

UNA PROPUESTA
PARA LA ACCIÓN



DIEGO MOÑUX

La innovación pública

La innovación pública está en boca de todos bajo diversas etiquetas: Compra Pública de Innovación, *Sandbox*, *GovTech*, *Living Labs*. Emerge un espacio prometedor para la acción pública, pero necesitado de más claridad y mejores vínculos con las políticas consolidadas de I+D e innovación.

A proposal for action
THE PUBLIC INNOVATION

The public innovation is on everyone's lips under various labels: Public Procurement of Innovation, Sandbox, GovTech, Living Labs. A promising space for public action is emerging, but it needs more clarity and better links with consolidated R&D and innovation policies.

Keywords: innovation, entrepreneurship, public policy, sandbox, govtech.

Palabras clave:
innovación,
emprendimiento,
políticas públicas,
sandbox, govtech.





Son las siete y media de la mañana de un martes de primavera. Mientras desayunas, gestionas una cita sanitaria próxima y chequeas la última notificación de la plataforma digital del colegio de los niños. La aplicación del tiempo avisa de que hoy puede llover y optas por ir al trabajo en transporte público. Otra aplicación te informa de que el próximo autobús llegará a la parada en seis minutos, de modo que mejor salir rápido. Al salir te sorprende que las farolas estén todavía encendidas, a pesar de que ha amanecido hace casi una hora, y te preguntas si el programa que las controla se ha desregulado, o si estarán haciendo algún tipo de prueba. Pasando por los contenedores de reciclaje —alguno lleno a rebosar— piensas, una vez más, que debe haber una forma más eficiente de gestionar la recogida selectiva de residuos. Llegas con tiempo a la parada. Varias personas revisan con interés sus teléfonos y en uno de ellos distingues el logo de la Agencia Tributaria. Con la primavera llega el momento de la declaración de la Renta y tú también deberías aprovechar el trayecto de autobús para comenzar los trámites de este año.

Es una historia familiar. Casi sin darnos cuenta podemos interactuar a diario, y para muy diversos asuntos, con los tres niveles de la Administración: la estatal, la autonómica y la local. Hablamos de servicios públicos que han evolucionado en los últimos años y que, gracias a la digitalización, se han hecho más cercanos y accesibles a la ciudadanía. Pero queda todavía un gran espacio para impulsar la innovación pública en un sentido más amplio y en al menos tres ejes: en el diseño de políticas experimentales basadas en la evidencia; en la

innovación jurídica y organizativa de la Administración; y en el testeo de nuevas soluciones —muchas de ellas, de carácter tecnológico— de la mano de ciudadanos y empresas. En este último caso, el *codesarrollo* con otros agentes ofrece una oportunidad única para convertir al sector público en un verdadero laboratorio, dando a la vez una oportunidad a esas empresas para acercar sus nuevos productos al mercado. Y genera además un espacio fértil para nuevas alianzas, puesto que los responsables de la política de I+D+i pueden desarrollar políticas de fomento de la innovación en ámbitos —sanidad, educación o servicios municipales, por seguir con el ejemplo— sobre los que no son competentes.

El espíritu de este artículo es proponer un marco sencillo sobre el que repensar el concepto de innovación pública, dibujando un terreno de juego práctico más que un marco conceptual académico. Y, sobre todo, hacer una llamada a la acción para que las Administraciones colaboren en un espacio de creciente interés internacional (Sellick, ed. 2019) y que es crítico para la economía española. Al cierre de 2021, el sector público pesa más del 50 por ciento del PIB, y sus empleados representan más del 20 por ciento de la población ocupada en España.

Un fenómeno amplio

A estas alturas nadie duda de que la innovación es un fenómeno amplio y que la fórmula I+D+i resulta limitante: no toda la innovación está basada en I+D, ni necesariamente está prota-

gonizada por empresas. El propio *Manual de Oslo* —usado por las oficinas nacionales de estadística para medir el desempeño innovador de los países— reconoce ese fenómeno, como reconoce también que es más complejo de medir y de incentivar. Hay mucho espacio para la innovación en las Administraciones públicas y en el tercer sector, aunque el valor generado por la misma no siempre sea económico y el desarrollo de políticas para su fomento sea apenas incipiente¹.

Podemos entender la innovación pública como el conjunto de prácticas mediante las que el sector público —con toda su diversidad orgánica y funcional— mejora de forma significativa su organización, sus procesos y los servicios que presta. Es complejo desarrollar una definición normativa (Van Acker, 2018), pero no es preciso contar con ella para sugerir propuestas de actuación.

De hecho, tanto la OCDE (2019) como la Comisión Europea (Karakas, 2020) vienen trabajando así desde hace una década y han constituido juntas el Observatory of Public Sector Innovation. En España se aprecia también un movimiento de creación de redes (como NovaGob o la Red Innpulso), congresos (como el CNIS) y nuevas instituciones (como el LAAAB Laboratorio de Aragón [Gobierno] Abierto o el Laboratorio de Innovación Pública liderado por el INAP, Instituto Nacional de Administración Pública) que son el reflejo de la creciente profesionalidad con la que empleados y directivos públicos se aproximan al fenómeno. Se per-

El codesarrollo con otros agentes ofrece una oportunidad única para convertir al sector público en un verdadero laboratorio



cibe también un mayor respaldo político, reflejado en que la nueva Ley de Ciencia Tecnología e Innovación se compromete por primera vez y es una gran noticia para avanzar en este terreno. Pese a todo ello, hablamos de una actividad poco visible para la ciudadanía porque conjugar Administración e innovación en la misma frase desafía el mito de una Administración inerte que avanza a remolque de la sociedad

El fenómeno de la innovación pública se puede abordar desde múltiples perspectivas (Kaur *et al.*, 2022). Aquí se ofrece un modelo que busca conectar la innovación pública con la privada y ubicarla en relación con las políticas que denominamos de I+D+i. Un marco sencillo que permite también situar

¹ En su tercera edición, el *Manual* ya afirmaba (OECD/Eurostat, 2005, p. 16): "La innovación puede estar presente en cualquier sector de la economía, incluyendo los servicios públicos tales como la salud y la educación. Las directrices de este *Manual*, sin embargo, se han diseñado esencialmente para tratar solamente las innovaciones en el sector empresarial [...]. La innovación es también importante para el sector público. Sin embargo, se sabe menos sobre los procesos de innovación no orientados al mercado".

² La palabra *Sandbox* (caja de arena) se utiliza para definir un entorno de pruebas seguro.

³ Un *Living Lab* es un banco de pruebas reales y un entorno de experimentación donde los usuarios y los productores pueden cocrear innovaciones.



Conjugar
Administración e
innovación desafía
el mito de una
Administración
inerte que avanza
a remolque de
la sociedad

un conjunto de términos de creciente éxito —de los *Sandbox*² a los *Living Labs*³— y dibujar espacios de colaboración para diferentes Administraciones y colectivos. Con ese propósito, se propone entender la innovación pública en tres ejes: el diseño de políticas basadas en evidencia y experimentación, la innovación jurídica y organizativa, y el testeo e incorporación de nuevas soluciones.

Tres ejes

Políticas de innovación del lado de la demanda. El primer eje es el que agrupa aquellas prácticas que tienen también un efecto directo de promoción económica: allí donde el sector público se abre a testear e incorporar nuevas soluciones, a convertirse en un espacio de pruebas para proveedores y ciudadanía, generando (ver figura) espacios compartidos entre actores de la Administración, la comunidad empresarial y la sociedad civil. Y también con las actividades de I+D y de innovación empresarial, que durante décadas han centrado las políticas que llamamos “del lado de la oferta”: las que fomentan la investigación científica y de I+D empresarial —mediante ayudas, inversiones en capital, infraestructuras, incorporación de personas y otros incentivos más complejos— confiando en que el conocimiento y los prototipos generados encuentren su mercado objetivo.

De forma más reciente, reconociendo que el sector público es el mercado de referencia para muchos sectores —como la sanidad o los servicios sociales—, así como el responsable de la regulación de otros muchos —como la movilidad o la energía—, se vienen desarrollando políticas del lado de la demanda. Intervenciones e incentivos

para que las Administraciones bajen el riesgo regulatorio asociado al desarrollo de nuevas tecnologías, o para ser un comprador proactivo de las mismas; para pasar de ser meras promotoras de la investigación y la innovación, a convertirse en sus primeras usuarias. Un enfoque, por otro lado, imprescindible para abordar los grandes retos sociales y ambientales —y, necesariamente tras la pandemia, también de salud— de nuestra era (Ospina y Moñux, 2020).

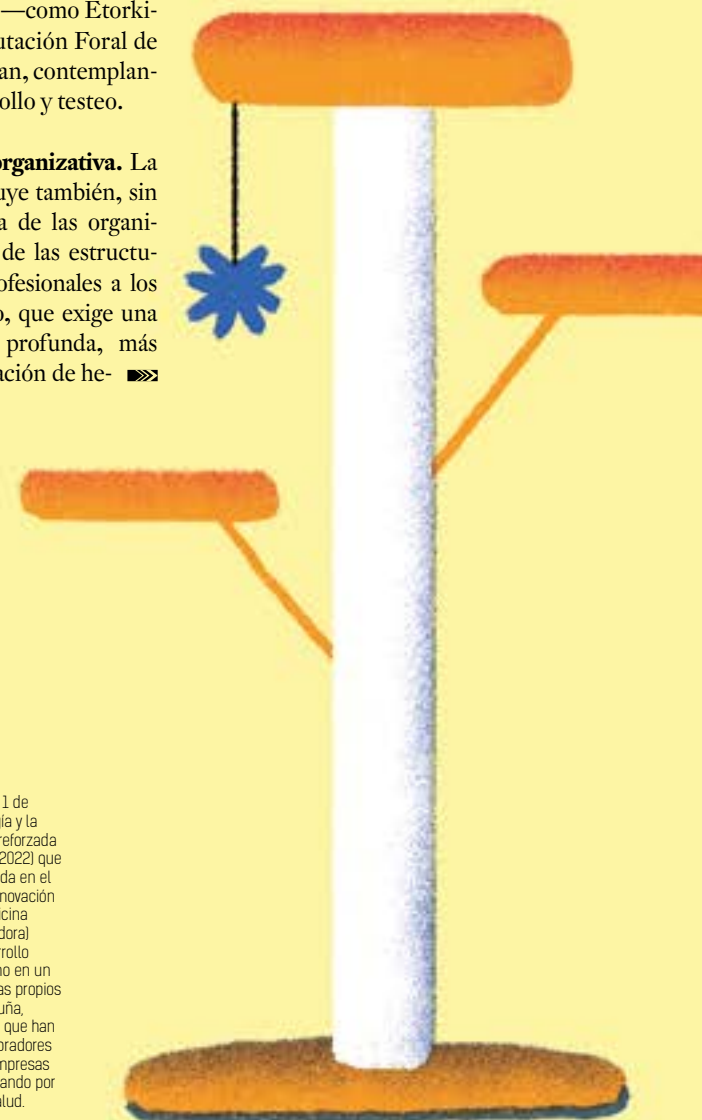
Hablamos de un espacio compartido por procedimientos y metodologías en el que la innovación en la organización y en la prestación de servicios públicos abre, a su vez, espacios para la innovación y la digitalización empresarial: para la adquisición de soluciones tecnológicas desarrolladas *ad hoc* mediante Compra Pública de Innovación, CPI (tanto en forma de Compra Pública Precomercial —CPP— como de Compra Pública de Tecnología Innovadora —CPTI—); para el testeo de nuevos productos (*testbeds*); para el prototipado y escalado de soluciones que requieren flexibilidad regulatoria (*Sandboxes*); y para la incorporación de soluciones digitales desarrolladas por *startups* y pymes (*GovTech*), un terreno que permite buscar sinergias con otras políticas de apoyo al emprendimiento de base tecnológica. Adicionalmente, una mirada a la ciudadanía y al tercer sector conecta con el concepto de los *Living Labs*, en los que el ciudadano puede testear y experimentar por sí mismo con innovaciones de titularidad o interés público. La relevancia de este espacio es tal que ocupa una de las cinco iniciativas emblemáticas de la nueva Agenda Europea de Innovación (European Commission, 2022).

Algunos ejemplos muestran que nada de todo esto es nuevo para España. Desde hace más de una década, España cuenta con una política nacio-

nal de CPI (Compra Pública de Innovación) liderada por el Ministerio de Ciencia e Innovación⁴, que se ha contagiado a otras Administraciones y que ha sido especialmente activa en el ámbito de la sanidad, especialmente proclive a la CPI. También florecen iniciativas *GovTech* en todo el territorio, como las impulsadas por la Agencia para la Modernización Tecnológica de Galicia (AMTEGA) o la Diputación Foral de Bizkaia. E iniciativas diseñadas desde una lógica participativa —como Etorkezuna Eraikiz de la Diputación Foral de Gipuzkoa— se despliegan, contemplando espacios de codesarrollo y testeo.

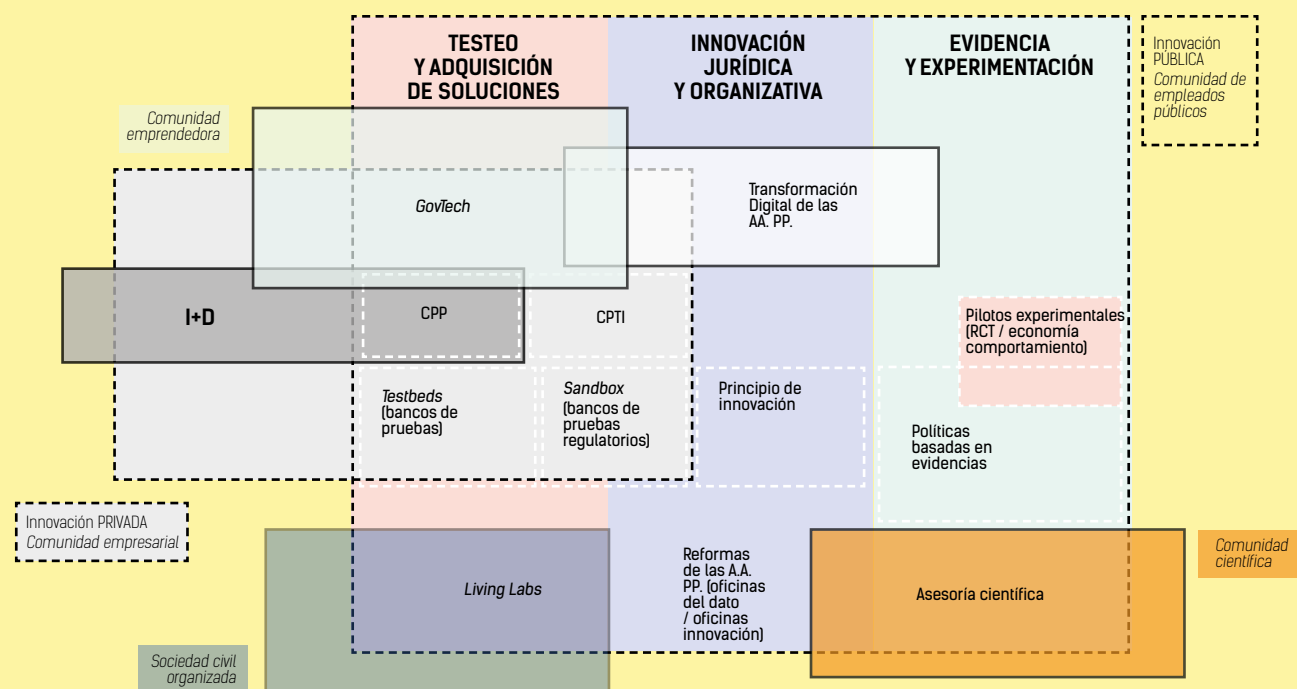
Innovación jurídica y organizativa. La innovación pública incluye también, sin duda, la propia reforma de las organizaciones: la adaptación de las estructuras y de los perfiles profesionales a los nuevos retos de servicio, que exige una transformación digital profunda, más allá de la mera incorporación de he- ▶▶▶

⁴ Recogida en la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación y, previsiblemente, reforzada por el proyecto de Ley (febrero 2022) que prevé modificarla. Instrumentada en el programa de Fomento de la Innovación desde la Demanda (FID) y la oficina de CPI (Compra Pública Innovadora) y del CDTI (Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial), así como en un número creciente de programas propios autonómicos (en Galicia, Cataluña, Andalucía, Castilla y León, etc.), que han movilizado a decenas de compradores públicos de todo tipo, desde empresas públicas a ayuntamientos, pasando por universidades o servicios de salud.



UN MARCO PARA LA INNOVACIÓN PÚBLICA TRES EJES DE ACTUACIÓN Y MÚLTIPLES AGENTES

Fuente: elaboración propia.



ramientas (Misuraca *et al.*, 2020). La creación de unidades y agencias de innovación (Ayuntamientos de Valencia o Valladolid), oficinas digitales y del Dato (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Ayuntamiento de Madrid), laboratorios de innovación (Ayuntamiento de Barcelona) o unidades de Compra Pública de Innovación (Gobierno de Navarra) son claros ejemplos. Pero hay otros muchos, siempre enfrentados a la realidad de que es más fácil crear nuevas entidades que rediseñar las preexistentes, marcadas por la rigidez de su perímetro competencial y de la organización de funciones y puestos de trabajo.

En este bloque conviene apoyarse también en el concepto de innovación jurídica, en la necesidad de poner el Derecho Administrativo al servicio del cambio. Hablamos de relajar la regulación de forma controlada para activar los citados bancos de pruebas regulatorios (*Sandbox*) en aquellos espacios en los que el escalado de la tecnología en la vida real re-

quiera usar datos, espacios u otros activos de acceso restringido. Pero también de aprender de esos ejercicios para regular mejor hacia el futuro. Y, más aún, aspirar a que toda nueva regulación pueda valorarse desde la perspectiva de su efecto incentivador o inhibitor de la innovación, lo que en las instituciones europeas se conoce como “principio de innovación” (European Commission, 2019).

La intensa actividad del Gobierno en relación con los *Sandbox* son un ejemplo de su interés en España. Asistimos al despliegue de numerosas iniciativas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)⁵, al tiempo que despierta en el terreno autonómico y municipal (caso del Ayuntamiento de Madrid).

Evidencia y experimentación. El tercer eje nos introduce en el terreno de las políticas basadas en la evidencia, un proceso por el que las Administraciones incorporan datos, resultados de

evaluación y evidencias científicas para tomar mejores decisiones y diseñar políticas más efectivas (OECD, 2020). Toda decisión pública está basada en conocimiento, pero no siempre en el mejor conocimiento posible.

Podríamos diferenciar tres grados, con diferentes consecuencias organizativas. En primer lugar, el conocimiento ya disponible y fácilmente accesible, que debe ser presentado de forma adecuada y a tiempo al decisor. En segundo lugar, la evidencia científica que se genera a diario y en gran volumen en el mundo académico; un conocimiento fragmentado y menos accesible que puede convertirse en orientaciones para la acción mediante un proceso formal de asesoría científica. Por último, la evidencia que puede generarse *ad hoc* en el proceso de diseño y evaluación de un programa, lo que abre un espacio para el enfoque más innovador: el de la experimentación en políticas. Hablamos de ensayar iniciativas piloto al tiempo que se generan

evidencias de su efectividad mediante técnicas avanzadas, como pueden ser los *Randomised Control Trials* (RCT) o la economía del comportamiento.

A todo ello podemos añadir un cuarto nivel: el de la participación pública, mediante la que incorporar el conocimiento de usuario y las expectativas de la ciudadanía.

Los instrumentos pueden, por tanto, perseguir diferentes fines, de los que también tenemos ejemplos en España: la evaluación de programas (AIREF, Iválua), la asesoría científica (Oficina de Ciencia y Tecnología en el Parlamento), la generación de nuevas evidencias (pilotos RCT del Ministerio de Inclusión asociados al ingreso mínimo vital, gobernanza de los datos en la estrategia ARDATZ del Gobierno Vasco) o la prospectiva (Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia).

mente por la compra de I+D+i o por la transformación digital.

España afronta retos serios y persistentes —como el desempleo estructural, el abandono escolar temprano o el envejecimiento de la población— en los que tiene sentido “intentar cosas nuevas”. En los que podemos plantearnos, por usar un concepto de moda, *una misión de país*. Sabemos que la innovación no es una varita mágica para resolverlos de un plumazo, pero sin ella no podremos afrontarlos correctamente. Un programa de esta naturaleza ofrecería un nuevo espacio de colaboración a Administraciones que, siendo responsables de los servicios más cercanos a la ciudadanía —esos que nos cruzamos a primera hora de la mañana de un martes cualquiera—, no cuentan con suficientes capacidades para lanzar grandes procesos de innovación. Y ofrecería al menos la satisfacción de saber que estamos poniendo el mejor conocimiento, al servicio de las mejores ideas, para buscar nuevas soluciones.

Propuesta de acción

La innovación pública es un fenómeno poliédrico y abierto a muchas aproximaciones. Es, en gran medida, un proceso silencioso, que se despliega delante de nuestros ojos con forma de transformación digital, programas de I+D+i desde la demanda o creación de nuevas estructuras. Pero requiere una mayor atención y, seguramente, una concentración más inteligente de algunos esfuerzos, aprovechando el reconocimiento explícito que recibe en la nueva Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, aprobada en junio en el Congreso de los Diputados.

El PRTR incorpora una amplia batería de iniciativas en muchos de los instrumentos mencionados, de la compra de innovación a los *GovTech*, y ofrece una buena oportunidad para visibilizar los avances que el país está haciendo en este terreno. Pero es posible ir más allá y aprovecharlo para lanzar un programa ambicioso de innovación pública, dirigido a Administraciones que necesitan apoyo para experimentar o testear nuevas soluciones que no pasan necesaria-

⁵ Ley 7/2020, de 13 de noviembre, para la transformación digital del sistema financiero (*Sandbox* financiero, ya instrumentado y con dos convocatorias lanzadas); Real Decreto-Ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables (*Sandbox* eléctrico); Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (*Sandbox* energías renovables); Proyecto de Ley (febrero 2022) por el que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (*Sandbox* para el Sistema de Ciencia e Innovación); Proyecto de Ley de fomento del ecosistema de las empresas emergentes (*Ley de Startups*, entornos regulados de pruebas para empresas emergentes); anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible (*Sandbox* de movilidad).

Bibliografía

- European Commission (2022): *A New European Innovation Agenda, Communication from the Commission COM, 323 final*, Brussels. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022DC0332>
- Karakas, C. (2020): *Public Sector Innovation. Concepts, trends and best practices*. Estrasburgo, European Parliamentary Research Service briefing. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)651954](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)651954)
- Kaur, M., et al. (2022): “Innovative capacity of governments: A systemic framework” en *OECD Working Papers on Public Governance*, nº 51. París, OECD Publishing.
- Misuraca, G.; Barcevičius, E. y Codagnone, C. (Eds.) (2020): *Exploring Digital Government Transformation in the EU – Understanding public sector innovation in a data-driven society*. Luxemburgo, Publications Office of the European Union. Disponible en: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121548>
- OECD/Eurostat (2005): *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data, 3rd Edition*, The Measurement of Scientific and Technological Activities. París, OECD Publishing.
- OECD (2019): *Embracing innovation in Government. Global Trends 2019*. París, OECD Publishing. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/innovative-government/embracing-innovation-in-government-global-trends-2019.htm>
- OECD (2020): “Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making: Lessons from Country Experiences” en *OECD Public Governance Reviews*. París, OECD Publishing.
- Ospina, M. J. y Moñux, D. (2020): “Mercados y misiones: innovación al servicio de los ODS” en *Información Comercial Española (ICE)*. Revista de Economía. Febrero 27, 2020. Disponible en: <http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/6968>
- Sellick, V. (Compiled by) (2019): *20 tools for innovating in Government*, Londres, Nesta. Disponible en: <https://www.nesta.org.uk/report/20-tools-innovating-government/>
- Simonelli, F., Renda, A. (2019): *Study supporting the interim evaluation of the innovation principle. Final report*. European Commission, Directorate-General for Research and Innovation Publications Office. Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2777/620609>
- Van Acker, W. (2018): *An Introduction into Public Sector Innovation - Definitions, typologies, and an overview of the literature*. KU Leuven Working Paper. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/328467827_An_Introduction_into_Public_Sector_Innovation_-_Definitions_Typologies_and_an_Overview_of_the_Literature