



LIPSE

–Nota de política europea–

Entorno de innovación y capacidad de innovación en el sector público

LIPSE: Aprendiendo de la innovación en
entornos del sector público
(Paquete de trabajo no. 1)

Jenny M Lewis (Universidad de Melbourne, Australia)
Lykke Margot Ricard (Universidad Roskilde, Dinamarca)
Erik-Hans Klijn (Universidad Erasmus, Rotterdam, Países Bajos)
Sanne Grotenbreg (Universidad Erasmus, Rotterdam, Países Bajos)
Tamyko Ysa (ESADE *Business School*, Barcelona, España)
Adrià Albareda (ESADE *Business School*, Barcelona, España)
Tony Kinder (Universidad de Edimburgo, Escocia)

30 de noviembre del 2014

La presente nota de política presenta los resultados del primer paquete de trabajo (WP1) del proyecto «Aprendiendo de la innovación en entornos del sector público» (*Learning from Innovation in Public Sector Environments, LIPSE*). LIPSE es un programa de investigación desarrollado dentro del 7º Programa Marco de la Comisión Europea en calidad de Proyecto de Investigación Focalizado a Pequeña o Mediana Escala (2013-2016). LIPSE se centra en el estudio de las innovaciones sociales dentro del sector público. Los informes completos pueden descargarse en www.lipse.org.

1 Entorno de innovación y capacidad de innovación en el sector público

En el transcurso de la última década, la innovación social en el sector público se ha convertido en un asunto importante al que prestan atención Gobiernos de todo el mundo para intentar resolver cuestiones delicadas de políticas. Los Gobiernos se ven presionados a hacer más cosas con menos recursos, puesto que los presupuestos van disminuyendo a la par que crecen las expectativas y obligaciones de la comunidad. Esto ha hecho que se preste mucha más atención a la gestión del cambio y la innovación por parte del sector público. Esta atención reforzada ha creado la necesidad de comprender la capacidad de innovación social de los entornos del sector público.

En el paquete de trabajo nº 1 del proyecto LIPSE sobre innovación social, se ha estudiado el entorno de innovación mediante un análisis de cuatro ciudades de diferentes países. Los objetivos eran:

- cartografiar, analizar y comparar la capacidad de innovación de los entornos del sector público, empleando teorías y métodos de análisis de las redes sociales,
- identificar los motores y las barreras que explican las capacidades de innovación de dichos entornos,
- hacer recomendaciones políticas y aportar pautas acerca de cómo crear estructuras que aprovechen el capital social, la confianza y el tipo de liderazgo que se necesita para estimular la innovación social y
- diseminar los resultados de la investigación y las recomendaciones políticas entre los responsables de la formulación de políticas y la comunidad académica.

2 Estudio de los entornos de innovación para la innovación social

Se compararon cuatro ciudades: Copenhague, en Dinamarca; Rotterdam, en Países Bajos; Barcelona, en España; y West Lothian (localidad próxima a Edimburgo, ciudad a la que representa), en Escocia. Se emplearon varios métodos para recopilar información acerca de la capacidad de innovación de dichos entornos, a saber:

- *Análisis documental* de la estructura organizativa de los ayuntamientos (bases de datos, sitios web, medios de comunicación locales), empleado para desarrollar un inventario de la cantidad y las estructuras en que se organizan los empleados de los gobiernos municipales, y para desarrollar el marco de la muestra para la encuesta.
- *Encuesta de los administradores y políticos* en cada uno de los ayuntamientos, llevada a cabo como encuesta *online* en todos excepto en West Lothian (realizada en papel). Se recibieron 175 respuestas a la encuesta para Copenhague (173 administradores y 2 políticos); 171 respuestas para Rotterdam (162 administradores y 9 políticos); 73 para Barcelona (66 administradores y 7 políticos); y 52 para West Lothian (todos ellos administradores).
- *Entrevistas con innovadores a nivel de comunidad*, que se llevaron a cabo con personas que habían sido nominadas a través de la encuesta.

Una vez recopilada la información, el análisis se centró en los retos y los motores de innovación en cada uno de los ayuntamientos y su grado (autoevaluado) de innovación (sección 3); las actividades de establecimiento de redes llevadas a cabo por personas de los ayuntamientos (sección 4) y sus redes de trabajo y de información estratégica (sección 5); capacidades de liderazgo importantes para estimular la innovación (sección 6); y las opiniones de personas de fuera de los ayuntamientos sobre el contexto de la innovación y el carácter innovador de cada ayuntamiento (sección 7). Cada sección incluye puntos numerados/recomendaciones políticas relativas a la potenciación de la innovación social (15 en total).

3 El contexto de la innovación: retos, innovaciones, motores y evaluaciones

La capacidad de innovación está relacionada con el entorno de innovación. Para las municipalidades, esto abarca las estructuras de gobernanza y tradiciones sociales nacionales, el contexto socioeconómico local y las estructuras organizativas formales.

¿Cuáles son los principales retos socioeconómicos en las cuatro ciudades de acuerdo con los encuestados y qué cinco innovaciones consideran más importantes? ¿Cuáles son los principales motores que impulsan y las barreras que dificultan la innovación? En la encuesta se daba la posibilidad de mencionar cualquier reto o innovación, y los investigadores se encargaron de agruparlos formando categorías. Los motores/barreras se elegían de una lista de 18. En la tabla 1 se ofrece un resumen de las respuestas a estas preguntas.

Hay una serie de similitudes sorprendentes en los retos socioeconómicos que se citan (cambios demográficos, crecimiento económico, desempleo, problemas en sanidad y educación). Con respecto a las innovaciones, Barcelona mencionó más innovaciones de naturaleza interna y productos concretos. En los otros tres ayuntamientos, se señalaron más innovaciones de naturaleza externa, en particular la participación ciudadana/del público. En West Lothian y Copenhague se ponía más énfasis en las innovaciones relativas a la prestación de servicios. Se mencionaron innovaciones de gobernanza en todos los ayuntamientos, excepto en Barcelona.

Cada uno de los ayuntamientos indicó distintos motores de innovación. West Lothian y Copenhague tendían a poner énfasis en factores internos (el plan corporativo, administradores y reuniones), mientras que Rotterdam mencionó factores externos (la presión ejercida por el Gobierno nacional, los medios de comunicación, la crisis económica), y Barcelona señaló factores políticos (elecciones, políticos y la participación ciudadana) así como factores internos. En general, Copenhague tenía la opinión más positiva de las estructuras, los procedimientos y el contexto del ayuntamiento, considerándolos útiles para la innovación.

Tabla 1: Retos socioeconómicos, innovaciones y motores de innovación

Ciudad	Principales retos socioeconómicos actuales y futuros (los más mencionados)	Innovaciones (las 5 más mencionadas)	Motores (los 5 más mencionados)
Copenhague	<ol style="list-style-type: none"> 1. De índole financiera (recortes) 2. Demográfico (crecimiento del número de habitantes, envejecimiento de la población) 3. Medioambiental (infraestructura, contaminación, protección de zonas verdes) 4. Político (inclusión de empresas, ciudadanos, usuarios, etc.) 5. Equidad social (pobreza y aislamiento social) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo de la organización (gestión basada en la confianza, eliminación de controles que requieren mucho tiempo) 2. Relación con la ciudadanía (empoderamiento, participación ciudadana) 3. Desarrollo informático y organizativo (digitalización) 4. Nuevo servicio (fuera del horario laboral, etc.) 5. Nuevos servicios (empoderamiento de ciudadanos en situación de vulnerabilidad) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Campañas para las elecciones municipales 2. Reuniones del comité estatutario del ayuntamiento 3. Reuniones del comité consultivo del ayuntamiento 4. La élite empresarial de la ciudad 5. Sistema de pago y promoción
Rotterdam	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desempleo/pobreza 2. Nivel de estudios/juventud (asimetrías, fracaso escolar) 3. Diversidad/segregación (multiculturalidad, segregación social) 4. Entorno físico (vivienda, contaminación, etc.) 5. Organización de la sanidad (descentralización, recortes presupuestarios) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Servicio público digital (incluyendo el uso de medios sociales) 2. Gestión digital uniforme (interna) 3. Participación ciudadana y consulta a los ciudadanos 4. Gobernanza colaborativa (nuevo papel para el gobierno) 5. Organización de la sanidad pública 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contacto con y participación de los ciudadanos y grupos comunitarios 2. La actual crisis económica 3. La élite empresarial de la ciudad 4. La atención de los medios de comunicación 5. La presión que ejerce el gobierno nacional sobre los ayuntamientos
Barcelona	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asistencia a personas en situación de vulnerabilidad 2. Desempleo 3. Gestión ejemplar de las administraciones públicas 4. Revitalización económica 5. Consolidación de la marca Barcelona 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nuevos servicios (contratación pública sostenible, pago en un plazo de 30 días) 2. Nuevo servicio (red de autobuses) 3. Nuevos servicios (ciudad inteligente) 4. Organización (tablas de responsabilidad compartida) 5. Reconocimiento (eventos internacionales) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Calidad de las propuestas de los políticos locales 2. Campañas para las elecciones municipales 3. Sistema de pago y promoción 4. Valores y cultura de gestión ejecutiva (no por políticos) 5. Contacto con y participación de los ciudadanos y grupos comunitarios
West Lothian	<ol style="list-style-type: none"> 1. Justicia social (reducción de la pobreza, recortes a las ayudas sociales, etc.) 2. Austeridad/reducciones presupuestarias 3. Envejecimiento de la población 4. Nivel de estudios 5. Empleo (aumento del número de puestos de trabajo, apoyo al crecimiento de las empresas, etc.) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Integración de los servicios llevados a cabo por los usuarios (atención sanitaria a nivel comunitario, inspecciones llevadas a cabo por ciudadanos) 2. Participación/consulta del público (participación de los usuarios, personal de atención al público) 3. Intervención en edades tempranas (comidas gratuitas en escuelas infantiles, etc.) 4. Acceso inteligente a la vivienda (asequible) 5. Proyectos localizados (proyectos diseñados con locales) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Calidad de las propuestas de los administradores (no políticos) 2. El plan corporativo del ayuntamiento 3. Valores y cultura de gestión ejecutiva (no por políticos) 4. Reuniones del comité estatutario del ayuntamiento 5. Estructura organizativa del gobierno municipal

1. Los tipos de innovaciones y los motores de innovación vienen determinados por el contexto, y los distintos ayuntamientos tendrán que promover la innovación en los aspectos en los que pueda tener el mayor impacto. Ello podría implicar en un ayuntamiento centrarse en los políticos y el sistema político, mientras que en otro podría implicar centrarse en las estructuras y procedimientos internos, a la vez que en un tercero es probable que el impulso para la innovación sea externo.

Evaluaciones del grado de innovación

La tabla 2 muestra que Copenhague ocupa el puesto más alto de las cuatro ciudades, tanto en el cuadro de indicadores de la innovación de la Comisión Europea como en el índice de *Innovation Cities*. Barcelona ocupa un puesto más bajo que las demás en el primero (condiciones económicas), mientras que, en el segundo, Copenhague ocupa el puesto más alto y las otras tres están en puestos notablemente inferiores, todos ellos muy similares. Estas cifras se deben interpretar con cautela, puesto que se trata de mediciones muy amplias e imperfectas.

Según las autoevaluaciones, West Lothian fue la ciudad más innovadora, seguida de Barcelona, Copenhague, y por último Rotterdam, que según su propia evaluación fue la menos innovadora. El orden de la clasificación del grado de innovación, tal como lo ven las personas de fuera del respectivo ayuntamiento, está más en línea con la clasificación de *Innovation Cities* que con el grado de innovación autoevaluado: Copenhague ocupa el puesto más alto, seguida de Barcelona, y después Rotterdam.

Tabla 2: Puestos de las ciudades en las clasificaciones de medición de la innovación

Clasificación (de entre estas 4)	Copenhague	Rotterdam	Barcelona	West Lothian
Índice de <i>Innovation Cities</i> *	1	4	2	3
Grado de innovación autoevaluado	3	4	2	1
Grado de innovación (evaluado por la comunidad)	1	3	2	no disponible
Motores de innovación	1	3	4	2

* Se ha utilizado Edimburgo en representación de West Lothian

Los ayuntamientos evaluaron su propio grado de innovación de modo diferente a lo que cabría esperar basándose en las condiciones socioeconómicas, las clasificaciones internacionales de innovación y las percepciones de las personas de fuera del ayuntamiento. La autoevaluación del grado de innovación de estos ayuntamientos refleja más bien las orientaciones positivas con respecto a su trabajo, y no tanto el entorno local. Para

Copenhague (que en la evaluación externa es considerado como el ayuntamiento más innovador), la diferencia más destacada radica en tener una opinión positiva de los motores que ayudan al ayuntamiento a innovar. Además, existe una relación, en todos los casos, entre considerar los procedimientos del ayuntamiento como útiles para la innovación y estimar que el ayuntamiento es innovador.

2. Un buen modo de medir el grado de innovación de un ayuntamiento podría ser evaluar los motores que impulsan la innovación, así como las barreras que la dificultan, basándose en sus procedimientos y estructuras y en factores del contexto local, en lugar de emplear las percepciones internas del grado de innovación.

4 Actividades de establecimiento de redes: diferencias y similitudes

Las actividades informales de establecimiento de redes se consideran cruciales para la innovación, puesto que aportan los medios para superar las bases permanentes de las estructuras formales, al permitir el contacto personal en espacios más abiertos e informales tanto dentro como fuera de la organización. Para la innovación es importante ser abiertos, como también son importantes las personas que superan fronteras y pueden cerrar las brechas entre diferentes subgrupos de una red para mejorar los flujos de información.

¿Con quién tienen más contacto los administradores de los ayuntamientos? ¿Qué se está haciendo por superar fronteras y crear nuevos vínculos? Los contactos externos difieren de un ayuntamiento a otro en lo que se refiere a los tipos de organizaciones más contactadas, sin que sea posible identificar un patrón común claro. Si resumimos el contacto externo con 13 organizaciones potenciales distintas (véase el gráfico 1), vemos que Barcelona señala un número de contactos externos muy superior a las demás ciudades, mientras que las diferencias entre las otras tres son prácticamente irrelevantes. Este nivel de comunicación externa está correlacionado positivamente con el grado de innovación autoevaluado (interno), lo que indica que las personas que tienen más contactos fuera del ayuntamiento también lo consideran más innovador.

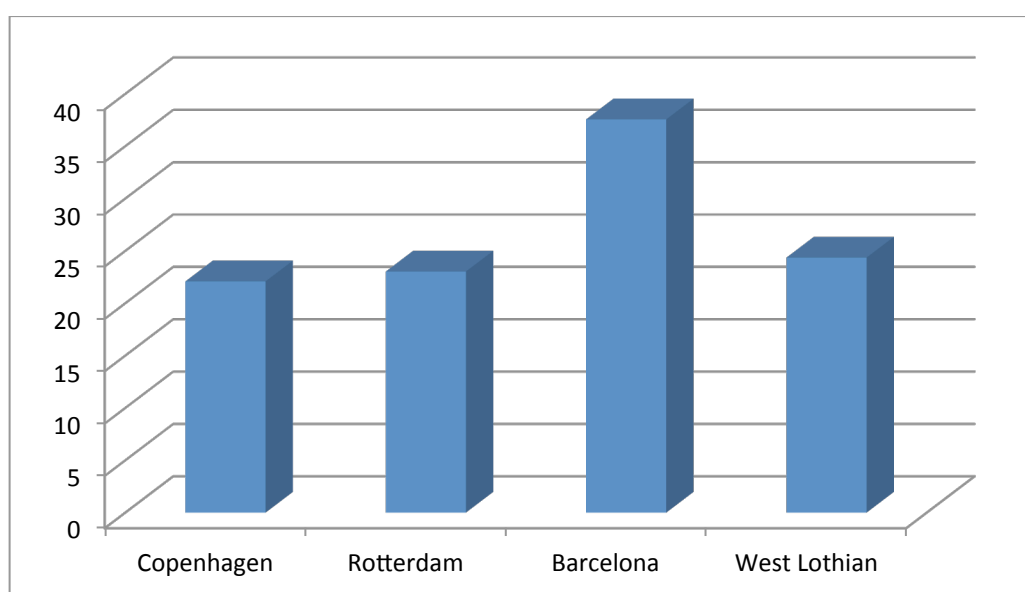


Gráfico 1: Nivel de comunicación externa por ayuntamientos

3. La cantidad y el tipo de comunicación externa también depende del contexto, y está vinculada al grado de innovación de la autoevaluación, lo que sugiere que los ayuntamientos con un foco de atención más externo se consideran más innovadores (quizás como consecuencia de dicho foco).

Barcelona destaca como el ayuntamiento que más contactos externos tiene y el que más hace por superar fronteras y crear nuevos vínculos. En todos los ayuntamientos se observa que quienes en la encuesta opinaban que su ayuntamiento era más innovador también consideraban que ellos tenían más contactos externos y hacían más por superar fronteras y crear nuevos vínculos. De nuevo, esto sugiere una orientación de trabajo más positiva en algunos ayuntamientos.

4. La superación de fronteras sigue un patrón similar a la comunicación externa, lo que sugiere que los ayuntamientos que más la practican se consideran más innovadores (quizás como consecuencia de ello).

5 Redes de trabajo y de información estratégica

Las redes sociales tienen un papel clave en la configuración de la capacidad de innovación de los Gobiernos. La innovación se ve impulsada por la presencia de vínculos débiles (con distintos contactos) que proporcionan nueva información y nuevas ideas. Pero también es necesario tener vínculos fuertes con otros, puesto que sirven para mejorar la confianza entre los actores y facilitan que se asuman riesgos y que se dé un flujo de información valiosa. La teoría de red social sugiere que para la innovación es importante contar con una mezcla de vínculos débiles —para generar nueva información y nuevas ideas— y capital social y confianza —para conseguir que los intercambios sean fluidos—.

En cada uno de los ayuntamientos, la estructura organizativa formal es la que da forma a las redes informales. Las estructuras jerárquicas formales tienden a tardar en percibir los cambios que se producen en el entorno, mientras que las redes informales son más dinámicas, por lo que son cruciales para la innovación.

5. Para incrementar la capacidad de innovación, la atención se debería centrar en la estructura organizativa, con el fin de conseguir la estructura adecuada, que es la que da forma a las redes informales, cruciales para la innovación y para su eficiencia operativa.
6. Es necesario que la estructura informal fomente la creación y el uso de vínculos tanto fuertes como débiles (fortalecimiento de vínculos y superación de brechas), de modo que se cuente con suficiente apoyo interno por parte de los compañeros, y con la suficiente franqueza como para conseguir nueva información de distintos actores, de dentro y fuera de la organización, para fomentar así la innovación.

Los actores mejor conectados en las redes de trabajo (personas capaces de conseguir información y transmitir ideas rápidamente) se encuentran en niveles diferentes dentro de los distintos ayuntamientos: gestores en Copenhague, directores en Rotterdam, y políticos en Barcelona.

6 Estilos de liderazgo

El liderazgo es importante para la capacidad de innovación, puesto que los estilos de liderazgo influyen en el alcance que tiene cualquier individuo para proponer nuevas ideas dentro de una organización. Hay un tipo de liderazgo que aparece en cada uno de los ayuntamientos de formas levemente diferentes (y está dividido en dos partes en Rotterdam y Barcelona), que combina destrezas en la motivación, colaboración y toma de riesgos. Se le ha dado el nombre de «motivador que asume riesgos». Este tipo de liderazgo está también fuertemente asociado al grado de innovación de la autoevaluación.

10. Es evidente que existe un conjunto claro de atributos de liderazgo deseables para respaldar la innovación. Dicho conjunto de cualidades se centra en motivar a las personas, gestionar las conexiones entre ellas y estar dispuesto a asumir riesgos y a tolerar errores por parte de los empleados.
11. Las organizaciones del sector público necesitan cierto grado de respeto a las normas, jerarquía y procedimientos acordados. Los ayuntamientos más capaces de proporcionar un entorno seguro para asumir riesgos y para motivar a otros tendrán mejores resultados en lo que respecta a la innovación social. Es probable que ello se traduzca en un menor énfasis sobre el control jerárquico y una mayor libertad para que los individuos y grupos lancen ideas.
12. El liderazgo aporta un contrapunto a la estructura organizativa y a las redes informales. Si bien estas son cruciales, el liderazgo añade un foco de atención en los individuos y el modo de motivarlos, lo cual es igualmente importante para respaldar la innovación.

7 La innovación desde dentro y desde fuera

La perspectiva externa de la capacidad de innovación de estos ayuntamientos difería de la percepción interna. Los retos socioeconómicos mencionados por la comunidad eran muy similares a los mencionados por personas del ayuntamiento para Copenhague y Rotterdam, pero en Barcelona se mencionaban algunos retos diferentes. También se daba un acuerdo sustancial respecto a las innovaciones significativas mencionadas por las personas de dentro y fuera del ayuntamiento en Copenhague y Rotterdam, pero menos acuerdo en Barcelona. Las personas de fuera de Copenhague lo consideraban más innovador de lo que el ayuntamiento se consideraba a sí mismo, mientras que en los otros dos ocurría lo contrario.

13. En principio, debería ser beneficioso contar con la participación de la comunidad, tanto para definir los retos socioeconómicos como para ajustar a ellos las innovaciones. La cantidad de solapamiento entre las percepciones internas y externas sugiere que hay al menos cierto grado de acuerdo en cada ayuntamiento, mientras que las diferencias ponen de relieve la posible riqueza adicional que puede aportar una perspectiva externa.

14. Parece probable que la evaluación que hace la comunidad del grado de innovación de un ayuntamiento sea una medición más precisa que la autoevaluación de los propios ayuntamientos.
15. Es necesario continuar investigando y llevar a cabo análisis más detallados para determinar de un modo más firme cuáles son los vínculos que existen entre las estructuras, las redes, el liderazgo y la innovación.

8 Identidad del proyecto

Nombre del proyecto

Aprendiendo de la innovación en entornos del sector público (*Learning from Innovation in Public Sector Environments, LIPSE*)

Coordinador

Prof. dr. Victor Bekkers, Erasmus University, Rotterdam, Departamento de Administración Pública: Rotterdam, Países Bajos, bekkers@fsw.eur.nl

Consortio

- Universidad Bocconi (Italia)
- Universidad Católica de Lovaina (Bélgica)
- *École Nationale d'Administration* (Francia)
- Universidad Erasmus, Rotterdam (Países Bajos)
- ESADE (España)
- *Hertie School of Governance* (Alemania)
- Universidad Matej Bel (Eslovaquia)
- *National School of Political Studies and Public Administration* (Rumanía)
- Universidad Radboud, Nimega (Países Bajos)
- *Tallinn University of Technology* (Estonia)
- Universidad of Edimburgo (Reino Unido)
- Universidad Roskilde (Dinamarca)

Régimen de financiación

LIPSE está financiado como Proyecto de Investigación Focalizado a Pequeña o Mediana Escala por el 7º Programa Marco de la Unión Europea dentro del acuerdo de subvención nº 320090, Ciencias Socioeconómicas y Humanidades

Duración

Febrero de 2013 - Junio de 2017 (42 meses)

Presupuesto

Contribución de la UE: 2,5 millones de €

Sitio web

www.lipse.org

Para solicitar más información respectiva al paquete de trabajo 1

Dr. L M. Ricard

lykker@ruc.dk