraba tabú y se prefería usar ‘cambio’ o ‘modernización’” (Gallouj y Zanfei, 2013). El concepto de innovación pública con una connotación positiva comienza a aparecer en el sector público solo en la década de 1970. Por ejemplo, un artículo de 1970 entendió la innovación como sinónimo de reforma de la administración pública para el desarrollo nacional (Hahn-Been Lee, 1970). Varios estudiosos (De Vries ...[et al], 2016; Sorensen y Torfing, 2012) muestran que los estudios sobre innovación pública comenzaron a proliferar desde 2000 y se han duplicado desde 2010. La mayoría de estos estudios provienen de los Estados Unidos y el Reino Unido, y la mayoría de ellos son trabajos cualitativos, principalmente estudios de caso, aunque también hay trabajos cuantitativos con datos de encuestas.

Lo que diferencia este nuevo uso de los anteriores es el papel que juegan los actores del sector público como innovadores y no solo como promotores de innovaciones de otros, y el intento de extrapolar el significado económico del concepto del sector privado a la esfera pública, donde, sin embargo, no hay producción, no hay competencia y no hay mercado en un sentido estricto.

Parece que el conducto principal de esta transposición del discurso del sector privado al público fue la OCDE y su trabajo para medir y “observar” la innovación, en particular, a través del Manual de Oslo, donde se presenta la siguiente definición: “Una innovación es la implementación de un nuevo o significativamente mejorado producto (bien o servicio), o proceso, o un nuevo método de comercialización, o un nuevo método de organización en prácticas comerciales, organización en el lugar de trabajo o relaciones externas” (OCDE, 2005: 46).

Esa definición ha sido adoptada y modificada para adaptarse al sector público. Sin embargo, el sector público y sus servicios han sido excluidos de este Manual en sus diversas revisiones, pues el objetivo del mismo es entender la innovación en la empresa, tal como se explica en la versión de 2018. La idea de innovaciones que no se originan en el sector privado y que no están relacionadas con la competencia y las ganancias solo ha comenzado recientemente a tornarse más fuerte en la literatura.

De acuerdo con el análisis de discurso que se hizo de esta literatura académica, los elementos clave en la mayoría de las definiciones

de innovación en administración pública son: novedad o primicia, adopción de ideas por primera vez en una organización y mejora (Arundel y Huber, 2013; Bekkers, Edelenbos y Steijn, 2011; De Vries ... [et al], 2016). Este último aspecto está relacionado con la connotación fuertemente positiva de la palabra ya mencionada por Pollitt (2011).

Adicionalmente, es importante diferenciar el concepto de innovación de términos similares, que a veces se usan de manera intercambiable. Con respecto a la diferencia entre innovación y modernización, la innovación implica el empoderamiento de los empleados, mientras que la modernización es más bien un cambio institucional de arriba hacia abajo (Gallouj y Zanfei, 2013; Spink, 2001). Las ideas y la gestión del conocimiento parecen ser esenciales para la innovación, y las personas (empleados) se identifican como los actores clave que la promueven.

Con respecto a la reforma y la innovación, Lee (1970) sugirió que la reforma trata de corregir algo que es defectuoso; es decir, la innovación es "remedial", pero él no ve esto como contradictorio. Se podría decir que el uso actual de "innovación" tiene un carácter mucho más positivo, tratando de identificar soluciones, pero no de corregir o modificar las instituciones existentes. La reforma del sector público también se ve como un cambio institucional de proporciones sistémicas, que generalmente involucra reformas legales e incluso constitucionales, implementadas con un enfoque de arriba hacia abajo y tradicionalmente sin consultar a los empleados.

Dos contribuciones útiles a la definición del término innovación aplicado a la administración pública son las tipologías de innovaciones y los ejemplos y casos que se reportan en la literatura. El Manual de Oslo de la OCDE (2005) identifica cuatro tipos de innovación en el sector privado: innovaciones de producto, proceso, organización y comercialización. Pero en la adaptación del concepto para el sector público, las siguientes categorías han sido las más prominentes (Arundel y Huber, 2013; De Vries ...[et al], 2016):

- Proceso (tecnológico o administrativo),
- Comunicaciones,
- Concepto,
- Política,
- Servicio,
- Organizacionales,
- Democrática,
- Institucionales e
- Innovaciones de gobernanza.

Además de las estrategias de gobierno electrónico y los programas de TIC, la nueva forma de innovaciones en la administración pública son los “laboratorios” de diseño.

Estas categorías incluyen algunas de las palabras que Gaglio identificó como las “innovaciones X” (Gaglio ...[et al], 2019): adjetivos utilizados para hablar sobre una calidad normativa de la innovación o campos específicos donde la innovación se considera relevante. El primero sería el caso de la innovación “democrática” (valencia normativa positiva). El resto de la lista podría entenderse como un caso de áreas de la administración pública donde se aplica la innovación. La diferencia entre algunas de ellas no está del todo clara, y los autores las usan hasta ahora de manera no sistemática.

Ahora, cuando se trata de buscar la evidencia real de innovación en la administración pública, a pesar de las críticas, existen muchos ejemplos documentados (Demircioglu y Audretsch, 2017; OCDE, s.f.). La mayoría de las innovaciones en el sector público están relacionadas con la Nueva Gestión Pública (NGP) y los servicios electrónicos gubernamentales o digitales. La primera categoría, NGP, ha sido vista como un grupo de innovaciones o como una fuente de ellas. La mayoría de las innovaciones administrativas de procesos en la administración pública desde la década de 1980 fueron motivadas por este enfoque. La segunda, las iniciativas de gobierno electrónico, son un caso de innovación tecnológica y constituyen un área de estudio en sí misma. La mayoría de los estudios de caso son sobre gobierno electrónico, servicios y aplicaciones de gobierno digital y plataformas basadas en Internet para servicios públicos (Gallouj y Zanfei, 2013).

Además de las estrategias de gobierno electrónico y los programas de TIC (Tecnologías de la Información y Comunicación), la nueva forma de innovaciones en la administración pública son los “laboratorios” de diseño, basados en las metáforas de la cocina o del laboratorio de ciencias: un lugar donde las personas experimentan y obtienen resultados inesperados. Los tomadores de decisiones se presentan como diseñadores y la innovación como un proceso de prueba y error, basado en la creatividad. Este “pensamiento de diseño” ha llevado a la contratación de diseñadores (gráficos) reales en el sector público, pues se trata de una idea de los años 80 tomada de la arquitectura, el urbanismo y las artes gráficas (Rowe, 1987), aunque se la ha adaptado y transformado en el contexto de la innovación para referirse a diseñar “soluciones” en vez de objetos físicos. El proceso de laboratorio se ha caracterizado como un proceso de resolución de problemas para el desarrollo de ideas, orientado a crear soluciones a la medida, luego prototipos y luego un producto o programa definido (Acevedo y Dassen, 2016; Rodríguez, 2018).

El discurso de la innovación tiene un contenido que es nuevo para la administración pública, ya que se refiere a algunas prácticas y actividades específicas que no existían antes de esta moda: la creación de laboratorios, el uso del pensamiento de diseño y la intención de experimentar con soluciones no probadas a los problemas y tomar el riesgo de que fallen.

El discurso de la innovación en las comunidades globales y académicas sigue presentando una ambigüedad que permite aplicar la palabra a situaciones y prácticas muy disímiles. Sin embargo, tiene un contenido que es nuevo para la administración pública, ya que se refiere a algunas prácticas y actividades específicas que no existían antes de esta moda: la creación de laboratorios, el uso del pensamiento de diseño y la intención de experimentar con soluciones no probadas a los problemas y tomar el riesgo de que fallen. Estas son lógicas tradicionalmente ajenas al sector público.

El discurso global sobre innovación que se acaba de describir ha sido adoptado por muchos países y comunidades epistémicas. Reinterpretan el discurso y luego adoptan nuevas políticas e instituciones que son diferentes de los modelos originales. El caso del Congreso del CLAD que ilustra la adopción de esta moda por los países iberoamericanos se presenta a continuación, después de la sección de métodos.

Análisis de contenido

El corpus comprende las actas de ocho (8) congresos anuales del CLAD entre 2010 y 2017. Se incluyó el programa completo y los resúmenes de los paneles. Las actas de los congresos del CLAD fueron seleccionadas, porque en ellos se reúne cada año un importante grupo de profesionales y académicos de esta comunidad. Todos los países relevantes son miembros del CLAD y, aparte del Congreso, este organiza lecciones compartidas y otras actividades para las administraciones públicas de los miembros. Es la organización más representativa y amplia en la administración pública para esta comunidad e incluso se puede argumentar que ayuda a dar forma a las creencias de la comunidad sobre la administración pública. Se consideraron y descartaron otras asociaciones, debido a la disponibilidad única de una serie temporal de documentos de los congresos del CLAD con un número muy alto de participantes, lo que la hizo ideal para la creación de corpus.

Los documentos se solicitaron por correo electrónico, ya que no todos los años estaban disponibles en línea. Las actas de ocho (8) años incluidas en este artículo fueron todas las recibidas del CLAD y coinciden con las fechas del aumento de publicaciones internacionales sobre innovación pública, por lo que fueron suficientes para ver el desarrollo de este discurso en los países de interés.

El análisis del corpus del CLAD tenía el objetivo de identificar cómo la comunidad iberoamericana utiliza el concepto de innovación.

¿Cuáles son los significados del concepto de innovación en la administración pública para el CLAD como un ejemplo de la comunidad epistémica de administración pública en los países iberoamericanos?

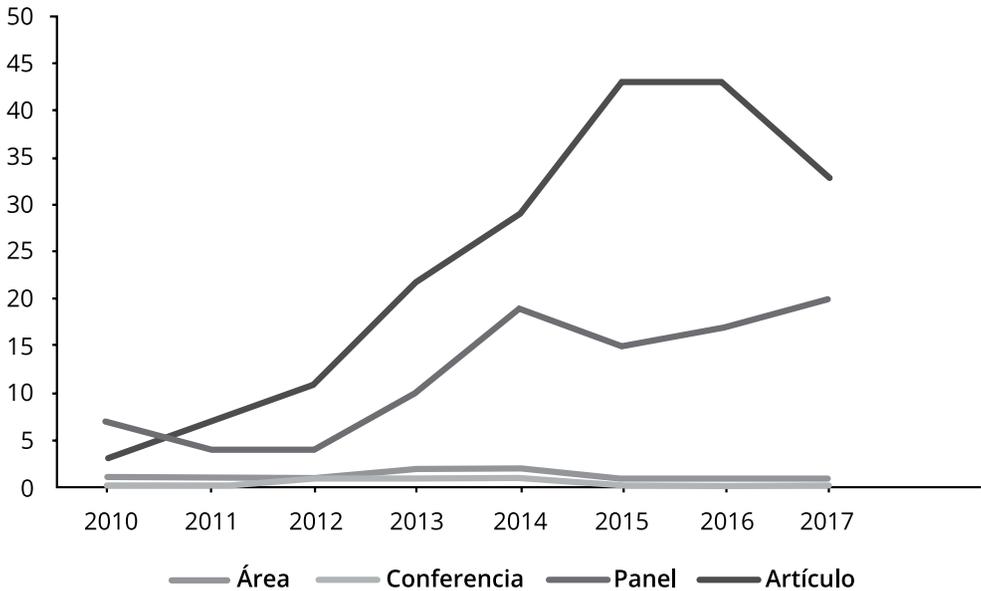
Este corpus se estudió utilizando análisis de contenido con técnicas tanto cuantitativas como cualitativas. Las categorías utilizadas para la codificación fueron en parte deductivas, de la teoría y la literatura académica discutidas en la sección anterior, y en parte surgieron del corpus inductivamente. Hubo una etapa inicial de codificación para seleccionar la presencia del lenguaje de “innovación” en áreas, paneles, presentaciones y títulos y resúmenes de paneles de estos congresos. La segunda ronda de codificación aplicó códigos para las categorías relativas a los tipos de innovación, a conceptos estrechamente relacionados con la innovación, y a las categorías residuales. Los códigos se explicarán en detalle en la sección de resultados.

Dichas técnicas de análisis de contenido son una forma reconocida de llegar a los análisis del discurso: “El uso de los diversos esquemas analíticos sugeridos anteriormente -incluidos los recuentos de términos, palabras y temas- proporciona una vía para que el científico social comprenda mejor estos significados tal como fueron producidos y entendidos por partes involucradas en un intercambio de comunicación” (Berg, 2004: 192). Así, después de la revisión del discurso académico global y del análisis de contenido de los congresos del CLAD, la discusión reúne a ambos en un análisis del discurso integrado.

Resultados: Innovación en el discurso de la comunidad iberoamericana

Esta sección responde a la pregunta: ¿Cuáles son los significados del concepto de innovación en la administración pública para el CLAD como un ejemplo de la comunidad epistémica de administración pública en los países iberoamericanos? Para responder, se realizó un análisis de contenido utilizando las actas de los congresos anuales del CLAD de 2010 a 2017. Se identificaron primero los tipos de contenido que están presentes en las actas, en las siguientes categorías: Área (área temática general), Panel (incluido el título y resumen de cada panel), Artículo (presentaciones individuales o artículos incluidos en los paneles) y Conferencia (conferencias principales realizadas por académicos reconocidos durante el evento). Cada año había 8 áreas, 3 conferencias principales, alrededor de 100 paneles y de 350 artículos. De este total, los que mencionan la innovación en la administración pública son referenciados en el Gráfico 1.

Gráfico 1
Contenido relacionado con “innovación en la administración pública”
por año del Congreso del CLAD³



Fuente: elaboración propia.

Las áreas temáticas relacionadas con la innovación están cubiertas por tres títulos que se repiten en años diferentes. Estos son: “Perspectivas, desafíos e innovaciones en la gestión pública”, “Innovación y gestión de la calidad como mecanismos para una administración pública eficaz” y “Evaluación, gestión de la calidad e innovación como herramientas para la eficacia de las instituciones públicas”. Estas son muy generales. Sin embargo, esto todavía deja 96 paneles y 191 artículos que fueron analizados para comprender el discurso emergente sobre ese tema. También es interesante señalar que, en tres años diferentes, una de las conferencias principales de estas ediciones del evento fue sobre innovación.

En relación con todo el corpus, es decir, las actas completas para los ocho (8) años, la palabra innovación es una de las palabras de contenido más frecuentes. Al excluir palabras comunes, como artículos, preposiciones y números, las palabras que transmiten un significado significativo se consideran palabras de contenido. La Tabla 1 compara

la ocurrencia total de palabras significativas en el corpus. Las palabras más frecuentes son, naturalmente, las relacionadas con el título de la conferencia (“Reforma del Estado y de la Administración Pública”) y las que describen las disciplinas asociadas (administración pública, gestión pública, ciencias políticas). Las palabras gobierno y política pertenecen a la misma categoría general.

Las etiquetadas como palabras temáticas están en la parte inferior de la tabla e indican contenidos más específicos que estaban presentes en el corpus o en temas. Se puede concluir que la innovación es uno de los temas más frecuentes en los Congresos del CLAD, en el séptimo lugar entre las palabras temáticas y con más de 1.000 ocurrencias en el corpus. Este es un hallazgo importante con respecto a la creciente presencia de un discurso de innovación en la administración pública en el contexto iberoamericano.

Tabla 1
Palabras de contenido más frecuentes en todos los textos de las actas de los Congresos del CLAD (2010-2017)

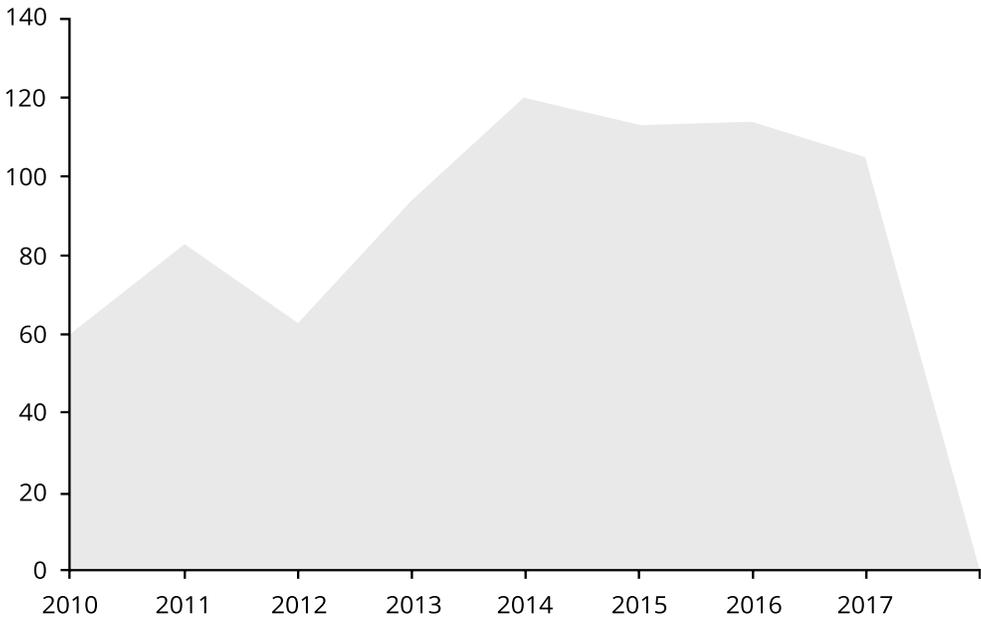
Palabras de contenido	Contenido
General	
Público	7.973
Administración	3.501
Gobierno	3.459
Política	3.239
Administración	2.791
Estado	2.067
Nación	1.738
Palabras temáticas	
Social	1.941
Desarrollo	1.860
Dirección	1.626
Ciudadano	1.545
Participación	1.445
Servicio	1.360
Innovación	1.038
Evaluación	1.002
Calidad	990
Civil	663
Transparencia	637

Nota: Los totales de palabras incluyen la suma de todas las palabras con la misma raíz (plurales, adjetivos o formas verbales, femeninas, etc.).

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, el recuento de “innovación” es un poco menor después de realizar un análisis cualitativo más cuidadoso para seleccionar solo las palabras que se relacionan con la administración pública, como en la frase “Ciencia, tecnología y sistemas de innovación”, entre otras pocas apariciones no relacionadas⁴. El Gráfico 2 muestra esta frecuencia de la palabra contextualizada durante los ocho (8) años de congresos del CLAD considerados. Incluso después de esta cuidadosa revisión, la innovación sigue siendo la décima palabra temáticamente más frecuente en las actas de los congresos.

Gráfico 2
Aparición de “innovación” por año, referida a “innovación en la administración pública” en las actas de los Congresos del CLAD (2010-2017)



Fuente: elaboración propia.

Esta tabla también muestra un aumento continuo en las apariciones del término durante los primeros cinco (5) años y luego una pequeña disminución. Esto es consistente con los hallazgos de las revisiones de literatura que indican una gran expansión de la investigación sobre el tema desde 2010, como se mencionó en la sección anterior.

Después de estos análisis descriptivos preliminares, comenzó la codificación del contenido de las actas. Había dos códigos residuales

llamados “ambiguo” e “innovación pública (general)”. Estos se usaron para indicar un uso o significado poco claro de la palabra innovación o su uso como una palabra vacía, en el primer caso, o para indicar la presencia de la palabra innovación, refiriéndose al sector público en general sin más aclaraciones ni detalles, en el segundo caso.

Un ejemplo de lenguaje ambiguo se encuentra en esta cita: “Formación de recursos humanos en TICs (sic) para la continuidad del proyecto y la innovación constante” (presentación). Este título sugiere entrenamiento y tecnología como medios para lograr la innovación, pero existe una clara contradicción entre “continuidad” e “innovación constante”, y no hay elementos adicionales para explicar lo que se entiende por esto. También: “Innovación, tenacidad y esperanza: antídotos contra la crisis”, donde el uso de la palabra es claramente retórico, como lo es en el título “Inspira, innova, incluye”.

Es importante tener en cuenta que, incluso cuando se refiere claramente al sector público, la palabra innovación se está utilizando en muchos casos de manera genérica. El elevado número en el recuento del código de “innovación pública” (95) muestra esto. Un ejemplo de esto son los títulos “Tendencias de innovación recientes en los gobiernos locales en Brasil” (presentación) o “Innovación en la gestión pública en América Latina: del análisis al proceso de implementación” (panel).

Hay otros dos grupos de códigos. Los que se refieren al tipo de innovación, cuando se mencionó, se presentan en la Tabla 2 con su recuento. Esta clasificación se hizo de modo deductivo utilizando la tipología presentada en la sección de marco teórico.

Tabla 2
Tipo de innovación y cuenta de códigos en títulos

Nombre del código	Cuenta
<i>Innovación pública (general)</i>	95
Innovación de Proceso	44
Innovación tecnológica	29
Innovación social	23
Innovación institucional	20
Innovación democrática	18
Innovación de política	17
Innovación de servicio	15
Innovación pedagógica	14
Ambigua	14

Fuente: elaboración propia.

La introducción de las TIC, las plataformas de gobierno electrónico y otras iniciativas digitales fue sin duda una innovación en la administración pública y continúa siendo considerada una fuente principal de cambio.

Los códigos principales en la Tabla 2 indican qué tipos específicos de innovación son considerados en las contribuciones a estos congresos del CLAD. Las citas pertenecientes a este grupo están más definidas y muestran más familiaridad con la literatura sobre innovación pública. El más mencionado en presentaciones y paneles es “innovación de procesos”. Este se relaciona con las reformas de NGP o con la introducción de nuevos procesos en tareas comunes de administración pública.

Esto se puede observar en la presentación titulada “Estrategias de innovación en el proceso de profesionalización del servicio civil dominicano” y en el panel “Innovación en los sistemas de contratación pública: enfoques y experiencias de gestión”. Muchas de las innovaciones de procesos mencionadas en el corpus se refieren a áreas similares: procesos en el servicio civil, gestión de calidad, contratación pública, evaluación y monitoreo y trámites burocráticos.

Una segunda categoría importante fue la innovación tecnológica. Esto es coherente con la literatura y se refiere a un área donde la innovación es más fácil de percibir. La introducción de las TIC, las plataformas de gobierno electrónico y otras iniciativas digitales fue sin duda una innovación en la administración pública y continúa siendo considerada una fuente principal de cambio.

Cerca de la mitad de las citas para esta categoría también mencionan “gobierno abierto”, y todos mencionan la palabra tecnología o derivaciones de la misma, incluido el acrónimo TIC. Por ejemplo: “Innovación tecnológica en la gestión pública: desafíos en el desarrollo del Parlamento Abierto de Perú” o el panel “Mecanismos innovadores para la gestión basada en tecnología y análisis de datos”. Dado que el gobierno abierto es otro término popular en la administración pública, no es sorprendente que aparezca junto con la innovación en varias ocasiones en esta categoría. Algunas presentaciones también hablan sobre redes sociales: “Redes sociales para administraciones abiertas y gobiernos: desafíos para la innovación y la creación de valor público”.

Aunque la innovación social normalmente no es un tipo de innovación pública, sino una categoría diferente, según la literatura académica, fue interesante observar una aparición cada vez mayor del concepto en el corpus y, a veces, un uso mixto de público y social en el mismo ítem, como en: “Innovación social y participación pública como instrumentos de modernización y eficiencia en el sector público” o “Innovación social como palanca para el cambio en el sector público” (panel). Muchas de las citas en esta categoría

están relacionadas con ciudades inteligentes o innovación social en problemas urbanos, y otras se refieren a la innovación social aplicada a problemas específicos de la administración pública.

Las innovaciones democráticas estaban relacionadas con cambios en las prácticas democráticas. En los países latinoamericanos, esto está relacionado con la fuerte presencia de participación ciudadana y temas y mecanismos de supervisión. Incluían citas sobre innovación y participación ciudadana o tenían la palabra democracia en ellas: "INFOBRAS: innovando el control ciudadano de las obras públicas en Perú", "Innovando para acercarnos al gobierno y al ciudadano", "Las promesas incumplidas de la democracia: inventario a la luz de las innovaciones en la historia reciente".

La categoría "Innovaciones institucionales" incluía algunas referencias a las innovaciones de gobernanza, ya que no existe una diferencia clara entre ambas en la literatura. Los temas de transparencia y anticorrupción eran comunes aquí y otras referencias eran generales, como, por ejemplo, la presentación: "Políticas públicas e innovación institucional: algunas consideraciones generales" y "Modernización administrativa e innovación institucional: estrategias para la regeneración democrática". Nótese que en este panel la modernización está vinculada a la innovación institucional y democrática. La innovación legal fue otro tema en esta categoría.

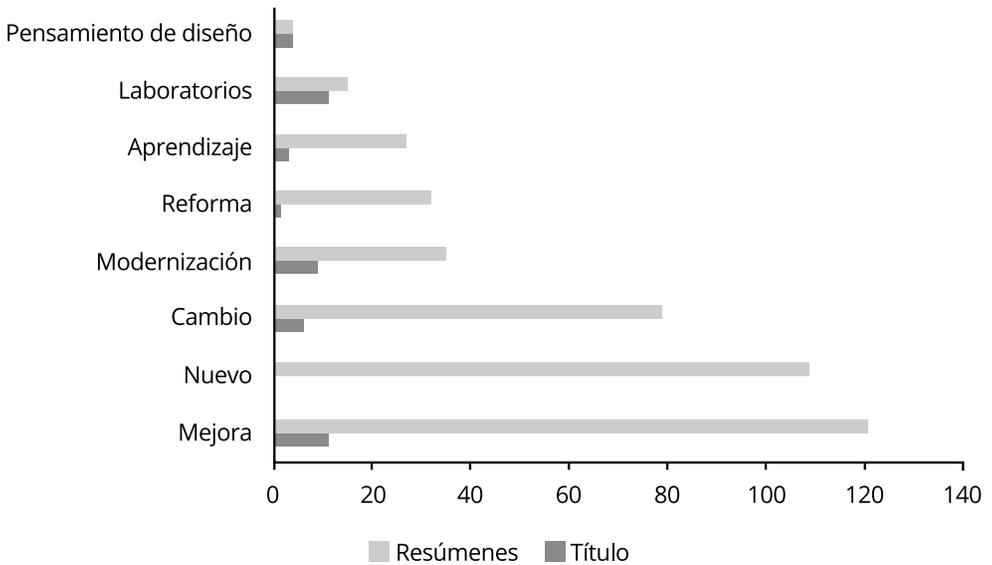
Las innovaciones en políticas y servicios son menos numerosas. La literatura de innovación de servicios está creciendo en la comunidad global. Algunos de los títulos que la mencionan en los congresos del CLAD son: "Gestión de la innovación para elevar la calidad de los servicios públicos" o "Innovación y mejora de los servicios a los ciudadanos: dos historias de éxito en el sistema español de seguridad social". Se puede observar que los servicios se utilizan de manera muy general en relación no solo con los servicios públicos, sino también con múltiples servicios a los ciudadanos prestados por las administraciones públicas (registro, servicios sociales, etc.).

Finalmente, dada la naturaleza de estos congresos, donde hay muchos profesionales que trabajan en recursos humanos y capacitación, hubo una buena cantidad de contribuciones sobre innovaciones pedagógicas en programas de capacitación y herramientas para servidores públicos. Esta no es una categoría presente en la literatura internacional sobre administración pública, pero surgió inductivamente del corpus y parecía una preocupación importante de esta comunidad, con 14 contribuciones al respecto, incluida una

conferencia de oradores principales: “Innovación en la educación de gestión pública para el fortalecimiento del sector público y modernización”.

Durante el análisis, quedó claro que en este corpus la palabra innovación se estaba utilizando para reemplazar o servir como sinónimo de conceptos existentes en la comunidad de administración pública iberoamericana. Por esa razón, el segundo grupo de códigos en el Gráfico 3 muestra cada vez que hay una referencia a la innovación y uno de estos conceptos cercanos en el mismo título o resumen, y parece que se usan indistintamente o cuando la innovación se explica en términos de estos conceptos.

Gráfico 3
Conceptos relacionados que coocurren con el de innovación



Fuente: elaboración propia.

Los resultados son consistentes con la teoría y el discurso académico ya analizados, en el sentido de que la innovación se usa en este corpus con mucha frecuencia como sinónimo de cualquier tipo de mejora en la administración pública, así como de novedad o primicia y cambio. Esos tres códigos fueron los más frecuentes en esta parte del análisis.

Un ejemplo de mejora es este panel llamado: “Casos prácticos de mejora institucional a través de la innovación y la gestión de la

calidad” y la presentación titulada: “Innovación en las instituciones públicas: prácticas de mejora continua y grupos de mejora”. En uno de los resúmenes, la relación se explica con mayor claridad: “Se abordan diferentes perspectivas desde un enfoque común, todas pretenden innovar para mejorar”. Se puede decir que la innovación se entiende como un medio para mejorar las actividades, procesos o servicios de la administración pública.

En un segundo nivel, la modernización, la reforma y el aprendizaje (generalmente en la frase “proceso de aprendizaje”) también se encontraron en el corpus, especialmente en los resúmenes, lo que indica que en algunos casos el antiguo lenguaje de los cambios en la administración pública está siendo reemplazado por la palabra en furor del momento, pero sin cambiar la teoría o enfoque del cambio subyacente. Este es un ejemplo de reforma en este título: “Las herramientas innovadoras del Estado como una mecánica necesaria para fortalecer su reforma”. En muchas otras citas, la innovación es una herramienta para la reforma del Estado.

Finalmente, los laboratorios y el pensamiento de diseño se usaron como códigos en este grupo debido a su importancia en el discurso de los profesionales internacionales y en los ejemplos de innovación proporcionados en la literatura académica. Aunque están presentes, no son tan frecuentes como podría esperarse. Este es un hallazgo importante, ya que parece que solo un pequeño grupo de miembros de esta comunidad está hablando de los mismos ejemplos de innovación que la mayoría de la comunidad global.

Por ejemplo, el panel “Laboratorios públicos de innovación: metodologías de creación de valor” es descrito de la siguiente manera: “Este panel presenta, por un lado, el enfoque y el marco conceptual que respalda los laboratorios de innovación y, por otro, presenta experiencias y metodologías exitosas a nivel global. Los laboratorios de innovación son una tendencia muy fuerte que está surgiendo en el mundo como una respuesta a la necesidad de ‘hacer más con menos’ y, por supuesto, crear servicios públicos que generen valor público”. Con respecto al pensamiento de diseño, hay varias citas donde se incluyen las palabras exactas en inglés en el texto, mientras en otras se traduce al español o portugués.

El análisis de contenido recuperó otros dos aspectos del discurso de la innovación en esta comunidad que son dignos de mención. Primero, la presencia de paneles en cada uno de los ocho (8) años de análisis sobre “Premios a la innovación”. Existe la tradición de

Es significativo que el discurso de la innovación se materialice en decisiones prácticas en las administraciones públicas de estos países, como indica la creación de todas estas unidades. Esto es una confirmación de la extensión de la moda mundial a la región.

presentar en este congreso diferentes premios de la administración pública, y también algunos paneles se refieren a otros premios nacionales, pero en el período de observación hubo varios premios relacionados con la innovación, en particular la edición en 2014 del XXVII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública llamado “La Innovación en la Gestión Pública” que otorgó premios a diferentes iniciativas del sector público. Incluyendo estos paneles especiales y otras menciones, hubo 11 apariciones de premios a la innovación en los países miembros.

Segundo, se destaca la creación de unidades o agencias en las administraciones públicas de estos países que tengan la palabra innovación. Hubo 24 unidades diferentes aludidas en los congresos, de nueve (9) países del grupo. La lista completa de unidades o agencias se presenta en el Anexo 1. Es significativo que el discurso de la innovación se materialice en decisiones prácticas en las administraciones públicas de estos países, como indica la creación de todas estas unidades. Esto es una confirmación de la extensión de la moda mundial a la región y de las consecuencias que ya está teniendo (en el presupuesto, la organización y la estructura de la administración pública).

Discusión

Este artículo comenzó con la pregunta: ¿Cuáles son los significados que las comunidades epistémicas globales e iberoamericanas atribuyen al concepto de innovación pública? Se buscaba establecer si se trataba de un discurso vacío y, en ese caso, qué implicaciones tendría esto para la práctica de la administración pública en los países de Iberoamérica.

Con respecto al análisis de la literatura académica, presentado en el marco teórico, se encontró una evolución histórica del concepto de innovación que adopta connotaciones positivas solamente en el siglo XX y que de manera progresiva se empieza a aplicar al sector público en el marco de una moda administrativa global. Sin embargo, el discurso parece ser ambiguo, mas no vacío (es decir, sin significado). En el caso de la innovación pública, una vez se diferencia el concepto de otras teorías del cambio como modernización o reforma, quedan algunos elementos propios: el origen de las innovaciones en los empleados de la organización, de forma individual o en grupos de trabajo, la creación de laboratorios, pensamiento de diseño y uso de experimentos en la administración pública. Hay un discurso que

El lenguaje de la innovación en la administración pública todavía es muy ambiguo y la palabra también está muy confundida con conceptos cercanos. La innovación es, en resumen, otra palabra para el cambio. Reemplaza la reforma o el progreso, o se entiende como otro camino hacia la búsqueda interminable de reforma y modernización.

es principalmente celebratorio, optimista con la tecnología y con el cambio “innovador”, que confía en sus efectos positivos automáticos sobre la administración y sobre la sociedad. Algunos autores son más críticos en lo que concierne a la capacidad del sector público para innovar de forma ágil y otros consideran que este es un obstáculo sorteable.

En un segundo momento, se analizó la adopción de este discurso por parte de comunidades epistémicas iberoamericanas a través de los contenidos de los congresos del CLAD. Este ejercicio permitió establecer que el concepto de innovación ha tenido un crecimiento rápido en estos congresos en el período analizado, lo cual concuerda con la tendencia global de auge en su uso desde 2010. En cuanto al significado del concepto, se ve una ambigüedad aún mayor que la identificada en el discurso académico global, la cual se podría interpretar de una forma positiva como variedad, y de una forma más crítica como confusión en el significado.

Parcialmente, al menos, se puede ver un discurso vacío, en los casos en que la palabra reemplaza de forma automática a sinónimos de cambio, pero sin una diferenciación de contenidos ni matices. Esto se pudo observar mejor en los resúmenes de los paneles, en donde se explica un poco más el contenido de los mismos y la aplicación el concepto.

En general, el lenguaje de la innovación en la administración pública todavía es muy ambiguo y la palabra también está muy confundida con conceptos cercanos. La innovación es, en resumen, otra palabra para el cambio. Reemplaza la reforma o el progreso, o se entiende como otro camino hacia la búsqueda interminable de reforma y modernización.

Se encontró que los participantes en los congresos utilizan la tipología de la OCDE. También parecen relacionar estrechamente la innovación con el cambio, la novedad y la mejora, y la usan siempre con una connotación positiva. Incluso se usa con entusiasmo, y es una de las palabras de contenido más frecuentes en los congresos del CLAD, lo que demuestra que de hecho es una moda (es decir, que todo el mundo habla de ello, todos piensan que es positivo y debe hacerse). No hubo ejemplos de lenguaje cauteloso o crítico con respecto a la innovación en este corpus, a diferencia del anterior.

Las referencias al pensamiento de diseño y la creación de laboratorios como ejemplos de innovación en la administración pública son menores de lo que cabría esperar desde la literatura académica, ya

En el contexto de la administración pública, los discursos configuran la comprensión de los problemas públicos, reducen los posibles repertorios de soluciones y guían la toma de decisiones.

que al llevar el discurso a casos y ejemplos concretos, la mayoría de la literatura sugiere que estos serían los tipos de aplicaciones que se encontrarían, pero en el corpus no estuvieron muy presentes. Por otro lado, las reformas de NGP se identifican con frecuencia como innovaciones, aunque el uso del concepto en estos casos es más ambiguo y genérico que en los ejemplos mencionados anteriormente, donde las prácticas concretas se identifican como sellos distintivos del discurso de la innovación.

Conclusión

La literatura sobre la innovación en la administración pública y sobre innovación pública está caracterizada principalmente por un alto optimismo tecnológico, una confianza muy alta, pero usualmente no explicada o demostrada, en las posibilidades de mejora que ofrece la innovación para el sector público, y poca lectura crítica de sus significados e implicaciones.

Adicionalmente, está muy enfocada en los países anglosajones y en los casos de éxito, con trabajos tipo *benchmarking* o estudios de caso conformando la mayoría de las publicaciones. Sin embargo, no ha pasado suficiente tiempo para poder evaluar satisfactoriamente la innovación en el sector público, en particular en países como los de Iberoamérica. Este trabajo, por el contrario, buscó enfocarse en un análisis del discurso que estos países han adoptado sobre el variable concepto y analizar una de las fuentes de consenso entre académicos y prácticos en el campo de la administración pública, a saber, los congresos del CLAD.

Estos países probablemente no son diferentes a otros países del Sur global, en donde se adopta con mucha frecuencia el discurso de organismos internacionales, en este caso la OCDE y el BID, generalmente de forma poco crítica o incluso automática, a través del denominado isomorfismo (DiMaggio y Powell, 1991).

El marco interpretativo todavía está subdesarrollado en la administración pública, pero cada vez más hay trabajos que estudian los significados y representaciones del mundo y su relación con el poder, la administración o la esfera pública en general (Luton, 2015; Prasad, 2015). El análisis del discurso, como método interpretativo, ayuda a comprender la relación entre el lenguaje y las prácticas sociales. En el contexto de la administración pública, los discursos configuran la comprensión de los problemas públicos, reducen los posibles repertorios de soluciones y guían la toma de decisiones.

La forma en que los servidores públicos y los académicos enmarcan los problemas en el lenguaje influye en lo que se considera posible o deseable.

Como es el caso en la gestión privada (Sorge y Van Witteloostuijn, 2004), las modas y las exageraciones son primordiales en el discurso de la administración pública. A veces pueden ocultar los problemas u ocultar agendas, como se ha dicho sobre la agenda “neoliberal” de la NGP (Pollitt y Bouckaert, 2017). La palabra innovación, cuando se aplica al sector público, se ha caracterizado como una moda, un término popular o una palabra mágica (Pollitt y Hupe, 2011).

Este artículo propuso develar la moda usando un enfoque interpretativo y una metodología cualitativa basada en el análisis de discurso. Se abordó la pregunta de investigación: ¿Cuáles son los significados que la comunidad iberoamericana de administración pública atribuye a la innovación en este campo?

En la sección de teoría se explicó cómo la innovación parece ser un término muy general, sinónimo de cambio, nuevo y progreso, aunque hay algunos ejemplos concretos de prácticas únicas relacionadas con el discurso de la innovación, que son laboratorios, diseño y experimentos en el sector público. La sección de resultados tenía como objetivo identificar cómo se define y categoriza el concepto de innovación en una comunidad iberoamericana que se une a profesionales y académicos (la comunidad CLAD). El concepto de innovación se utiliza para la reforma del sector público y otros tipos de cambio, de incremental a radical, y también como sinónimos de novedad o primicia, adopción de ideas por primera vez en una organización y mejora. El discurso tiene una alta intertextualidad con la terminología y los tipos de innovación de la OCDE, así como en la connotación extremadamente positiva de la palabra.

El discurso del CLAD utiliza el concepto de manera intercambiable con cambio, primicia, reforma y modernización, y muestra una adopción parcial de la moda internacional con la mención esporádica de los laboratorios y el pensamiento de diseño.

Develar significa restar la realidad para llegar al núcleo del problema. Cuando los sinónimos, los términos antiguos y las palabras vacías se restan de “innovación”, lo que queda es muy poco: algunas prácticas e ideas que se están introduciendo en algunas administraciones públicas (es decir, laboratorios, pensamiento de diseño, experimentos).

Se puede afirmar como una hipótesis de trabajo que la innovación en administración pública es una moda que ayuda a presentar reformas o cambios como intrínsecamente positivos y que tiene consecuencias para las estructuras administrativas, prácticas y presupuestos.

Se puede afirmar como una hipótesis de trabajo que la innovación en administración pública es una moda que ayuda a presentar reformas o cambios como intrínsecamente positivos y que tiene consecuencias para las estructuras administrativas, prácticas y presupuestos. Es probable que esta moda se esté utilizando en América Latina y el sur de Europa como un medio de legitimar las prácticas antiguas y nuevas en la administración pública, y también muchos tipos de reformas y cambios. Se puede utilizar un lenguaje vago para disimular acciones impopulares.

Este artículo proporciona evidencia preliminar sobre la forma en que los discursos globales sobre administración pública son adoptados por diferentes países. Existe evidencia clara de intertextualidad, isomorfismo y transferencia de políticas a estas comunidades iberoamericanas. Pero también hay evidencia de una cierta adopción del discurso, con énfasis como la reforma estatal y la modernización a través del uso de las TIC.

Está bien establecido que las reformas de administración pública importadas, como el NGP, tuvieron consecuencias muy diferentes para los países fuera de los implementadores iniciales, y graves desafíos para los países en desarrollo donde las condiciones y tradiciones eran diferentes (Robinson, 2015). Por lo tanto, es necesario tener precaución sobre la adopción entusiasta del furor por la innovación por parte de estos mismos países. El estudio del lenguaje puede mediar los estudios sobre la adopción de nuevas medidas asociadas a la "innovación" en los sectores públicos de los países en desarrollo. A medida que se entiende cómo las personas hablan sobre conceptos, también se puede identificar cómo piensan y, posiblemente, cómo actúan en relación con ellos.

Como una limitación, este artículo usó solo una fuente de discurso para la comunidad iberoamericana de administración pública, incluso si es una variada y popular: los congresos del CLAD. Los trabajos futuros podrían investigar más fuentes de innovación en los discursos de administración pública o estudiar casos de países para una comprensión más profunda del tema. Otra vía interesante de investigación podría ser el estudio de las consecuencias prácticas de adoptar este lenguaje en países u organizaciones particulares, por ejemplo, mediante la creación de nuevas unidades, la asignación de presupuesto a áreas de innovación y otros efectos materiales de la adopción de esta moda en la región o en los países en desarrollo en general.

El proyecto de investigación en el que se enmarca este trabajo abordará algunas de estas preguntas más adelante, centrándose en el caso de América Latina y pretende abrir un debate para mirar de manera crítica las modas administrativas en la región y hacer estudios diferentes en ese sentido a los que se están publicando actualmente en la región. Se espera que otros investigadores quieran unirse a este propósito y colaborar para mejorar la comprensión de los cambios en las administraciones públicas.

Notas

(1) Las citas en inglés en el original fueron traducidas por la autora.

(2) Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo fue constituido en 1972 con el fin de modernizar las administraciones públicas de la región y su creación fue respaldada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Es un organismo público internacional de carácter intergubernamental que desde 1996 realiza anualmente un congreso que reúne a académicos y profesionales de la administración pública para promover el intercambio y la transferencia de conocimientos, además de realizar publicaciones y estudios. Conforman el CLAD diecinueve países de Latinoamérica, tres de la península ibérica y uno en África.

(3) Todas las tablas de este artículo son producto del análisis de contenido original basado en las actas de los congresos del CLAD de 2010 a 2017 y realizadas con Atlas.ti ©.

(4) Es probable que ocurra lo mismo para todas las palabras contadas una vez que realizado el análisis cuidadoso de su significado, pero esto iría más allá del propósito de este artículo por lo que no sería práctico. El recuento se proporciona para transmitir una idea general de los contenidos de las conferencias y el lugar de la innovación en ellas.

Bibliografía

- Acevedo, S. y Dassen, N. (2016), "Innovando para una mejor gestión: la contribución de los laboratorios de innovación pública", Washington, BID (Nota Técnica; N° IDB-TN-1101), <https://doi.org/10.18235/0000483>.
- Arundel, A. y Huber, D. (2013), "From Too Little to Too Much Innovation? Issues in Measuring Innovation in the Public Sector", en *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol. 27, pp. 146-159, <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2013.06.009>.
- Bekkers, V.; Edelenbos, J.; y Steijn, B. (2011), *Innovation in the Public Sector*, London, Palgrave Macmillan.

- Berg, B. L. (2004), *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*, Boston, Pearson. 5. ed., <http://www.msu.ac.zw/elearning/material/1344156815Reading%20%20qualitative%20research%20methods%20for%20social%20sciences.pdf>.
- Bevir, M.; Rhodes, R. A.; y Weller, P. (2003), "Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector", en *Public Administration*, Vol. 81 N° 1, pp. 1-17.
- Borins, S. F. (2012), "Making Narrative Count: a Narratological Approach to Public Management Innovation", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 22 N° 1, pp. 165-189, <http://www.jstor.org/stable/41342614>.
- De Vries, H.; Bekkers, V.; y Tummers, L. (2016), "Innovation in the Public Sector: a Systematic Review and Future Research Agenda", en *Public Administration*, Vol. 94 N° 1, pp. 146-166.
- Demircioglu, M. A. y Audretsch, D. B. (2017), "Conditions for Innovation in Public Sector Organizations", en *Research Policy*, Vol. 46 N° 9, pp. 1681-1691, <https://doi.org/10.1016/j.respol.2017.08.004>.
- DiMaggio, P. y Powell, W. (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, Chicago University Press.
- Finlayson, A.; Bevir, M.; Rhodes, R. A. W.; Dowding, K.; y Hay, C. (2004), "The Interpretive Approach in Political Science: a Symposium", en *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 6 N° 2, pp. 129-164.
- Gaglio, G.; Godin, B.; y Pfofenhauer, S. (2019), "X-Innovation: Re-Inventing Innovation Again and Again", en *Novation: Critical Studies of Innovation*, First Issue, pp. 1-16.
- Gallouj, F. y Zanfei, A. (2013), "Innovation in Public Services: Filling a Gap in the Literature", en *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol. 27, December, pp. 89-97, <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2013.09.002>.
- Gee, J. P. (2011), *Introduction to Discourse Analysis*, New York, Routledge.
- Gibbs, R. W. (2015), "The Allegorical Character of Political Metaphors in Discourse", en *Metaphor and the Social World*, Vol. 5 N° 2, pp. 264-282, <https://doi.org/10.1075/msw.5.2.05gib>.
- Godin, B. (2015), *Innovation Contested: the Idea of Innovation over the Centuries*, New York, Routledge.
- Haas, P. M. (1992), "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", en *International Organization*, Vol. 46 N° 1, pp. 1-35.

- Hahn-Been, Lee (1970), "An Application of Innovation Theory to the Strategy of Administrative Reform in Developing Countries", en *Policy Sciences*, Vol. 1 N° 2, pp. 177-189.
- Isaza, C. (2016), "From Discourses to Policy: Analyzing the Creation of an Accountability Discourse in Colombia", en *International Journal of Public Administration*, Vol. 40 N° 11, pp. 942-953, <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1210167>.
- Luton, L. S. (2015), *Qualitative Research Approaches for Public Administration*, London, Routledge.
- OECD (2005), *The Measurement of Scientific and Technological Activities: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data: Oslo Manual*, Paris, OECD.
- _____ (s.f.), Observatory of Public Sector Innovation (OPSI), Paris, OECD, <https://OCDE-opsi.org>, 01-12-2019.
- Pollitt, C. (2011), "Innovation in the Public Sector: an Introductory Overview", en *Innovation in the Public Sector*, V. Bekkers, J. Edelenbos y B. Steijn (eds.), New York, Palgrave Macmillan.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2017), *Public Management Reform: a Comparative Analysis - Into the Age of Austerity*, Oxford, Oxford University Press.
- Pollitt, C. y Hupe, P. (2011), "Talking about Government: the Role of Magic Concepts", en *Public Management Review*, Vol. 13 N° 5, pp. 641-658, <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.532963>.
- Prasad, P. (2015), *Crafting Qualitative Research: Working in the Postpositivist Traditions*, London, Routledge.
- Robinson, J. A. (2015), "From Old Public Administration to the New Public Service", Singapore, UNDP; Global Centre for Public Service Excellence, http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacitydevelopment/English/Singapore%20Centre/PS-Reform_Paper.pdf.
- Rodríguez, E. (2018), "Laboratorios de gobierno para la innovación pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas", Madrid, Red Innolabs; Programa CYTED, http://www.cytcd.org/sites/default/files/doc_goblabs_redinnolabs.pdf.
- Rowe, P. G. (1987), *Design Thinking*, Boston, MIT Press.
- Sorensen, Eva y Torfing, J. (2012), "Collaborative Innovation in the Public Sector", en *The Innovation Journal: the Public Sector Innovation Journal*, Vol. 17 N° 1, pp. 1-14.
- Sorge, A. y Van Witteloostuijn, A. (2004), "The (non) Sense of Organizational Change: an Essai about Universal Management Hypes, Sick Consultancy Metaphors, and Healthy Organization Theories", en *Organization Studies*, Vol. 25 N° 7, pp. 1205-1231.

- Spink, P. (2001), "Modernización de la administración pública en América Latina: evaluación de los recientes cambios en la gerencia de los ministerios y de las agencias reguladoras. Orientaciones metodológicas", en *Nueva gestión pública y regulación en América Latina. Balances y desafíos*, V.V. A.A., Caracas, CLAD, BID, pp. 9-96.

Anexo 1

Unidades o agencias con la palabra innovación en su nombre (nombres originales en español y portugués)

- Área de Gestión de Proyectos e Innovación. Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). Perú.
- Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG). Panamá.
- Centro Internacional de Intercâmbio e Inovação da Administração Pública. Secretaria de Administração do Estado da Bahia (SAEB). Governo do Estado da Bahia. Brasil.
- Coordenação-Geral de Inovação e Governo Aberto. Diretoria de Prevenção da Corrupção. Controladoria-Geral da União (CGU). Brasil.
- Departamento de Articulação e Inovação Institucional. Secretaria de Gestão (SEGES). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Brasil.
- Departamento de Innovación y Gestión del Cambio. Dirección de Desarrollo y Gestión del Cambio (DDGC). Secretaría de la Función Pública (SFP). Paraguay.
- Direcció General d'Innovació i Organització de l'Administració. Generalitat de Catalunya. España.
- Dirección de Innovación de la Gestión Pública. Subsecretaría de Cambio Institucional (SCI). Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Ecuador.
- Dirección de Innovación en la Gestión Pública. Viceministerio de Evaluación del Desempeño Institucional. Ministerio de Administración Pública (MAP). República Dominicana.
- Dirección General de Calidad e Innovación de los Servicios Públicos. Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas. Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. España.
- Dirección General de Informática e Innovación Tecnológica (DGIIT). Subsecretaría de Coordinación (SSC). Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Argentina.
- Dirección General de Innovación Gubernamental. Gobierno Municipal de Tlajomulco de Zúñiga. México.
- Gerencia de Calidad e Innovación. Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Perú.
- Innovación de los Servicios Públicos. Consejería de Hacienda y Administración Pública. Junta de Andalucía. España.

- Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Subsecretaría de Innovación y Empleo Público (SSIEP). Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa (SGCA). Argentina.
- Laboratorio de Innovación Ciudadana. Ayuntamiento de Madrid. España.
- Oficina Nacional de Innovación de Gestión. Secretaría de la Gestión Pública (SGP). Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM). Argentina.
- Programa de Innovación de la Capacitación. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Argentina.
- Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Brasil.
- Secretaría de Innovación. Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CMCABA). Argentina.
- Subsecretaría de Innovación para la Gestión (SIPG). Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP). Presidencia de la República. Ecuador.
- Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto. Secretaría de Gestión e Innovación Pública. Ministerio de Modernización. Argentina.
- Unidad de Innovación y Calidad. Innovación y Calidad. Escuela de Formación e Innovación de Administración Pública. Comunidad Autónoma de Murcia. España.