

# DIFUSIÓN DE INNOVACIONES EN SERVICIOS PÚBLICOS: UNA PROPUESTA DE SUMARIZACIÓN TEÓRICO-CONCEPTUAL

## DIFFUSION OF INNOVATIONS IN PUBLIC SERVICES: A PROPOSAL OF THEORETICAL-CONCEPTUAL SUMMARIZATION

Marina Figueiredo Moreira<sup>1</sup>  
Elisângela Dourado Arisawa<sup>2</sup>

**RESUMEN:** El presente artículo propone compilar y organizar aspectos teóricos de la difusión de innovaciones en servicios públicos. Para tanto, propone movilizar conceptos y terminología, así como factores de influencia de la difusión de innovaciones, a fin de componer referencial para otras investigaciones y contribuir al establecimiento de criterios más objetivos relacionados a la difusión o al potencial de difusión. Considerando que no hay modelos teóricos disponibles en la literatura, se tiene el objetivo de avanzar, en carácter exploratorio, por medio de la proposición de una sumarización teórica que pueda aportar a los servicios públicos. Con base en la aproximación entre el estudio de innovaciones en servicios públicos / en el sector público y las contribuciones teóricas desde la perspectiva en innovación en servicios, se identificó la posibilidad de estudios en difusión de innovación en servicios, específicamente en servicios en salud, contribuyeren en el avance del campo en los servicios públicos. No se propone, por lo tanto, un modelo que generalice las fases y los elementos del proceso de difusión, sino la sumarización de conceptos, terminologías, posibles factores de influencia y etapas del proceso de difusión que pueden arrojar luz a un campo teórico-conceptual, aun a ser explorado por investigaciones teóricas y empíricas sobre difusión de innovaciones en el sector público.

**Palabras-clave:** Difusión de innovaciones. Innovación en servicios. Innovaciones en el sector público. Difusión de innovaciones en servicios públicos

**ABSTRACT:** This article compiles and organizes theoretical aspects on the diffusion of innovations in the public sector. To do so, it mobilizes concepts, terminology, and factors influencing the diffusion of innovations, as to make reference to other research and to help establishing more objective parameters vis-à-vis the subject. Considering that there are no theoretical models available in the literature, this articles aims at advancing the field by proposing a theoretical summary. This summary is based on works about innovation and about the theoretic perspective on innovation in public services/the public sector, specifically in relation to health services. The main result was to find in these works a way to develop the field of studies on the diffusion of innovation in the public sector. This article does not present a model that generalizes the phases and elements of the diffusion process. Rather, it critically compiles concepts, terminologies, possible factors of influence, and stages of the process. This summation will shed a light on the theoretical-conceptual field to be explored by further research.

**KEYWORDS:** Diffusion of innovations. Innovation in services. Innovations in the public sector. Diffusion of innovations in public services.

---

<sup>1</sup> marinamoreira@unb.br

<sup>2</sup> elisangela.arisawa@inep.gov.br

## INTRODUCCIÓN

Desde el enfoque de Joseph Schumpeter (1985), precursor en la observación de la innovación, y, más contemporáneamente, de acuerdo con la perspectiva de la economía de la innovación – la vertiente neoschumpeteriana –, la difusión es admitida como la etapa confirmatoria de la ocurrencia del fenómeno de la innovación, observado bajo el paradigma tecnológico y manufacturero. La perspectiva distintiva es ofrecida por Everett Rogers (1983), en su obra *Diffusion of innovations*, publicada inicialmente en 1962, la cual se concentra en el fenómeno de la adopción de la innovación por el individuo, influenciado por los canales de comunicación.

Al reconocer el enfoque multidisciplinario de la difusión de las innovaciones, las etapas del proceso de difusión sistematizadas por Rogers, después de la revisión de investigaciones empíricas, se convirtieron en referencia obligatoria, sin embargo, se muestran insuficientes para el estudio, por ejemplo, de la dinámica organizacional e interorganizacional de difusión de innovaciones, o de sectores específicos de la economía, que no involucra la visión simplificada de entrega de productos a individuos, a ejemplo del sector de servicios, o, más específicamente, de los servicios públicos. El presente estudio pretende mapear dimensiones teóricas de la comprensión del proceso de difusión de innovación en servicios públicos con el propósito de presentar un resumen teórico-conceptual explicativo de las dimensiones asociadas a la difusión de la innovación en servicios públicos.

Cabe resaltar que la presente propuesta de investigación demanda la adopción de una perspectiva teórica para la comprensión de la innovación a la luz de las peculiaridades del sector de servicios. Hasta la década de 1990, toda la literatura sobre la innovación en servicios consistía en la transposición conceptual y metodológica propia a la industria de la manufactura, o sea, las investigaciones aún estaban limitadas al paradigma tecnológico y, más específicamente, al impacto de innovaciones tecnológicas en los servicios. Aunque las investigaciones desarrolladas bajo esta perspectiva tienen su relevancia, en las últimas dos décadas investigadores se han empeñado en construir un enfoque específico de la innovación en servicios, sin descuidar de sus características propias. En el contexto de los nuevos enfoques tocantes al sector de servicios, vale mencionar los trabajos precursores de Gallouj (2002), de Gadrey, Gallouj y Weinstein (1995) y de Gadrey y Gallouj (1998).

Desde la década de 1990, la innovación pasó a integrar las discusiones sobre la administración pública a partir de la exigencia de modernización de la máquina pública, orientada por los principios de la Nueva Gestión Pública y por la búsqueda de eficiencia administrativa. Según Albury (2005), la innovación debe ser institucionalizada por el sector público, teniendo como objetivo la constante y creciente preocupación en reducir gastos de la administración, a fin de garantizar la prestación satisfactoria de servicios públicos ante la limitación presupuestaria. Esta afirmación va al encuentro de Kim (1999), según el cual los presupuestos públicos cada vez más restrictivos implican presiones sobre el Estado, que, a fin de reformarse y modernizarse, obligatoriamente necesita soluciones innovadoras. Así, se tiene la siguiente problemática: el Estado debe innovar y, naturalmente, alcanzar la difusión de sus innovaciones, fenómeno, además, que es comprendido de modos diferentes en las organizaciones públicas y privadas, puesto que, en el sector público, la difusión puede ser considerada como una ventaja política (Lima & Vargas, 2010), mientras que en la iniciativa privada predomina el proteccionismo a las innovaciones. La difusión de la innovación también ha sido llamada arma secreta del sector público (Hartley, 2014) porque tiene un alto valor para la sociedad, pero el interés y la comprensión de la difusión de la innovación ha sido relativamente poco teorizado y poco investigado. Pero, al final, ¿cómo evaluar la difusión de innovaciones en servicios públicos? Esta es la laguna teórica explorada en este estudio.

La presente investigación fue caracterizada como exploratoria, teniendo en vista que, después de la investigación bibliográfica, se identificó la exiguidad de estudios de revisión de literatura que sistematizaban hallazgos empíricos en difusión de innovaciones en servicios y, más específicamente, en servicios públicos. Cuando se consideran, por ejemplo, estudios sobre innovación en el sector público, es posible remontarse a una literatura seminal, conferida por autores como Crain (1966) y Walker (1969), aún en los años 1960, además de autores en evidencia en los años 1990, Como Berry y Berry (1990) y Donahue (2005). Se observó que, comúnmente, el término difusión es poco utilizado en el sector público, del mismo modo que las investigaciones se centran en el carácter interorganizacional de la difusión, en detrimento de la ocurrencia intraorganizacional. Farah (2008) justifica la elección por el término diseminación por la literatura sobre difusión en el sector público, recordando que el X Coloquio Internacional sobre el poder local (2006) también hizo la opción por ese término.

La autora todavía menciona en la literatura sobre el sector público la superposición entre los términos difusión (diseminación), aprendizaje (*lesson drawing*) - desarrollado por Rose (1991) - y transferencia de políticas públicas (*policy transfer*) - que tiene representantes como Dolowitz y Marsh (1996). Farah (2008) todavía enfatiza que la elección de terminología propia para el enfoque de la innovación en el sector público fue motivada por la intención de seleccionar un término que expresara la subjetividad y el interés de los agentes involucrados, o sea, término del cual se desprendera la intencionalidad que No puede ser despreciada en los formuladores de políticas públicas. Su argumento es rematado por el siguiente extracto de Dolowitz y Marsh (1996: 344):

La transferencia de políticas públicas, emulación y *lesson drawing* se refiere a todos a un proceso según el cual conocimiento acerca de políticas públicas, arreglos administrativos, instituciones, etc., en un tiempo o lugar, se utiliza en el desarrollo de políticas, arreglos administrativos y administrativos e instituciones en otro tiempo o lugar. (Dolowitz & Marsh apud Farah, 2008, p. 112).

Así, se observa que la terminología ligada a la difusión de innovaciones en servicios públicos todavía tiene carácter flojo. La breve investigación inicial realizada en Google Scholar encamina para utilizar otros términos relacionados a la difusión, como adopción en contraposición a la generación de innovación. La recurrencia de la adopción en la literatura sobre la innovación en el sector público sugiere que, de modo distinto a la iniciativa privada, la adopción de innovaciones originarias de otras organizaciones es más común, además de no ser devaluada. En la literatura tradicional sobre la temática, el trabajo de Walker (1969) proponía el encaminamiento terminológico que confería destaque a la adopción de nuevos programas y políticas públicas, resultante de la selección de soluciones que más se alinean a las necesidades de la organización adoptiva, en que se destaca la metodología de selección y la tomada de conocimiento acerca de las innovaciones.

Así, Greenhalgh *et al.* (2004), así como Greenhalgh, Barton-Sweeney y Macfarlane (2013) reconocen la pluralidad terminológica, al reflexionar sobre los términos adopción, en la perspectiva del individuo, y asimilación, en la perspectiva organizacional, además de las distinciones entre difusión, diseminación, implementación y sostenibilidad. Difusión (1) se considera un proceso pasivo, es decir, no el resultado de los esfuerzos planificados, coordinados y dirigidos. A esta se suma la diseminación (2), que consistiría en esfuerzos activos y planificados de persuasión de un público en cuanto a la adopción de una innovación. Como se ve, el uso distinto de los términos va al encuentro de investigación sobre la diseminación del sector público. Dentro de la literatura clásica sobre la temática de la difusión, Rogers (1983) se opone a la distinción entre términos:

Alguns autores restringem o termo “difusão” ao processo espontâneo e não planejado em que ideias se espriam, e usam o conceito de disseminação para a difusão que é dirigida e gerida. Neste livro, emprego a palavra “difusão” para incluir

tanto o processo espontâneo em que novas ideias se propagam, como o processo planejado. (Rogers, 1983, p. 7).

Se distinguen, además, la implementación (3), que serían los esfuerzos activos y planificados para integrar una innovación dentro de una organización; y la sostenibilidad (4), que correspondería a la etapa en que la innovación se vuelve rutina hasta alcanzar la obsolescencia. Por otra parte, la sostenibilidad de una innovación puede indicar, contrariamente, que la organización no está abierta a las innovaciones. Sin embargo, en investigaciones sobre la gestión pública, ocurre la utilización de términos como continuidad administrativa (Nogueira, 2006), al lado del término sustentabilidad, que, además de no ser un término universal para la difusión de innovaciones, como reconoce el estudio de Greenhalgh, Barton-Sweeney y Macfarlane (2013), que en esa revisión de literatura pasan a incluir los términos institucionalización y rotinización, también puede indicar la discusión acerca de la sostenibilidad socio-ambiental, de mayor interés en la actualidad.

## 2. METODOS

Se buscó por contenido en los directorios de búsqueda Google Scholar, en el portal Capes Periódicos, y en el portal ProQuest, que resultara en algún avance teórico tanto para la difusión de innovaciones en servicios como para la difusión de innovaciones en servicios públicos, que permitiría el desarrollo de una agenda de investigación en difusión en el sector público. Se seleccionaron artículos revisados por pares y libros en la lengua inglesa, en el caso de artículos científicos, sin delimitación temporal y utilizadas las siguientes combinaciones de palabras clave: “*diffusion*”, ou “*adoption*”, ou “*implementation*”, ou “*sustainability*”, ou “*institutionalisation*”, ou “*routinisation*”; “*innovation*”, ou “*innovations*”; e “*public services*”, ou “*public sector*”, ou “*services*”. Los resultados llevaron a la selección de dos trabajos aquí admitidos como base para la sumarización y composición de parámetros de análisis de la difusión de innovaciones en servicios públicos. Estos trabajos consisten en revisiones sistemáticas de literatura, realizadas por Greenhalgh *et al.* (2004), en el campo de la innovación en servicios de salud, y por Vries, Bekkers y Tummers (2014), en el campo de la innovación en el sector público. El primer trabajo propone una revisión sistemática de la literatura acerca de las múltiples influencias en la adopción y asimilación de innovaciones de servicios de salud y fue complementado por la maduración de las formulaciones propuesto por Greenhalgh, Barton-Sweeney y Macfarlane (2013). El segundo estudio, de Vries, Bekkers y Tummers (2014), consiste en una revisión sistemática de la literatura sobre la innovación en el sector público, que analizaron 158 artículos y libros en el período entre 1990 y 2014, analizados de acuerdo con las siguientes categorías: 1) definición de innovación, 2) tipos de innovación, 3) objetivos, 4) factores que influyen en el proceso de innovación (incluyendo la adopción y la difusión), y 5) resultados.

La revisión de literatura realizada llevó a la composición de un resumen esquemático teórico-conceptual para la difusión de innovaciones en servicios públicos, compuesto por las siguientes dimensiones teóricas y sus variables asociadas: formulaciones teóricas sobre la difusión de innovaciones construidas por Rogers (1983) - referencia clásica sobre la temática y la terminología adoptadas en el presente artículo - sobre innovación y difusión de innovaciones en servicios por Greenhalgh (2004, 2013) y las formulaciones teóricas sobre la innovación y la difusión de innovaciones en el sector público por Vries, Bekkers y Tummers (2014).

### 3. DIFUSIÓN DE INNOVACIONES EN SERVICIOS

En cuanto a la difusión de innovaciones en organizaciones prestadoras de servicios, el trabajo de mayor relevancia encontrado en la revisión bibliográfica fue el de Greenhalgh *et al.* (2004), el cual, al igual que el de Vries, Bekkers y Tummers (2014), propone una revisión sistemática de literatura, más específicamente dirigida a los servicios de salud prestados en el Reino Unido. Es importante señalar que la investigación desarrollada por aquellos autores fue comisionada por el Departamento de Salud del Reino Unido, el cual pretendía implantar una agenda de modernización de su servicio nacional de salud. Esto revela el interés del Estado en conocer la dinámica de la difusión de las innovaciones, para promover la modernización en la gestión pública, motivado por los principios de eficiencia y eficacia.

En cuanto a la necesidad de explorar la inmensa literatura disponible sobre el tema, los autores desarrollaron una nueva técnica de revisión, denominada meta-narrativa, la cual consiste en un enredo que considera una tradición científica particular. Dicho de otro modo, se enfoca el desarrollo histórico de conceptos y el mapeamiento de trabajos semisinales o primarios, que suscitaron la realización de otros trabajos, contribuyendo, de hecho, al desarrollo de las diferentes tradiciones en investigación.

Aunque se subraya la importancia de estos primeros estudios, sobre todo por el hecho de haber producido resultados empíricos sobre las características de las innovaciones, el comportamiento de los adoptantes, la influencia de los medios de comunicación masiva sobre la decisión de los adoptantes, los autores apuntan sus limitaciones teóricas, actitud fundamental para actualizar los modelos de difusión de innovaciones. Caen bajo, pues, las siguientes suposiciones erróneas de los estudios de difusión de innovación anteriores: análisis de restricción de la persona o el adoptante innovación individuales (1); el supuesto de que la innovación es mejor que la práctica, producto, comportamiento que la precedieron y que ella sustituyó, sumado al presupuesto de que la innovación adoptada es más digna de estudio que la no adoptada o rechazada (2); la idea de que los estándares de adopción reflejan rasgos invariables de personalidad de los adoptantes (3); y de que los hallazgos de las investigaciones en difusión pueden ser invariablemente transpuestos para contextos y configuraciones distintas.

Los primeros modelos conceptuales suscitaron nuevos desarrollos y, por consiguiente, rupturas impuestas por investigaciones posteriores, que van a enriquecer el modelo de difusión de innovaciones en organizaciones de servicios, construido por los autores con base en la meta-narrativa. Así, Greenhalgh *et al.* (2004) enfocan los llamados *development studies*, que exploran la influencia de diferentes contextos, creando un sistema de innovación, resultante de la interacción entre innovación y contexto, y capaz de sustituir la concepción de atributos de innovación, propia a los primeros estudios o estudios clásicos. Además de áreas dirigidas a la salud, los autores indican la relevancia de áreas alineadas a la literatura sobre gestión de organizaciones, como la que aborda los determinantes de la innovación o propensión a la innovación [*innovativeness*] organizacional; que se centra en la innovación desde el punto de vista de los procesos organizativos, así como del contexto y la cultura organizativa; la que trata de los estudios interorganizacionales; que concentra los enfoques fundamentados en la gestión del conocimiento para la innovación en las organizaciones; a la que reúne los estudios de narrativa organizacional, que destacan la capacidad de innovación desde el punto de vista de la creatividad de individuos en las organizaciones o de la generación de nuevas ideas; y, por último, el área de los estudios en complejidad, derivada de la teoría de los sistemas generales, que considera la innovación como transformación de estándares de interacción, "comprendidos como respuestas complejas de seres humanos relacionadas entre sí en situaciones locales: la difusión de innovaciones es como un proceso

altamente orgánico y adaptativo en el que la organización se adapta a la innovación y la innovación se adapta a la organización " (Greenhalgh *et al.*, 2004, p. 593).

En el modelo conceptual desarrollado por Greenhalgh *et al.* (2004) según la revisión de literatura se destacan los determinantes de las categorías descompuestas por esos autores - difusión, diseminación e implementación de innovaciones.

### 3.1 O processo organizacional de assimilação da inovação

De acuerdo con el enfoque de Rogers (1983), que, sin embargo, es complementado por estudios empíricos más recientes, sobre todo en el área de servicios de salud, ese elemento prevalece en las investigaciones pertenecientes a la sociología, en las cuales las características o atributos de las innovaciones explican las distintas tasas de adopción de innovaciones. Las siguientes características, pertenecientes a la obra de Rogers (1983), son listadas por los autores y refrendadas por la revisión sistemática de literatura en el ámbito de la innovación en servicios de salud: ventaja relativa; compatibilidad; complejidad; posibilidad de ser probada; visibilidad. Los autores también citan la reinención, también amparados en Rogers (1983), afirmando que, si los adoptantes potenciales pueden adaptar, redefinir, o modificar la innovación para atender a sus propias necesidades, será adoptada más fácilmente. En el caso de las obras de referencia, Rogers, Greenhalgh *et al.* (2004) afirman que la reinención es particularmente importante para las innovaciones que surgen espontáneamente, como buenas ideas, y se propagan por redes sociales informales, descentralizadas y horizontales.

Para los autores, aunque estas características se definen como estándar y, a excepción de la reinención, citadas ampliamente, no son suficientes para explicar la adopción y la asimilación de innovaciones complejas en las organizaciones. Para ello, destacan los siguientes atributos clave:

*Fronteras difusas [fuzzy boundaries]*: las llamadas innovaciones complejas en las organizaciones de servicios se caracterizan por un "núcleo duro" (los elementos irreductibles de la innovación) y una "periferia tierna", que consistir en las estructuras y sistemas necesarios para la implementación de la innovación. Esta formulación, sumada a la de reinención ya la idea del ajuste del sistema de innovación, revela la característica de preparación para la innovación de ese sistema.

*Riesgo*: una innovación que trae un alto grado de incertidumbre en cuanto a sus resultados suscita en el individuo la impresión de que adoptarla es más arriesgada, de modo que eso influye en la no adopción. Aunque los riesgos y los beneficios no están distribuidos homogéneamente en una organización, el equilibrio de todos los vectores de riesgos y beneficios refleja la base de poder de la organización e influye en la mayor probabilidad de que la innovación sea asimilada.

*Conocimiento necesario para utilizar la innovación*: la innovación será más fácilmente adoptada si el conocimiento necesario para utilizarla puede ser codificado y transferido de un contexto a otro.

*Extensión / soporte*: se trata de la influencia positiva del entrenamiento, soporte, de una tecnología ofrecida como extensión a un producto de una innovación a fin de facilitar la adopción de ésta. Para los autores, la presencia de este tópico indica que las características o atributos de las innovaciones no son estables, de modo que es la interacción entre la innovación, los adoptivos y un contexto particular que determina la tasa de adopción. Con el fin de deconstruir el carácter de inmutabilidad de las características o atributos de la innovación, Greenhalgh *et al.*, citan Dearing e And (1994, p. 19):

La concepción de innovaciones como si estas "hubiesen poseído" atributos que hace parte de una heurística común empleadas por las personas cuando están apreciando algo nuevo. Sin embargo, esta tendencia contribuye a oscurecer la importancia de la

percepción humana en la difusión de innovaciones. Lo que es nuevo para una persona puede ser "viejo" para otra ... Además, la decisión de adoptar y/o usar la innovación se basa en la percepción de la ventaja de la innovación ante otros modos de cumplimiento del mismo objetivo. Lo que es fácil para una persona puede ser extremadamente difícil para otra persona (Greenhalgh et al., 2004, p. 598)

### *3.2 Fatores de influência da difusão relacionados ao contexto externo: redes interorganizacionais e colaboração*

Greenhalgh *et al.* (2004) destacan que la decisión de una organización en cuanto a adoptar una innovación y sus esfuerzos para implementarla y sostenerla depende de las siguientes influencias externas:

*Redes interorganizacionales informales:* la decisión por la innovación en una organización está significativamente influenciada por el número de organizaciones comparables (homofílicas) que tienen intención de adoptar o adoptar.

*Estrategias de propagación intencionales:* la revisión sistemática demostró que las iniciativas formales en red, como las iniciativas colaborativas de mejora de calidad, a través del intercambio de ideas y de la construcción colectiva del conocimiento, no siempre son efectivas.

*Ambiente más amplio:* en cuanto al impacto de las variables ambientales sobre la innovación organizacional, los hallazgos de la revisión indican que hay evidencias dispersas y heterogéneas, teniendo en cuenta que los investigadores abordaron diferentes aspectos ambientales y diferentes cambios ambientales. Se identificó que la incertidumbre ambiental provoca un pequeño impacto positivo o ningún impacto sobre la propensión a la innovación [*innovativeness*].

*Directivas políticas:* este aspecto decisivo para el sector público no ganó centralidad en la revisión sistemática de la literatura propuesta, ya que no era objetivo de los autores abordar la literatura sobre la formulación y el impacto de las políticas. Sin embargo, algunos estudios compilados evaluaron los efectos del contexto político sobre la adopción de una innovación específica. Según sus hallazgos, una política de incentivo en la etapa inicial de implementación puede aumentar sus posibilidades de éxito, tal vez debido al incentivo a promover financiamientos.

### *3.3 Factores de influencia de la difusión relacionados con la implementación y la rotinización*

Greenhalgh et al. (2004) lanzan el concepto de implementación de Meyers, Sivakumar y Nakata: "las actividades empleadas inicialmente que a menudo suceden la decisión de adoptar" (1999: 295). Según los hallazgos de investigación, la implementación depende de factores incluidos en la decisión por la adopción inicial y en las etapas iniciales de asimilación, así como de los componentes de preparación del sistema para la innovación, que son relevantes en las etapas iniciales de la implementación. También hay otros elementos enumerados a seguir:

*Estructura organizativa:* el carácter adaptable y flexible de la estructura organizacional, así como la capacidad de la estructura y de los procesos organizacionales abrazar decisiones descentralizadas refuerzan el éxito de la implementación y aumentan la probabilidad de rotinización.

*Liderazgo y gestión:* el apoyo de la alta administración, la actuación de los defensores de la innovación en el proceso de implementación y el compromiso continuo intensifican el proceso de implementación y rotinización. La alineación entre la alta administración, las gerencias intermedias y los líderes involucrados influye en el proceso de rotinización.

*Recursos humanos:* el éxito del proceso de rotinización depende de la motivación, capacidad y competencia de los individuos involucrados. Aquí también se inserta la importancia del entrenamiento, sobre todo, entrenamiento en equipos.

*Financiación:* si hay financiamiento continuo para la implementación, es más probable que la innovación sea implementada y rotinizada.

*Comunicación intraorganizacional:* más un elemento de influencia positiva es la comunicación a través de la estructura organizacional.

*Redes interorganizacionales:* cuanto mayor es la complejidad de un proceso de implementación, mayor será el peso de las redes interorganizacionales en el éxito de la implementación.

*Feedback:* la información precisa y oportuna acerca del proceso de implementación a través de sistemas de revisión y recolección de datos incrementa la probabilidad de éxito de la rotinización.

*Adaptación/reinvención:* el éxito de la implementación y la rotinización se relaciona con la capacidad de adaptaciones a contextos locales de las innovaciones.

#### *3.4 Adecuación del modelo/resumen esquemático de Greenhalgh et al. (2004) a los servicios públicos*

A continuación se realizará la comparación entre los factores que influyen la etapa de adopción/difusión de una innovación en el sector público, basada en Vries, Bekkers y Tummers (2014), y los factores que influyen la adopción y asimilación de innovaciones en la prestación de servicios de salud y en las organizaciones que prestan estos servicios. El trabajo de Greenhalgh, Barton-Sweeney y Macfarlane (2013) revisa el trabajo de Greenhalgh et al. (2004) en la medida en que sustituye el término modelo conceptual de determinantes de difusión, diseminación e implementación por sumario esquemático de múltiples influencias en la adopción y asimilación. Con base en la revisión de literatura y en las peculiaridades de la presente investigación, se plantearán factores vinculados más a las organizaciones y menos a las características individuales de los adoptantes, así como, de modo distinto de Rogers (1983), los atributos de la innovación no ganarán la centralidad, en la fase empírica. Es necesario reforzar la concepción de un sistema de innovación que considere la influencia de diferentes contextos, así como focalizar los procesos organizacionales, el contexto y la cultura organizativa, además de la creatividad o capacidad de innovación de los individuos en la organización.

De acuerdo con Greenhalgh et al. (2004), es necesario evitar los equívocos de investigaciones anteriores en difusión de innovaciones, entre los que se destacan para esta investigación los siguientes: 1) la restricción del análisis al adoptante individual, desconsiderando la complejidad del proceso de difusión de innovaciones en organizaciones; 2) la idea de que la adopción está relacionada con rasgos invariables de personalidad de los individuos adoptivos; 3) la tendencia a transponer hallazgos de investigaciones en difusión para contextos distintos. Este tercer punto, es fundamental para la presente investigación, pues señala el riesgo de generalizaciones de modelos que consideran justamente factores y determinantes construidos en otras investigaciones empíricas.

La inclusión de elementos de estudios anteriores o clásicos en el sumario, ligados, por ejemplo, a los atributos de la innovación de Rogers (1983), no tendrá por objetivo reforzar el carácter esencialista de la innovación, sino someterlos a la comprensión de la innovación como procesos dependientes de las relaciones humanas afectadas por el contexto y la difusión



de innovaciones como un proceso orgánico y adaptativo en el que tanto la organización se adapta a la innovación como la innovación se adapta a la organización.

Con el fin de evitar la concepción esencialista de los atributos de la innovación, que oscurece la multiplicidad de la percepción humana en la difusión de innovaciones, se destacan los siguientes atributos de Rogers (1983), levantados por Greenhalgh *et al.* (2004) y por Vries, Bekkers y Tummers (2014), sumados a otros que relativizan la perspectiva esencialista, arrollados por Greenhalgh *et al.* (2004):

CUADRO 1 - Factores de difusión relacionados a los atributos de la innovación

ATRIBUTOS CLÁSICOS (Rogers, 2003)	ASPECTOS DE INVESTIGACIONES RECIENTES (Greenhalgh <i>et al.</i> , 2004)
Complejidad Ventaja relativa Compatibilidad	Riesgo Extensión / soporte Reinvención (basado en Rogers, 2003) Fronteras difusas Conocimiento necesario para utilizar la innovación

Fuente: Elaboración de los autores.

Con base en Greenhalgh *et al.* (2004), se apartarán las concepciones, vinculadas a Rogers (1983), que limitan las innovaciones a los productos (desconsiderando el carácter procesal de la innovación), la unidad de adopción al individuo y la difusión a la imitación. Se corrobora así el término asimilación en sustitución del término adopción y el equipo, departamento u organización en sustitución del individuo, además del proceso ser reconocido como orgánico y no lineal.

CUADRO 2 – Distinción conceptual entre los términos asimilación y adoção

ASIMILACIÓN	ADOPCIÓN
Proceso formal de toma de decisiones, que incluye fases de evaluación y esfuerzos planificados y sostenidos para la implementación. Proceso centrado en el equipo, no en el individuo, y en el ámbito organizacional. El modelo orgánico, no lineal, desorganizado, en el que se admite el movimiento de ir y venir entre las siguientes fases: <b>Iniciación - Desarrollo - Implementación</b>	El proceso centrado en el individuo, lineal, pautado por la imitación y subdivisión entre adotantes individuales y retardatarios -que, según Greenhalgh <i>et al.</i> , No tiene fundamentación empírica). El proceso obedece a las siguientes etapas: <b>Consciencia - Persuasión - Decisión - Aplicación - Confirmación</b>

Fuente: Elaboración de los autores.

A seguir se enumeran los elementos vinculados a las fases de difusión de innovaciones. Se destacan en Vries, Bekkers y Tummers (2014) los factores organizacionales que influyen la difusión y en Greenhalgh *et al.* (2004) la selección de determinantes sometidos relacionados a lo que los autores designan por implementación y, secundariamente, rotinización

CUADRO 3 - Factores de difusión relacionados con las fases de implementación y rotinización

Recursos obra organizacional de sobra Flexibilidad y descentralización en la organización Alineación entre alta administración, gerencias intermedias y líderes involucrados Comunicación intraorganizacional (estructura de redes) Comentarios / sistemas de revisión Adaptación / reinvención de la innovación
---

Fuente: Elaboración de los autores.

Se destacan las formulaciones relacionadas al contexto político y también a las redes interorganizacionales. Para la presente investigación, estos factores serán considerados a medida que influyeran el proceso intraorganizacional de difusión, sin considerar, por lo tanto, la difusión interorganizacional, que en la literatura se denomina diseminación.

CUADRO 4 – FACTORES DE DIFUSIÓN RELACIONADOS CON EL CONTEXTO EXTERNO

Participación en redes interorganizativas
Presiones públicas
Directivas políticas
Financiamiento

Fuente: Elaboración de los autores.

#### 4. RESUMEN ESQUEMÁTICO TEÓRICO-CONCEPTUAL

El levantamiento bibliográfico a fin de aprehender posibles teorizaciones sobre la difusión de innovaciones en el sector público evidenció que no hay modelo listo disponible para aplicación en investigaciones empíricas, así tiene el esfuerzo de sumar formulaciones teóricas sobre la difusión de innovaciones construidas por Rogers (1983). Como se ha visto en las subsecciones anteriores, Vries, Bekkers y Tummers (2014) presentan un modelo para la innovación en el sector público que contempla la difusión de innovaciones, sin embargo, aunque los autores afirman que las investigaciones a menudo abordan la difusión de innovaciones, la difusión es poco abordada en su modelo. Greenhalgh *et al.* (2004), a su vez, presentan un denso modelo, específicamente orientado a la difusión de innovaciones en servicios de salud, que no podría ser estrictamente transpuesto para una investigación sobre difusión de innovaciones en servicios públicos. A continuación, se propone, con base en la revisión de literatura, un resumen esquemático para estudiar la difusión de innovaciones aplicable a la realidad de los servicios públicos, que moviliza los conceptos y la terminología que pueden emplearse en la difusión de innovaciones en servicios públicos, las etapas del proceso de difusión, los factores que influyen la difusión de innovaciones en servicios públicos, resultantes del análisis de los factores planteados a partir de la revisión bibliográfica realizada.

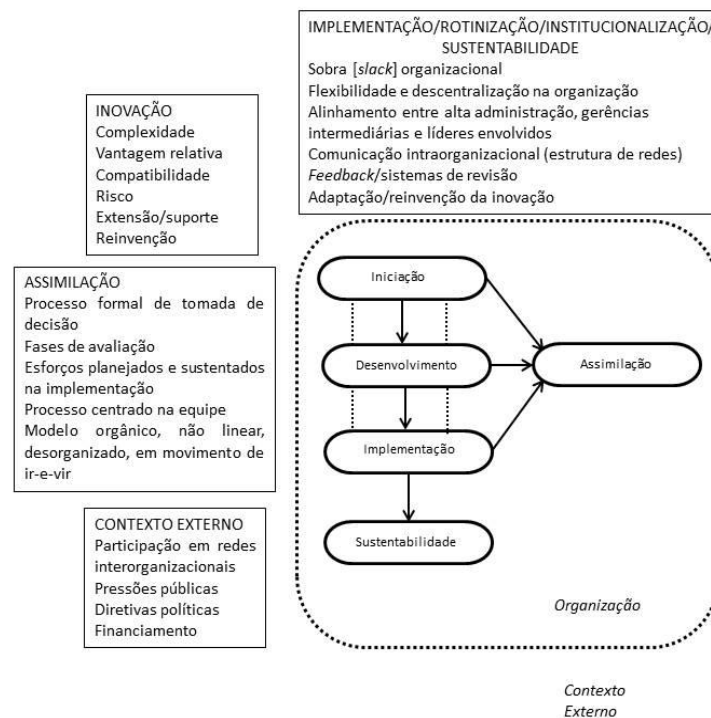


FIGURA 1 – Resumen esquemático teórico-conceptual de factores de difusión en servicios públicos  
Fuente: Elaboración de los autores.

## 5. CONCLUSIÓN

El presente artículo forma parte de una investigación más amplia que objetiva evaluar empíricamente la ocurrencia de la difusión en innovaciones premiadas en el Concurso Innovación en el Sector Público, promovido por la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), escuela de gobierno del Poder Ejecutivo federal brasileño, de acuerdo con la terminología defendida por Farah (2008), el objetivo de proponer criterios de evaluación relacionados con la difusión, a fin de que la ENAP pueda no sólo incentivar la difusión o diseminación - basada en la terminología defendida por Farah (2008) - a partir de la premiación y de la visibilidad conferida a las experiencias, pero también puede premiar las experiencias que alcanzaron o tienen mayor potencial de alcanzar la sustentabilidad, lo que indicaría la ocurrencia de la asimilación de la innovación por la organización pública que la implementó.

La ausencia de terminología establecida en el campo de la difusión de innovaciones en servicios públicos o, más propiamente, en organizaciones del sector público implicó la realización de investigación exploratoria, a fin de determinar qué términos serían más adecuados al ámbito de los servicios públicos y, más específicamente, a la dinámica intraorganizacional de la difusión de innovaciones, ya que hubo avances considerables en investigaciones cuyo enfoque se volvió a la dinámica interorganizacional, o a la diseminación de las innovaciones en el sector público, como indican los trabajos de Farah (2001, 2006a, 2006b, 2007, 2008), pautados por trabajos como los de Walker (1969), Berry y Berry (1990) y Donahue (2005).

Para la fijación terminológica, los trabajos relacionados con la investigadora Trisha Greenhalgh (Greenhalgh *et al.*, 2004, Greenhalgh *et al.*, 2005, Greenhalgh, Barton-Sweeney, Macfarlane, 2013) en el ámbito de la difusión de innovaciones en organizaciones de servicios

de salud fueran fundamentales en virtud de los avances teóricos alcanzados y de la robustez de su modelo conceptual Greenhalgh *et al.*, 2004), de acuerdo con la primera denominación, o resumen esquemático, corrección propuesta en trabajo posterior (Greenhalgh, Barton-Sweeney, Macfarlane, 2013) y pela constatación de que no es posible determinar predictores de la difusión de innovaciones.

Además de demostrar las múltiples influencias involucradas en la difusión, o, más específicamente, en la adopción y asimilación de innovaciones, estos trabajos contribuyen significativamente con la definición terminológica en difusión de las llamadas innovaciones complejas, en el ámbito organizacional y no sólo individual. Así, se distingue, por ejemplo, el término adopción, empleado para una investigación del fenómeno de la difusión según el individuo, y el término asimilación, para una investigación del mismo fenómeno desde una perspectiva organizacional. (Greenhalgh *et al.*, 2005) para un análisis de la difusión contribución más importante para una consolidación de un estatuto teórico-conceptual en difusión de innovaciones, visto que ese método consistente en abordar tópicos que fueron conceptualizados de modo diverso por diferentes grupos de investigadores, A fin de construir una narrativa exhaustiva que tenga en cuenta la perspectiva multidisciplinaria.

De modo suplementario, la revisión sistemática sobre la innovación en el sector público realizada por Vries, Bekkers y Tummers (2014), cuyo resultado fue la propuesta de un modelo empírico acerca de la innovación, que incluye el abordaje del fenómeno de la difusión aunque en carácter secundario, ofreció algunos factores de influencia de la difusión que coinciden a los de Greenhalgh *et al.* (2004) y, por lo tanto, pueden confirmar su aplicación en servicios públicos. El reciente trabajo de Hartley (2016) confirma la contribución a la difusión de innovaciones en el sector público de los trabajos de Greenhalgh anteriormente mencionados. Sin embargo, todavía es necesario reforzar la importancia del desarrollo de investigaciones que aborden la difusión desde el punto de vista intraorganizacional -o tan sólo organizacional- y no sólo interorganizacional, en consonancia una vez más con la reflexión de Hartley (2016). De este modo, el resumen propuesto por el presente artículo apunta a ofrecer subsidios para el análisis del fenómeno de la difusión de innovaciones en servicios públicos en la perspectiva de la dinámica organizacional de la asimilación y de la sostenibilidad, a fin de orientar la evaluación de la ocurrencia de la difusión en organizaciones públicas, Sin que se agoten las posibilidades de análisis del fenómeno, en admitiendo que las propias experiencias en el sector público puedan ofrecer nuevos subsidios para la consolidación de parámetros y criterios de verificación de la difusión en servicios públicos.

## REFERÊNCIAS

- Albury, D. (2005). Fostering innovation in public services. *Public money and management*, 25(1), 51-56.
- Barras, R. (1986). Towards a theory of innovation in services. *Research policy*, 15(4), 161-173.
- Berry, F. S. & Berry, W. D. (1990). State lottery adoptions as policy innovations: an event history analysis. *American Political Science Review*, 84(2), 395-415.
- Bhatti, Y., Olsen, A. L. & Pedersen, L. H. (2011). Administrative professionals and the diffusion of innovations: The case of citizen service centres. *Public Administration*, 89(2), 577-594.
- Bilderbeek, R., Hertog, P. den, Marklund, G. & Miles, I. (1998). *Services in innovation: knowledge intensive business services (KIBS) as co-producers of innovation*. Oslo: STEP Group. (SI4S Synthesis Paper, n. 3).
- Bloch, C. (2010). Towards a conceptual framework for measuring public sector innovation, Nordic project, measuring innovation in the public sector in the Nordic countries: Copenhagen: Mepin.
- Borins, S. (2002). Leadership and innovation in the public sector. *Leadership & Organization Development Journal*, 23(8), 467-476.
- Borins, S. (2014). *The persistence of innovation in government*. Washington D.C.: Brookings Institution Press; Ash Center for Democratic Governance and Innovation.
- Damanpour, F. & Schneider, M. (2008). Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: assessing the role of managers. *Journal of public administration research and theory*, 19(3), 495-522.
- Dolowitz, D. P., Marsh, D. (1996). Who learns what from whom? A review of the policy transfer literature. *Political Studies*, 44, 343-357.
- Donahue, J. D. (2005). Dynamics of diffusion: conceptions of American federalism and public-sector innovation. *World*, 18(1).
- DONAHUE, John D. (2005). *Dynamics of diffusion: conceptions of American federalism and public sector innovation*. Retrieved from: <http://www.innovations.harvard.edu/search.html>
- Farah, M. F. S. (2006). Dissemination of Innovations: learning from sub-national awards programmes in Brazil. In: Alberti, A., Bertucci, G. (org.). *Innovations in Governance and Public Administration: replicating what works*. New York: United Nations/ Department of Economic and Social Affairs.
- Farah, M. F. S. (2008). Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. *Organizações & Sociedade*, 15(45), 107-126.
- Freeman, C. (1988). Diffusion: the Spread of new technology to firms, sectors and nations. In Heertje, A. (Org). *Innovation, technology, and finance*. New York: Blackwell.
- Gadrey, J., Gallouj, F., & Weinstein, O. (1995). New modes of innovation: how services benefit industry. *International journal of service industry management*, 6(3), 4-16.
- Gallouj, F. & Weinstein, O. (1997). Innovation in services. *Research policy*, 26(4-5), 537-556.

- Gallouj, F. (2002). *Innovation in the Service Economy: the new wealth of nations*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Greenhalgh T, Robert G, Macfarlane F, Bate P, Kyriakidou O., Peacock R. (2005). Storylines of research in diffusion of innovation: a meta-narrative approach to systematic review. *Soc Sci Med.* 61(2),417-30.
- Greenhalgh, T., Barton-Sweeney, C., & Macfarlane, F. (2013). Exploring the diffusion and sustainability of service innovation in healthcare. In Osborne, S., Brown, L. (Eds.). *Sage Handbook of innovation in public services*. London: Sage. pp. 540-560.
- Greenhalgh, T., Robert, G., Bate, P., Kyriakidou, O., Macfarlane, F. & Peacock, R. (2005). *Diffusion of innovations in health service organizations: a systematic literature review*. Oxford: Black-well.
- Greenhalgh, T., Robert, G., Macfarlane, F., Bate, P. & Kyriakidou, O. (2004). Diffusion of innovations in service organizations: systematic review and recommendations. *The Milbank Quarterly*, 82(4), 581-629.
- Hartley, J. (2014). Eight and a half propositions to stimulate frugal innovation. *Public Money and Management* 34(3): 227-32
- Hartley, J. (2016). Organizational and governance aspects of diffusing public innovation. *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*, Cambridge: University of Warwick.
- Hughes, A., Moore, K., & Kataria, N. (2011). Innovation in public sector organisations: a pilot survey for measuring innovation across the public sector. *London: Nesta*.
- Kim, H. (1999). *The Process of Innovation in Local Government*. Cambridge: John F. Kennedy School of Government's, Harvard School.
- Koch, P. & Hauknes, J. (2005). *Innovation in the Public Sector*. Retrieved from: <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/226573/d20-innovation.pdf?sequence=1>.
- Korteland, E., & Bekkers, V. (2007). Diffusion of E-government innovations in the Dutch public sector: The case of digital community policing. *Information Polity*, 12(3), 139-150.
- Lima, D. H., & VARGAS, E. (2010). O estado da arte sobre Inovação no Setor Público: como estudos de inovação em serviços podem contribuir. *XXXIV ENANPAD*, 1-15.
- Meyer, A. D., & Goes, J. B. (1988). Organizational assimilation of innovations: A multilevel contextual analysis. *Academy of management journal*, 31(4), 897-923.
- Nogueira, F. D. A. (2006). *Continuidade e descontinuidade administrativa em governos locais: fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos*. Tese de Doutorado, Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo, Brasil.
- OCDE (2005). *Manual de Oslo: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação*. 3. ed. Brasília, DF: Finep.
- Osborne, S. P. & Brown, K. (2005). *Managing change and innovation in public service organizations*. Oxon: Routledge.
- Rogers, E. M. (1983). *Diffusion of innovation*. New York: Free Press.
- Schumpeter, J. (1985). *A teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural.

Valente, T. W. (1995). *Network Models of the Diffusion of Innovations*. Cresskill, N. J.: Hampton.

Valente, T. W. (1996). Social network thresholds in the diffusion of innovations. *Social networks*, 18(1), 69-89.

Van de Ven, A. H.; Polley, D. E.; Garud, R., Venkataraman, S. (1999). *The Innovation Journey*. Oxford: Oxford University Press.

Vargas, E. R., Bohrer, C. T., Ferreira, L. B., & Moreira, M. F. (2013). A pesquisa sobre inovação em serviços no Brasil: estágio atual, desafios e perspectivas. *Revista ReGePe*, 2(1), 03-21.

Walker, J. L. (1969). The diffusion of innovations among the American states. *American political science review*, 63(3), 880-899.

Walker, J. L. (1969). The diffusion of innovations among the American states. *American political science review*, 63(3), 880-899.

Walker, R. M. (2014). Internal and External Antecedents of Process Innovation: A review and extension. *Public Management Review*, 16(1), 21-44.

#### PRESENTACIÓN DE LOS AUTORES:

Marina Figueiredo Moreira<sup>I, II</sup>

<sup>I</sup> Post-doctor en Business por la University of Nottingham (UK). PHD en Ciencias de la Gestión por la Université Aix-Marseille (Francia). Doctora en Administración por el Programa de Postgrado en Administración de la Universidad de Brasilia – UnB.

<sup>II</sup> Universidad de Brasilia (UnB), Brasilia, Distrito Federal, Brasil. E-mail: marinamoreira@unb.br

Elisangela Dourado Arisawa<sup>I, II</sup>

<sup>I</sup> Mestranda del Programa de Pós-Graduação en Administración de la Universidad de Brasilia – UnB.

<sup>II</sup> Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Brasilia, Distrito Federal, Brasil. E-mail: elisangela.arisawa@inep.gov.br