

# De la Innovación Social a la Innovación Pública: un marco para la reflexión en la reforma de las políticas públicas

Álvaro Luna García

aluna@sinnergiak.org

Profesor de Sociología de las Organizaciones en la Universidad de Villanueva y Profesor-Tutor en la UNED, es licenciado y doctor en Sociología con el grado de Cum Laude por la Universidad del País Vasco. Posee un Master en Gestión de la Innovación y del Conocimiento y ha realizado estancias de investigación en el Departamento de Sociología y el Centro de Estudios Iberoamericanos (CILAS) de la Universidad de California, en San Diego (UCSD). Asimismo, es investigador y gestor de proyectos en Sinnergiak Social Innovation encargado de los proyectos europeos SIMPACT y Social Innovation Communities, incluidos en la convocatoria del 7º Programa Marco y H2020, respectivamente. Es también editor de la revista European Public and Social Innovation Review. Sus áreas de investigación están centradas en torno a los procesos, dinámicas e impacto de la Innovación Social, así como al estudio de las Industrias Culturales y Creativas y la Sociología Urbana, temas sobre los que ha publicado numerosos artículos.

Alfonso Unceta Satrustegi

auncenta@sinnergiak.org

Acreditado por ANECA al Cuerpo de Catedráticos de Universidad, es doctor en Sociología y Profesor Titular de Sociología de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Fruto de su tarea investigadora ha participado en más de sesenta proyectos de investigación y contratos

externos. Sus líneas prioritarias de trabajo son *Innovación Social, Gobernanza y Participación y Educación*. Ha obtenido el Premio Euskoiker de Investigación en el Área de Humanidades y CCSS, y el Premio de Investigación Jesús María Leizaola ambos en el año 2.004. Entre 2007 y 2013 ha sido Director del Master en Gestión de la Innovación y el Conocimiento. Posteriormente dirigió el Master en Innovación Social e Industrias Culturales y Creativas. Tiene una amplia experiencia en puestos de gestión. Ha sido Director de Universidades y Viceconsejero de Educación del Gobierno Vasco, Director del Departamento de Sociología 2 y Decano de la Facultad de CCSS y de la Comunicación. Desde 2011 es Director de Sinnergiak-Social Innovation (UPV-EHU) centro integrado en Euskampus. Desde septiembre de 2013 es asimismo Director de Aulas de la Experiencia de Bizkaia.

## RESUMEN

**E**l presente artículo ofrece un marco de reflexión relacionado con los vínculos entre la innovación social y la innovación pública, desde los mecanismos y metodologías que las conectan en diferentes redes y modelos de gobernanza compartida para el diseño y la creación conjunta de nuevas políticas públicas. Un espacio de interacción política intermedio que involucra a actores/agentes diversos –emprendedores sociales, innovadores sociales, investigadores, funcionarios, políticos, organizaciones sociales, etc.–, y donde la *innovación social* adquiere un carácter sistémico y estructural, más próximo al escalado de nuevas soluciones sociales y a la *institucionalización* de nuevas políticas públicas desde ámbitos cercanos a la *innovación pública*.

## PALABRAS CLAVE

Innovación social, innovación pública, gobernanza colaborativa, gobernanza en red, políticas públicas, co-creación, co-diseño.

## ABSTRACT

**T**he present article offers a framework to reflect on the existing links between social innovation and public sector innovation, from the perspective of the mechanisms, tools and methodologies which connect these concepts through different networks and shared governance models for the co-creation and co-design of new public policies. An intermediate space of interaction that involves diverse actors/agents –social entrepreneurs, social innovators, researchers, civil servants, politicians, policymakers, social organizations, etc.–, and where social innovation acquires a systemic and structural character, that is closer related to the scaling-up of new solutions to social problems, and the institutionalization of new public policies in areas more related to public sector innovation.

## KEYWORDS

Social innovation, public sector innovation, collaborative governance, network governance, public policies, co-design, co-creation.

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde que el concepto de Innovación Social comenzara a cobrar cierta relevancia a finales de la última década del pasado siglo (XX) y principios del actual (XXI), son varios los acercamientos que se han realizado para intentar delimitar los campos de su análisis y estudio académico-científicos, y conseguir definir con claridad qué entendemos por innovación social, cómo la localizamos, estudiamos, medimos y ponemos en práctica, cómo la difundimos y escalamos, la adaptamos a diferentes contextos y, quizás la pregunta más relevante de todas, ¿por qué es importante la innovación social?

La Innovación Social es importante en la medida en que nos ayuda a generar nuevo valor público y social (Mulgan, 2007, Harris & Albury, 2009, Bason, 2010). Ya en el libro editado por Juan-Luis Klein y Denis Harrison (2007), titulado *“L’innovation social: émergence et effets sur la transformation de sociétés”*, quedaban reconocidos estos dos valores atribuidos a la innovación – el público y el social–, cuando ambos autores destacaban la importancia de las formas en las que los actores sociales buscan soluciones novedosas a los problemas sociales, para responder y crear nuevos servicios en beneficio del interés común, y capaces de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. De igual modo, también reconocían (Klein & Harrison, 2007: 3-14) en sus definiciones, aquellas transformaciones que daban lugar a nuevas formas de desarrollo y gobernanza democráticas (Levesque, 2013) dentro de organizaciones y territorios, para construir nuevos sistemas de actores que acumulasen el *aprendizaje colectivo* y el *capital cognitivo* necesarios para la transformación social de sus entornos (Lawson & Lorenz, 1999; Moulaert *et al.*, 2013).

La reflexión de estos autores construía un puente claro entre la red de actores sociales –sociedad civil y ciudadanía–, y las estructuras democráticas y los centros de decisión que posibilitan la innovación social de manera sistémica; a saber, los recursos (políticos, económicos y culturales) y los procesos de colaboración públicos y privados (redes, instituciones públicas, organizaciones sociales, empresas, etc.) que sirven de apoyo a la innovación social.

Estas dos vertientes de la innovación, nos han llevado a conectar inevitablemente a la *innovación social* con la *innovación pública*, como conceptos de por sí inseparables, ya que toda *innovación pública* representa alguna *forma de innovación social* y viceversa, la *innovación social* puede contribuir a mejorar las maneras en las que se *innova* desde lo público. De acuerdo con Michael Harris y David Albury, *“la innovación social es innovación para el bien público y social”* (Harris & Albury, 2009:16). Esta relación ha abierto todo un nuevo campo de análisis centrado en comprender cómo se conecta la *innovación social* a la *innovación pública* y de cómo ésta primera puede influir en el diseño y cambio de las *políticas públicas*.

Asimismo, una de las supuestas virtudes de las aproximaciones definidas anteriormente, se refiere a la *innovación* de la *política* y las *administraciones públicas*, es decir, los modelos de gobernanza –especialmente la *colaborativa* y en *red*– que deben responder al vacío existente entre las instituciones políticas y la ciudadanía y acortar, por lo tanto, la brecha existente

entre ambas (Torfing *et al.*, 2012; Torfing, 2016; Klijn & Koppenjan, 2016). De hecho, la gobernanza es en gran medida un mecanismo que favorece la intervención pública en la deliberación y la toma de decisiones políticas y, para ello, crea un espacio político intermedio, un conector entre los responsables políticos y la ciudadanía.

Es precisamente ese espacio político intermedio el lugar en el que se persigue hacer coincidir a un variado grupo de actores sociales, públicos y privados, con el objetivo de impulsar la cooperación y el intercambio de conocimiento en orden a la orientación o la resolución de problemas sociales. No debe por tanto ignorarse que esta movilización de actores sociales, recursos, y conocimiento no solo persigue el intercambio de ideas, sino también el logro de mejores soluciones sociales, es decir, de impulsar la *innovación social* (Levesque, 2013; Subirats, 2015; Castro & Unceta, 2015b).

El presente artículo ofrece un marco de reflexión relacionado con los vínculos entre la innovación social y la innovación pública, desde los mecanismos y metodologías que las conectan en diferentes redes y modelos de gobernanza compartida para el diseño y la creación conjunta de nuevas políticas públicas (Castro & Unceta 2015b). Un espacio de interacción política intermedio que involucra a actores/agentes diversos –emprendedores sociales, innovadores sociales, investigadores, funcionarios, políticos, organizaciones sociales, etc.–, y donde la *innovación social* adquiere un carácter sistémico y estructural, más próximo al escalado de nuevas soluciones sociales y a la *institucionalización* de nuevas prácticas y políticas públicas desde ámbitos cercanos a la *innovación pública* (Alvord, 2004; Hämäläinen & Heiskala, 2007; Garud *et al.*, 2007).

La primera parte de este artículo se centrará en discutir las perspectivas y teorías que conectan a la *innovación pública* con la *social*, abordando también su relación con los modelos de gobernanza en red y la gobernanza colaborativa. La segunda parte, se enfocará a realizar un estado del arte de los principios metodológicos y los desafíos vinculados con la *innovación pública y social*, desde la descripción de un nuevo horizonte para su análisis y comprensión.

## 2. LA INNOVACIÓN DEL ÁMBITO PÚBLICO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El incremento de la complejidad de los procesos inscritos en la gobernanza de nuestras instituciones públicas para tratar problemas sociales igualmente complejos (Grau *et al.*, 2010), ha sido un tema abordado recurrentemente en las dos últimas décadas, abriendo el camino a la *innovación pública* (Mulgan, 2010; Bason, 2010). Mientras que la innovación privada está relacionada con la capacidad de las organizaciones y actores para crear valor añadido dentro del ámbito privado, la innovación pública está asociada con la creación de valor público en diferentes áreas de las políticas públicas, los servicios, las infraestructuras, la gestión pública, etc. (Moore, 1995; Torfing, 2016).

Según Geof Mulgan (2007), *“la innovación pública se centra en el desarrollo de ideas que funcionan a la hora de crear valor público. Estas ideas deben ser novedosas (antes que simples mejoras), deben ser aplicadas y asimiladas (en lugar de ser simplemente buenas ideas); y deben ser útiles”* (Mulgan, 2007: 6).

Christian Bason (2010), define la *innovación pública* como *“el proceso de creación de nuevas ideas para transformarlas en valor social. Se relaciona con cómo los políticos, los líderes públicos, y los empleados visualizan un nuevo estado del mundo y lo convierten en real. El concepto de innovación, por tanto, se centra en averiguar si una organización es capaz de generar y seleccionar las mejores ideas posibles para implementarlas de forma efectiva, y asegurar su valor creativo* (Bason, 2010:34).

A este respecto, es necesario distinguir entre la *innovación pública* como *innovación de la política* y la *innovación pública* como *innovación de las administraciones públicas*. La primera iría referida a la innovación de los procesos y maneras de representación y toma de decisiones políticas; mientras que la segunda, se relacionaría con las formas de gestión y prestación de servicios de las administraciones públicas desde su rol de actor, provisor –de recursos económicos, políticos y sociales– y responsable del diseño de nuevas políticas públicas. Esta segunda perspectiva estaría más relacionada con la *nueva gestión de lo público* –*new public management*– y con la gobernanza de los servicios públicos (Dunleavy & Hood, 1994; Lane, 2000; Meuleman, 2008)

De esta manera, la *innovación pública* se convierte en una expresión de la *innovación social*, dando lugar a un único ecosistema marcado por el objetivo de buscar beneficios sociales e institucionales comunes, en diferentes niveles de gobierno –local, regional, Estatal–, (Morata, 2004) y a través de la participación de actores diversos –políticos, administrativos y sociales–.

Dicho en otros términos, es legítimo y deseable perseguir que los modelos de gobernanza no atiendan solamente a cuestiones de proceso sino que también tengan como objetivo irrenunciable la obtención de mejores resultados (Castro & Unceta, 2015b). Así, en términos de proceso, la intención explícita de los modelos de gobernanza sería implicar a un número cada vez mayor y más diverso de actores sociales en la deliberación y/o en la toma de decisiones políticas. Pero, en términos de resultados, los modelos de gobernanza deberían ir más allá de lo que se ha denominado el *“experimentalismo democrático”* (Dorf y Sabel, 1998), y ser también capaces de generar resultados políticos relevantes, efectivos y aplicables.

## 2.1. Las redes de gobernanza colaborativa

El camino para la creación de nuevas soluciones a los problemas y necesidades de la ciudadanía descansa sobre la capacidad para acercarse a este desafío de forma colaborativa y participativa, involucrando a las personas. La adquisición de valor público y social depende del grado de apertura de los gobiernos y su capacidad para interactuar con actores diversos –innovadores sociales, emprendedores sociales, organizaciones del tercer sector, usuarios de servicios, el sector privado, etc.–.

En este contexto, la gobernanza en red y de carácter colaborativo se convierten en un espacio de interacción mutua desde el que poder responder a la complejidad política y social (Sorensen & Torfing, 2005, 2009; Klijn, 2008). De acuerdo con Jacob Torfing, este paradigma puede ayudarnos a comprender por qué y de qué manera colaboran, interactúan y aprenden los diferentes actores sociales y políticos, y de cómo esos procesos de aprendizaje se enmarcan en discursos concretos que condicionan y que influyen la actividad de las instituciones (Torfing, 2016: 14).

Las redes de gobernanza colaborativa se definen como *“patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores mutuamente dependientes, agrupados entorno a la solución de un problema o programa político y/o una serie de recursos, y que se conectan, son sostenidas y transformadas a través de una serie de interacciones”* (Klijn & Koopperian, 2016: 21). Estas redes encaran conjuntamente el complejo proceso de tomar decisiones en distintos niveles administrativos y de gobierno –supranacional, estatal, regional y local–, dentro del mismo país o en países diversos, compartiendo información y conocimientos para buscar soluciones innovadoras a problemas sociales, políticos y económicos complejos.

A nivel internacional podemos encontrar algunos ejemplos de estas redes en Australia –*Australian Public Sector Innovation Network*–, o en Estados Unidos –*Government Innovators Network*–. Existen también otros ejemplos a nivel internacional y europeo que muestran como se puede desde la *innovación social* y otras perspectivas, mejorar el alcance, el acceso y la calidad de los servicios públicos desde el intercambio de conocimientos, herramientas, buenas prácticas y metodologías para la innovación pública. Algunos de estos ejemplos fueron difundidos por Puttick *et al.*, (2014), en un informe titulado *I-teams*, en el que se aborda el análisis de veinte agencias innovadoras a nivel internacional. A continuación mencionamos algunos de estos ejemplos y otros igualmente importantes:

- El Observatorio de la OCDE para la Innovación del Sector Público (**Observatory of Public Sector Innovation (OPSI)**). <https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/>
- La Red Europea de Administración Pública (**European Public Administration Network (EUPAN)**). <http://www.eupan.eu/>
- **Design for Europe**. <http://www.designforeurope.eu/>
- **My Society** (Reino Unido). <https://www.mysociety.org>
- **Governance International** (Reino Unido). <http://www.govint.org>
- **Red Social de Administración Pública- Novagob** (España). <https://novagob.org/>
- **Instituto Nacional de Administración Pública-INAP** (España). <https://inap.es>
- **Kennisland** (Holanda). <https://www.kl.nl>
- **La 27e Region** (Francia). <https://www.la27eregion.fr>
- **MindLab** (Dinamarca). <https://mind-lab.dk/en/>

La relación entre los diferentes integrantes que componen estas redes de gobernanza colaborativa y su conexión con la innovación pública y social, descansa en su capacidad para involucrar a diferentes actores y agentes desde estructuras de participación horizontal. Precisamente, el vínculo entre estos dos tipos de innovación se construye desde formas de participación de abajo-arriba (bottom-up), (Arenilla & García Vegas, 2015) involucrando al usuario final de los servicios públicos (ciudadanía) y a actores/agentes con el nivel de conocimiento experto suficiente para incidir positivamente en el co-diseño y co-creación de las políticas públicas (Bason, 2010; Zurbriggen & Lago, 2014). En este contexto, tanto las organizaciones del Tercer Sector, como los emprendedores y/o innovadores sociales, pueden contribuir a la mejora de estas políticas, incrementando el impacto de sus actuaciones y posibilitando la institucionalización de nuevas estrategias para el tratamiento de los problemas y necesidades sociales desde “lo público” (Hämäläinen & Heiskala, 2007; Garud *et al.*, 2007).

Desde un punto de vista organizacional, estas aproximaciones a la innovación pública han estado influenciadas por dos planteamientos enfrentados: por un lado, que la construcción de cualquier tipo de red dentro del sector público debe configurarse de forma jerárquica (top-down) integrando tan sólo a los funcionarios, los políticos y el conocimiento experto (equipos de asesores); y por otro lado, que la incorporación y participación de la ciudadanía o del “usuario” (Von Hippel, 2005) final de los servicios en el desarrollo de cualquier innovación en las políticas públicas, es determinante para la mejora efectiva y exitosa de cualquier servicio público.

En este sentido, parecería que la responsabilidad de cualquier nueva reforma o mejora en estas políticas residiría en el usuario de los servicios, es decir, en el ciudadano de a pie o en las organizaciones dedicadas a “lo social” (Subirats, 2015). No siendo partidarios de que se produzcan estas interpretaciones, consideramos ambas perspectivas –top down/bottom-up– igualmente importantes. A saber, que cualquier aproximación a una innovación de índole pública debe recaer sobre aquellos que ostentan el poder para poder cambiarla o transformarla –cargos políticos, funcionarios–, pero que este proceso de innovación debe contar con la participación y la pericia de aquellos mejor preparados y conectados con el problema que se quiere resolver.

Siguiendo a Christian Bason, *“los gobiernos reconocen cada vez más el rol de la innovación social”* (...) *“este interés es un signo de que las organizaciones no gubernamentales o el Tercer Sector juegan un papel determinante en la sociedad”* (...) *“Los gobiernos que colaboran eficientemente con los innovadores sociales obtienen de muchas maneras los mismos incentivos que cuando colaboran con las empresas, pero también obtienen incentivos distintos en algunos aspectos. Ya que las organizaciones del Tercer Sector anteponen los valores y la normatividad en la que se basan su actividad, a la maximización de beneficios; ostentan, por tanto, un potencial adicional y también dificultades distintas de las de las empresas”* (Bason, 2010: 97).

Las organizaciones del Tercer Sector, los emprendedores y los innovadores sociales, pueden adquirir diferentes perspectivas y un conocimiento más profundo de la naturaleza y los factores contextuales de los problemas sociales debido a que se enfrentan a estos problemas en

su actividad diaria, y según Bason, se guían por intereses distintos y reglas que no dependen de los condicionamientos burocráticos tradicionales (Bason, 2010; Cartensen & Bason, 2012). Estas ventajas contribuyen en gran medida a los procesos de co-creación y co-diseño de las políticas públicas desde una visión más clara y enfocada con la naturaleza contextual de los problemas sociales y sus posibles soluciones.

Por lo tanto, la aplicación de la innovación pública y social debe concebirse desde una perspectiva compartida con la sociedad civil (ciudadanía, organizaciones, emprendedores e innovadores sociales) para trasladar sus *inputs* –de abajo-arriba– y la responsabilidad de las instituciones y administraciones públicas para, desde la utilización de perspectivas participativas y colaborativas, producir y difundir los resultados necesarios –*outputs*–, de arriba-abajo. De este modo, consideramos muy apropiado el concepto de “*política en red*” –“*network polity*”– utilizado por Chris Ansell (2000) en referencia a las estrategias de extensión de la herramientas democráticas, a través de redes de actores interorganizacionales e intergubernamentales conectados para la implementación de acciones políticas estratégicas desde el intercambio de mecanismos y herramientas de colaboración.

### 3. PRINCIPIOS METODOLÓGICOS PARA LA INNOVACIÓN PÚBLICA Y SOCIAL

En el presente apartado nos centramos en algunos de los principios metodológicos para la innovación pública y social. La difusión de estos instrumentos puede ser muy valiosa tanto para la difusión de la innovación social desde incentivos públicos, como para la participación y la contribución de los “innovadores sociales” en los procesos de diseño, deliberación y gestión de las políticas públicas.

De acuerdo con el informe de la OCDE *The Innovation Imperative in the Public Sector* (2015), los desafíos a los que se enfrentan nuestras sociedades son interdependientes y afectan a sectores y niveles del sector público distintos, de forma que la búsqueda de soluciones unilaterales para resolverlos de forma efectiva es insuficiente, siendo la colaboración un elemento central. Para ello, el presente informe hace una llamada a la acción desde una aproximación sistémica vinculada a las personas, al uso que hacen de la información, a las formas en las que colaboran y a los marcos legales que delimitan su actividad (OCDE, 2015: 15).

Desde este planteamiento, son cuatro las líneas o principios para la acción promulgados por la OCDE (OCDE, 2015:15):

En primer lugar, *las personas importan*. Para ello, los gobiernos deben hacer un esfuerzo por invertir en la mejora de las capacidades de los funcionarios públicos, a través de la creación de una cultura compartida, basada en nuevas competencias laborales y programas formativos que aseguren un tratamiento responsable y competente de los problemas sociales y los resultados que se desean obtener de cara a la ciudadanía.

En segundo lugar, la *libre difusión de conocimiento e información* dentro del sector público, entre sus departamentos y distintos niveles organizativos, es fundamental para responder creativamente a los desafíos de nuestro tiempo. Los conocimientos deben ser adecuadamente integrados en los procesos de toma de decisiones para saber qué acciones los han motivado y qué se ha aprendido durante el trayecto.

En tercer lugar, sólo *trabajando conjuntamente* se pueden resolver los problemas. Para ello los gobiernos deben ser capaces de fomentar la colaboración publico-privada con la sociedad civil, la academia y las empresas. La creación de estructuras organizativas horizontales, más abiertas, multidisciplinarias y mejor conectadas, es fundamental para asegurar una adecuada colaboración dentro y fuera de los gobiernos, desde nuevas herramientas y recursos que apuesten por la experimentación y formas más innovadoras de atender y resolver las problemáticas sociales.

En cuarto y último lugar, deben crearse *marcos legales y reglamentarios de refuerzo*, buscando un equilibrio entre la reducción de riesgos, la protección de los recursos y la capacidad para innovar. Los modelos de control excesivamente rígidos pueden minar la creatividad y la innovación, mientras que reglamentos y procesos legales excesivamente blandos, recaen en una mayor dificultad para la rendición de cuentas y un adecuado control de los procesos organizativos.

En términos parecidos a los definidos por la OCDE, el NESTA, en el marco del proyecto H2020 *Social Innovation Communities* del que Sinnergiak Social Innovation es partícipe, establece siete principios desde los cuales la innovación social puede contribuir a la creación y el diseño de las políticas públicas –*7 principles of socially innovative policymaking*–, (Reynolds & Gabriel, 2016), basados en las siguientes premisas:

1. **Debe enfocarse a resolver problemas concretos:** Las perspectivas, herramientas y formas de colaboración deben enfocarse a resolver problemas sociales específicos y correctamente delimitados.
2. **Apertura:** Estas estrategias deben estar abiertas a nuevas visiones y herramientas metodológicas, y por tanto, a nuevos conocimientos y distintas aproximaciones al mismo problema.
3. **Centrado en las personas:** A menudo, el desarrollo de las políticas públicas se centra más en los procesos administrativos y la obtención de resultados cortoplacistas que en dar respuesta a las necesidades reales de la ciudadanía, por lo que es fundamental que se enfoquen a las personas.
4. **Colaboración/co-diseño:** No basta con realizar iniciativas de consulta y participación ciudadanas, se debe involucrar a los ciudadanos directamente en el proceso de deliberación, co-diseño y co-creación de las políticas.
5. **Experimentación y resultados:** Debe estar orientada a los resultados siendo capaz de identificar qué funciona y qué no. Para ello, la experimentación y el diseño de proyectos piloto pueden contribuir a tomar mejores decisiones y a evaluar mejor los resultados obtenidos.

6. **Iteración:** La innovación social de las políticas públicas debe ser capaz de adoptar soluciones que puedan ser redefinidas y revisitadas fácilmente durante las distintas etapas de su implementación, y, por tanto, es conveniente establecer canales de comunicación directa con los usuarios de los servicios facilitando su valoración en periodos establecidos para tal efecto.
7. **Conectar y escalar:** Los resultados buscados u obtenidos han de poder escalarse, replicarse, y adaptarse a diferentes contextos, garantizando su sostenibilidad y su difusión al máximo número de personas posibles. En este proceso, es conveniente buscar sinergias con aquellos que trabajan sobre problemas y contextos sociales similares o que se ven afectados por circunstancias parecidas.

Aunque las ideas y principios descritos anteriormente puedan resultar más que evidentes, nos sirven para sintetizar y simplificar de forma muy clara de qué maneras puede vincularse la innovación social con la innovación pública. Las metodologías y herramientas disponibles para la innovación pública son fundamentalmente de carácter cualitativo e incluyen (Bekkers *et al*, 2011; Comisión Europea, 2013):

- Entrevistas en profundidad con los usuarios de los servicios.
- Talleres y sesiones interactivas en las se comparten distintas ideas orientadas al mapeo de un determinado problema o necesidad social y al co-diseño y la co-producción de sus distintas soluciones –*design thinking, world café, etc.*–. En estas sesiones participan actores, agentes e instituciones diversas procedentes de disciplinas y contextos diferentes –investigadores, ciudadanía, ONGs, instituciones públicas, funcionarios, emprendedores sociales, etc.–.
- Observación participante y estudios etnográficos.
- Laboratorios interactivos con funcionarios públicos para definir necesidades sociales y acciones concretas.

A la luz de los principios y metodologías descritos anteriormente, la innovación pública podría clasificarse y manifestarse a través de diferentes tipos y/o entornos de innovación para su aplicación. Según Jacon Torfing (2016), podemos dividir estas aproximaciones en tres ámbitos diferenciados (Torfing, 2016:37):

En primer lugar, distinguiríamos las innovaciones realizadas en los *servicios* las cuales podrían incluir, por ejemplo, nuevos programas formativos de ayuda a los desempleados, el desarrollo de servicios a través de plataformas digitales y tecnológicas, difusión y escalado de buenas prácticas, medidas para la contratación pública desde nuevos marcos legales que favorezcan los procesos de gestión de las administraciones y servicios públicos.

En segundo lugar, habría que delimitar aquellas innovaciones que tienen que ver con los aspectos *organizativos*. Éste tipo de innovaciones estarían enfocadas al diseño de nuevas formas de organización pública más flexibles y menos burocratizadas y podrían estar basadas

en la creación de estructuras más horizontales y agencias de gestión intermedias. Podrían incluir también estructuras para el empoderamiento de los gobiernos locales, nuevas metodologías de co-creación y participación ciudadanas, etc.

En tercer y último lugar, estarían las innovaciones relativas a la *política* ligadas al diseño de nuevos objetivos, aproximaciones y herramientas de evaluación de las políticas en diferentes ámbitos estratégicos: envejecimiento activo, sanidad, impacto, aprendizaje institucional, etc.

## 4. A MODO DE CONCLUSIÓN: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES FUTURAS

La innovación social y la innovación pública se relacionan con la creación y el desarrollo de mecanismos de colaboración capaces de aportar soluciones novedosas a problemas sociales concretos, a través de la participación y el compromiso de actores y agentes diversos para la generación de valor público y social. Esta perspectiva vinculada a la innovación colaborativa puede materializarse en el diseño e implementación de nuevas políticas públicas y formas de organización y gestión, nuevos servicios, y marcos legislativos.

Sin embargo, la influencia de la innovación social en la innovación pública sigue siendo un ámbito lleno de incógnitas y posibilidades múltiples. Las soluciones y aproximaciones que puedan responder de forma eficiente, efectiva y transparente al conjunto de necesidades sociales de la ciudadanía, asegurando la creación de valor público y social, y la institucionalización de culturas y prácticas innovadoras, son complejas y tienen un largo camino por recorrer.

La complejidad de los procesos ligados a la innovación social y sus intangibles, unido a la idiosincrasia de los contextos históricos, la cultura y los factores socioeconómicos que la influyen en diferentes países y regiones, constituye un importante desafío a la hora de difundir, replicar y escalar buenas prácticas y aplicar nuevos modelos de gobernanza al ámbito público. En palabras de la Comisión Europea, *“el camino hacia el siguiente modelo de gobernanza público no es claro: en primer lugar, no sabemos exactamente qué formas adoptará este modelo, dada la diversidad de contextos nacionales, económicos y sociales existentes. En segundo lugar, no sabemos qué debemos hacer para llegar a este estadio. La primera es una cuestión de saber qué supone un modelo de gobernanza “social” en la práctica; y la segunda es una cuestión de saber cómo orquestar el proceso de innovación en sí mismo* (Comisión Europea, 2013:31).

A este problema inicial, la Comisión Europea añade el desafío de cómo combinar la obligación legal de los gobiernos para garantizar la estandarización de servicios igualitarios a ciudadanos con necesidades diferentes. En este sentido, la adaptación de los servicios a las necesidades particulares de la ciudadanía es cada vez más compleja.

Otro factor relevante se relaciona con la incapacidad para adaptar diferentes marcos legales y reglamentarios a los diferentes contextos y niveles gubernamentales y administrativos, con lo que la capacidad para experimentar e innovar en estos ámbitos es limitada y constituye una importante barrera a la innovación pública. Asimismo, la agenda pública para financiar e invertir en innovación social sigue siendo ajustada y dependiente de los presupuestos departamentales, y son pocas las agencias de inversión privadas interesadas en el desarrollo de innovaciones y proyectos en estos ámbitos. Algunas de las preguntas que podrían formularse a este respecto se relacionan con los factores que influyen en la resistencia al cambio organizacional de nuestras administraciones públicas y cómo hacemos la innovación pública sostenible dentro de estas organizaciones.

Por último, también encontramos dificultades a la hora de monitorizar la actividad y el impacto de la innovación pública y social, siendo incapaces de determinar con claridad cuál es su influencia sobre el diseño de las propias políticas y cuáles son los indicadores socioeconómicos más idóneos para medirla. Quizás sea esta una de las incógnitas más relevantes a dilucidar: cómo determinamos la evaluación de las diferentes iniciativas del sector público y cómo medimos el impacto de la innovación social dentro y fuera de las lógicas público-institucionales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVORD, S., BROWN, D. & LETTS, C. (2004), "Social Entrepreneurship and Societal Transformation: An Exploratory Study", *The Journal of Applied Behavioural Science*, 40: 260-282.
- ANSELL, C. (2000), "The Networked Polity: Regional Development in Western Europe", *Governance: An international Journal in Policy and Administration*, 13: 303-333.
- ARENILLA, M. & GARCÍA-VEGAS, R. (2015), *Innovación social: claves y casos*, Cosello Social Universidad de Coruña, A Coruña.
- BASON, C. (2010), *Leading Public Sector Innovation. Co creating for a better society*, Policy Press, Bristol.
- BEKKERS, V., EDELENBOS, J. & STEIJN, B. (eds.) (2011), *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*, Palgrave Macmillian, London
- CARTENSEN, H. V. & BASON, C. (2012), "Powering Collaborative Policy Innovation: Can Innovation Labs Help?", *The Public Sector Innovation Journal*, 17: 2-25.
- CASTRO, J. & UNCETA, A. (2013), "Sistemas localizados de conocimiento: lecciones para la innovación social", in: VILLAFANE, J. (ed.) *Informe anual 2013. La comunicación empresarial y la gestión de los intangibles en España y Latinoamérica*, Pearson, Madrid.
- CASTRO, J. & UNCETA, A. (2015a), "Capacidad de absorción de conocimiento e innovación social", in: ARENILLA, M. & GARCÍA-VEGAS, R. (eds.) *Innovación social: claves y casos*, Cosello Social Universidad de Coruña, A Crouña.
- CASTRO, J. & UNCETA, A. (2015b), "Les modes d'innovation sociale et gouvernance", in: KLEIN, J. L., CAMUS, A., JETTÉ, C., CHAMPAGNE, C. & ROY, M. (eds.) *La Transformation Sociale par L'innovation Sociale*, Presses de l'Universite du Quebec, Quebec.
- CAULIER-GRICE, J., MURRAY, R. & MULGAN, G. (2010), *The Open Book of Social Innovation*, Young Foundation/NESTA, London.
- DORF, M. C. & SABEL, C. F. (1998), "A constitution of democratic experimentation", *Cornell Law Faculty Publications*, Paper 120.
- DUNLEAVY, P. & HOOD, C. (1994), "From old Public Administration to New Public Management", *Public Money and Management*, 14: 9-16.
- EUROPEAN, C. (2013), *Powering European Public Sector Innovation: Towards a new architecture*, European Commission, Luxembourg.
- GRAU, M., IÑIGUEZ RUEDA, L. & SUBIRATS, J. (2010), "La perspectiva sociotécnica en el análisis de políticas públicas", *Psicología Política*, 41: 61-80.
- HÄMÄLÄINEN, T. J. & HEISKALA, R. (eds.) (2007), *Social Innovations, Institutional Change, and*

*Economic Performance*, Edward Elgar, Cheltenham

- HARRIS, M. & ALBURY, D. (2009), *The Innovation Imperative*, NESTA, London.
- KLEIN, J.-L. & HARRISON, D. (eds.) (2007), *L'innovation sociale. Émergence et effets sur la transformation sociale*, Presses de l'Université du Québec, Québec
- KLIJN, E.-H. (2008), "Governance and Governance Networks in Europe. An assesment of ten years of research on the theme", *Public Management Review*, 10: 505-525.
- KLIJN, E.-H. & KOPPENJAN, J. (2016), *Governance Networks in the Public Sector*, Routledge, London & NY.
- LANE, J. E. (2000), *New Public Management*, Routledge, London/NY.
- LAWSON, C. & LORENZ, E. (1999), "Collective Learning, Tacit Knowledge and Regional Innovative Capacity", *Regional Studies*, 33: 305-317.
- LEVESQUE, B. (2013), "Social Innovation in governance and public management systems: towards a new paradigm", in: MOULAERT, F., MACCALLUM, D., MEHMOOD, A. & HAMDOCH, A. (eds.) *The International Handbook of Social Innovation*, Edward Elgar, Cheltenham.
- MEULEMAN, L. (2008), *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks, and Markets*, Springer, London.
- MOORE, M. H. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government* Harvard University Press, Cambridge.
- MORATA, F. (ed.) (2004), *Gobernanza multinivel en la UE*, Tirant lo Blanch, Valencia
- MOULAERT, F., MACCALLUM, D., MEHMOOD, A. & HAMDOCH, A. (eds.) (2013), *The International Handbook of Social Innovation*, Edward Elgar, Cheltenham
- MULGAN, G. (2007), *Ready or not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously*, NESTA, London.
- OECD (2015), *The Innovation Imperative in the Public Sector. Setting an agenda for action*, OECD Publishing, Paris.
- PUTTICK, R., BAECK, P. & COLLIGAN, P. (2014), *I teams. The teams and funds making innovation happen around the world*, NESTA, London.
- REYNOLDS, S. & GABRIEL, M. 2016. *The 7 principles of socially innovative policymaking* [Online]. London: Siceurope. Available: <https://www.siceurope.eu/policy-portal/seven-principles-socially-innovative-policymaking> [Accessed 9 de Marzo 2016].
- SORENSEN, E. & TORFING, J. (2005), "The democratic anchorage of Governance Networks", *Scandinavian political studies*, 28: 195-218.
- SORENSEN, E. & TORFING, J. (2009), "Making governance networks effective and democratic through metagovernance", *Public Administration*, 87: 234-258.

- SUBIRATS, J. (2015), "Políticas urbanas e innovación social. Entre la co-producción y la nueva institucionalidad. Criterios de significatividad", in: SUBIRATS, J. & BERNARDOS, A. (eds.) *Innovación Social y Políticas Urbanas en España*, Icaria, Barcelona.
- SUBIRATS, J. & BERNARDOS, A. (eds.) (2015), *Innovación Social y Políticas Urbanas en España*, Icaria, Barcelona
- TORFING, J. (2016), *Collaborative Innovation in the Public Sector*, Georgetown University Press, Washington, DC.
- TORFING, J., PETERS, G., PIERRE, J. & SORENSEN, E. (2012), *Interactive Governance: Advancing the paradigm*, Oxford University Press, New York.
- VON HIPPEL, E. (2005), *Democratizing Innovation*, The MIT Press, Boston.
- VOORBERG, W. H., BEKKERS, V. J. & TUMMERS, L. G. (2014), "A Systemic Review of Co-creation and Co-production: Embarking on the SI Journey", *Public Management Review*, 17: 1333-1357.
- ZURBRIGGEN, C. & LAGO, M. G. (2014), "Innovación y co-creación: nuevos desafíos para las políticas públicas", *Revista de Gestión Pública*, 3: 329-361.