



LIPSE

–Nota de política europea–

Diez recomendaciones políticas para la creación conjunta en el desarrollo de innovaciones sociales

LIPSE: Aprendiendo de la innovación en entornos del sector público

(Paquete de Trabajo no. 2)

Lars Tummers, William Voorberg y Victor Bekkers
(Universidad Erasmus, Rotterdam)

1 de febrero de 2015

La presente nota de política presenta los resultados del segundo paquete de trabajo (WP2) 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 La creciente importancia de la creación conjunta en el desarrollo de innovaciones sociales

Mejorar la capacidad de innovación de las organizaciones gubernamentales es crucial para los Estados miembros si quieren poder afrontar importantes retos económicos, demográficos y tecnológicos actuales, como la austeridad presupuestaria, el envejecimiento de la población y el desempleo juvenil. Hoy en día, las organizaciones gubernamentales están participando cada vez más en las llamadas innovaciones «sociales». El proyecto LIPSE (*Learning from Innovation in Public Sector Environments*, en español: *Aprendiendo de la innovación en entornos del sector público*) identifica los motores que impulsan el éxito de la innovación social en el sector público, así como las barreras que la dificultan. Está financiado por el 7º Programa Marco de la Comisión Europea (nº 320090, 2013-2016). LIPSE está formado por investigadores de 12 universidades de 11 países de la UE.

Un elemento central de la innovación social es que procura conseguir la participación activa de los ciudadanos y las organizaciones de base para producir resultados sociales que maximicen su impacto. Según la Comisión Europea (2011:30), «la innovación social moviliza a cada ciudadano para que se convierta en una parte activa del proceso de innovación».¹ La innovación social se puede considerar como un proceso de «creación conjunta» con los ciudadanos. Para mejorar nuestra comprensión de este importante fenómeno, esta nota de política (basada en el paquete de trabajo 2 de LIPSE) describe los resultados de una revisión bibliográfica y de un estudio de caso comparativo llevado a cabo en siete países de la UE, así como 14 casos de creación conjunta y de participación ciudadana en el desarrollo de innovaciones sociales. Su objetivo es difundir conocimientos fundados acerca de la innovación social, que son importantes para aquellos responsables de la formulación de políticas, directivos y personas del mundo profesional y académico.

Este proyecto de investigación pretende mejorar nuestra comprensión del proceso de creación conjunta con los ciudadanos en el desarrollo de innovaciones sociales. Tiene cuatro objetivos principales:

1. Identificar diferentes modalidades de creación conjunta con los ciudadanos.
2. Identificar y comparar los motores y las barreras responsables del éxito o del fracaso de los procesos de creación conjunta en los países de la UE.

¹ Véase: Comisión Europea (2011), *Empowering people, driving change: social innovation in the European Union*, Luxemburgo: Publicaciones de la Unión Europea.

3. Evaluar los resultados de las innovaciones sociales basadas en la creación conjunta, en relación a los beneficios esperados para los actores implicados, incluyendo los intereses débiles del ciudadano.
4. Presentar y difundir recomendaciones políticas basadas en los resultados.

2 ¿Cómo hemos estudiado la creación conjunta en el desarrollo de innovaciones sociales?

En primer lugar, llevamos a cabo una revisión bibliográfica de los estudios existentes sobre creación conjunta (así como del concepto de producción conjunta, relacionado con la misma) en el desarrollo de innovaciones sociales. Analizamos 122 de dichos estudios. Dicha revisión bibliográfica se publicó como: Voorberg, W., Bekkers, V. J. J. M. y Tummers, L. G. (en prensa). «A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey». *Public Management Review*.

En segundo lugar, llevamos a cabo una comparación internacional de casos de creación conjunta en siete países de la UE: Dinamarca, Estonia, Alemania, Países Bajos, Eslovaquia, España y Reino Unido. En cada país analizamos un caso de creación conjunta dentro de los ámbitos de las políticas de bienestar social y de regeneración urbana. Llevamos a cabo un análisis documental, 35 entrevistas con expertos (5 por país) y 140 entrevistas con actores implicados en la iniciativa de creación conjunta, como ciudadanos, funcionarios, ONGs y empresas privadas (10 por caso y país). Un ejemplo de caso estudiado es Pla Buits, en Barcelona. A causa de la crisis económica, muchos edificios de Barcelona estaban sin terminar o habían sido abandonados, lo que había dejado muchos espacios vacíos en la ciudad que no iban a ser utilizados a corto plazo y que, por lo tanto, podían convertirse en caldo de cultivo para prácticas y comportamientos nocivos/antisociales. La iniciativa ciudadana Pla Buits promueve proyectos de desarrollo que recuperan y adaptan dichos espacios degradados. Al igual que en todos los casos, analizamos cómo se desarrolló esta iniciativa, los principales actores implicados en ella y sus resultados.

En tercer lugar, organizamos dos reuniones internacionales de grupos temáticos con líderes de opinión y expertos académicos pertinentes, en las que discutimos y validamos las principales conclusiones alcanzadas. El primer grupo temático estuvo formado por expertos en el ámbito de la creación y producción conjunta. El segundo grupo temático contó con la participación de especialistas en el ámbito de la innovación social y/o pública.

3 ¿Qué modalidades de creación conjunta es posible identificar?

Basándonos en la revisión bibliográfica, hemos identificado tres modalidades de creación conjunta/producción conjunta:

1. Los ciudadanos como coejecutores.
2. Los ciudadanos como codiseñadores.
3. Los ciudadanos como iniciadores.

Cuando los ciudadanos son coejecutores, participan (sólo) en la ejecución de la prestación de un servicio público. Un claro ejemplo de esto se encuentra en la participación de los ciudadanos en los servicios de recogida de basuras. Para poder gestionar de forma eficiente la eliminación de la basura, es necesario que los ciudadanos colaboren separando los distintos tipos de residuos. Los ciudadanos solamente llevan a cabo ciertas tareas ejecutivas.

La segunda modalidad de iniciativa de creación conjunta define al ciudadano como codiseñador. A menudo, la iniciativa es una de las responsabilidades de la organización pública, pero los ciudadanos deciden *cómo* se prestará el servicio. Por ejemplo, se puede invitar a los ciudadanos a que aporten ideas para el diseño y el mantenimiento de un nuevo parque público.

La tercera modalidad de iniciativa de creación conjunta tiene al ciudadano como iniciador y al Gobierno como actor que acompaña o respalda. Por ejemplo, los ciudadanos pueden tomar la iniciativa para mejorar la habitabilidad de su barrio, e involucrar al Gobierno posteriormente en lo que respecta a comprobaciones jurídicas, subvenciones e interconexiones, entre otras cosas.

Sobre la base de esta distinción, reservaremos el término «creación conjunta» para la participación de los ciudadanos como (co)iniciadores o codiseñadores. **Nuestra primera recomendación política directa es hacer uso de esta distinción, para reducir la posible «confusión conceptual» y poder comparar iniciativas del mismo tipo.**

4 ¿Cuáles son los principales motores que impulsan y las barreras que dificultan la creación conjunta?

El siguiente objetivo del proyecto era identificar los principales motores y barreras del proceso de creación conjunta. Se trata de una cuestión importante, puesto que conocer qué motores y qué barreras existen puede ser ventajoso para aquellos que quieran estimular procesos de innovación social.

El contexto importa

Aunque hemos identificado una serie de factores generales que presentamos más abajo, debemos hacer hincapié en la importancia que tiene el **contexto** de una iniciativa. Hemos constatado que las tradiciones estatales y de gobernanza influyen especialmente en las iniciativas de creación conjunta. A consecuencia de las diferencias entre las tradiciones estatales, los puntos de partida de las iniciativas de creación conjunta son muy diferentes. Los países caracterizados por una estructura estatal muy centralizada a menudo no tienen tradición de involucrar a los ciudadanos en la elaboración de políticas, lo que dificulta el desarrollo y el éxito de tales iniciativas. Un ejemplo sorprendente lo podemos encontrar en Eslovaquia. Eslovaquia se convirtió en un país independiente el 1 de enero de 1993, como resultado de la división de la antigua república de Checoslovaquia. Sin embargo, la tradición estatal de Checoslovaquia ha perdurado en gran medida. El Partido Comunista tuvo un papel muy importante en el sistema político, y ganó las elecciones en 1947. El poder político del Partido Comunista dominaba todos los subsistemas de la administración pública. Dicho legado aún es palpable hoy en día en lo referente a la creación conjunta, y hace que los funcionarios públicos a menudo parezcan estar más en contra que a favor de las iniciativas de innovación social. **Nuestra segunda recomendación política es ser cautelosos con la adopción directa de las «mejores prácticas» de un país a otro. Las diferentes tradiciones estatales y de gobernanza históricas podrían influir en el éxito de las iniciativas de creación conjunta, y en muchas ocasiones es necesario tomar medidas adicionales para hacer que una iniciativa tenga éxito en otro país.**

Tres factores organizativos

Una vez expuesta la importancia que tiene el contexto, pasamos ahora a resumir una serie de factores organizativos generales que pueden influir de cara a la estimulación u obstaculización de las iniciativas de creación conjunta.

En primer lugar, hemos descubierto que el grado de aversión al riesgo de la cultura administrativa influye en si las iniciativas de creación conjunta se desarrollan o no. En algunos países (como Dinamarca y el Reino Unido), la cultura administrativa está abierta a la creación conjunta, que ve como oportunidad para afrontar retos difíciles como, por ejemplo, el aumento de los costes de la atención a las personas mayores. La participación de los ciudadanos no se considera un riesgo sustancial, sino un riesgo cuyos potenciales costes merece la pena asumir. Por otro lado, los casos de Alemania han mostrado que, cuando los riesgos no se gestionan adecuadamente, se desarrolla una cultura de la elusión de riesgos y culpas, lo que obstaculiza las iniciativas de creación conjunta. **Nuestra recomendación política es que se forme a los funcionarios públicos para la gestión y la tolerancia de riesgos en las iniciativas de creación conjunta.**

En segundo lugar, hemos descubierto que la creación conjunta puede salir reforzada cuando los funcionarios públicos tienen una actitud positiva respecto a ella. Los políticos y los funcionarios públicos de niveles más altos (como líderes administrativos y directivos) a menudo dan buena acogida a las iniciativas de creación conjunta. Sin embargo, los trabajadores de primera línea (funcionarios de a pie de calle como maestros, enfermeros y trabajadores sociales) suelen ser menos receptivos. A menudo son ellos los que tienen que cambiar de verdad su modo de trabajar cuando tiene lugar la creación conjunta, y a veces no confían plenamente en las competencias de los ciudadanos. Se preguntan, por ejemplo: ¿no es mejor que a una anciana la cuide una enfermera en lugar de un ciudadano sin cualificación? **Nuestra recomendación política es prestar una especial atención a las actitudes de los funcionarios de a pie de calle a la hora de promover la creación conjunta, por ejemplo involucrándolos, mostrando y midiendo el éxito de las iniciativas y comunicándoselo a ellos.**

En tercer lugar, con frecuencia se ha precisado de sostenibilidad financiera para que las iniciativas de creación conjunta duren a largo plazo. Un iniciador eslovaco observó: «uno de los momentos más frustrantes ha sido la búsqueda de socios dispuestos a apoyar financieramente el proyecto». Las iniciativas suelen comenzar con amplios fondos, proporcionados en muchos casos por los Gobiernos. No obstante, posteriormente los Gobiernos retiran su subvención inicial, y la iniciativa tiene que desarrollar sus propios ingresos o conseguir otras subvenciones a través de *crowdsourcing* o de organizaciones empresariales. Dicho proceso no siempre culmina con éxito. **Nuestra recomendación es ser cautelosos con las subvenciones iniciales: intentar determinar si una iniciativa puede sobrevivir a largo plazo sin subvenciones.**

Tres factores influyentes en cuanto a los ciudadanos

Las iniciativas de creación conjunta no deberían promoverlas únicamente las organizaciones públicas. Por su propia definición, los ciudadanos también deberían tener la voluntad y la capacidad de asumir el reto e intentar desarrollar iniciativas de creación conjunta.

Con respecto a los factores influyentes para el colectivo de los ciudadanos, una primera conclusión es que los ciudadanos deberían sentir que son «propietarios» de la iniciativa: es «su» iniciativa, y no solamente «la del Gobierno». Dicha propiedad puede tener diferentes vertientes, como una vertiente moral: hacer «el bien» (ayudar a parados a encontrar trabajo), una vertiente geográfica (hacer algo por tu ciudad o por tu barrio) o una vertiente profesional (utilizar tus destrezas). **Nuestra recomendación política es identificar cómo hacer que la iniciativa de creación conjunta tenga sentido personal para los ciudadanos: ¿cómo podemos hacer que a la gente le resulte atractivo participar? ¿Cómo se puede transformar en algo que la gente «posea»?**

En segundo lugar, hemos descubierto que el capital social es un acelerador importante de la creación conjunta. Por ejemplo, un iniciador de creación conjunta neerlandés afirmaba que «no hace falta convencer a la gente de la necesidad de una iniciativa, porque dicha necesidad ya está ahí. Lo que hace que podamos abordar a la gente es el capital social». **Nuestra recomendación política es verificar primero si existe el suficiente capital social y, en caso de que no haya, aumentarlo. Esto se puede hacer involucrando en el proyecto desde una fase temprana a «personas puente»: personas que conozcan a muchas otras personas.**

En tercer lugar, y en relación con los dos primeros factores, hemos descubierto que la buena disposición de los ciudadanos es uno de los motores más importantes para la creación conjunta. No obstante, esta buena disposición puede llegar a ser problemática cuando demasiados ciudadanos desean contribuir de demasiadas maneras, haciendo que un proyecto no sea gestionable. Puede cuestionarse la representatividad de los ciudadanos que participan, que suelen ser pudientes y con formación. Con frecuencia, la composición de los actores de la creación conjunta no es representativa de su sociedad. **Nuestra recomendación política es verificar que la participación sea representativa, utilizando una breve encuesta para identificar qué ciudadanos tienen voluntad de participar en el proceso y si dicha voluntad está desigualmente repartida entre los distintos grupos, tanto étnicos como de nivel educativo y económico.**

5 ¿Cuáles son los resultados de la creación conjunta?

El tercer objetivo del proyecto era identificar los resultados logrados por los proyectos de creación conjunta.

Las iniciativas de creación conjunta coexisten con los servicios públicos existentes

En primer lugar, hemos observado que no se han creado muchos productos o servicios concretos a gran escala. Aun así, hemos de señalar que los entrevistados a menudo argumentaban que los productos son las propias iniciativas de creación conjunta (por ejemplo en Estonia, España, Reino Unido). Más que el desarrollo de productos a gran escala, las iniciativas de creación conjunta han llevado a productos y servicios que son *adiciones*, y no sustituciones, de servicios públicos existentes. Por ejemplo, en la iniciativa alemana «Dialog macht Schule» se desarrolló un nuevo programa educativo para niños de familias inmigrantes con ingresos bajos en paralelo al programa estándar. **Nuestra recomendación política es que la creación conjunta no se debería ver como una «solución total» que sustituya a los servicios existentes. El objetivo debería ser más modesto; concretamente, añadir algo a los servicios públicos existentes.**

No está claro si se está consiguiendo una mayor efectividad, adecuación o satisfacción

Puesto que la mayoría de las iniciativas representan añadidos a los servicios existentes, no hay un marco evaluativo para compararlos. Muchas de las iniciativas de creación conjunta estudiadas eran bastante nuevas, lo que ha hecho difícil precisar su efectividad o adecuación o el grado de satisfacción con las mismas. La cantidad limitada de pruebas de su efectividad, adecuación y de la satisfacción con ellas contribuye a la idea derivada de nuestra revisión bibliográfica de que la creación conjunta se considera en principio como una virtud en sí misma, algo que aparentemente no es necesario legitimar haciendo referencia a objetivos externos.

Sobre la base de lo anteriormente expuesto, se podrían extraer dos conclusiones contradictorias. A primera vista, uno podría argumentar que deberíamos medir realmente los efectos de las iniciativas de creación conjunta, y desarrollar para ello diseños y mediciones de alta calidad. Por otro lado, uno podría argumentar que el valor añadido de la creación conjunta se debería evaluar como un proceso de «aportación de sentido» en el que la participación ciudadana es un valor político importante, independientemente de sus resultados medibles. Si vemos la creación conjunta de dicho modo, se hace patente que las mediciones directas de sus resultados son insuficientes. **Por lo tanto, nuestra recomendación política es tomar en consideración la «función simbólica» de la creación conjunta, y no solamente las metas funcionales específicas que puedan alcanzar.**

Observaciones diversas respecto a la rendición de cuentas y la igualdad

No encontramos a muchos entrevistados que afirmaran que la rendición de cuentas del Gobierno hubiera mejorado. Además, algunos incluso indicaron que la rendición de cuentas había *disminuido*. Por ejemplo, en Dinamarca una iniciativa de creación conjunta tenía el objetivo explícito de crear una vía de toma de decisiones alternativa a los parlamentos establecidos. En este sentido, hace disminuir los procedimientos convencionales de rendición de cuentas, al apartar la toma de decisiones de los representantes electos. **Nuestra recomendación política es incorporar verificaciones y equilibrios relativos a la rendición de cuentas.** Además, los responsables de la formulación de políticas deberían ser conscientes de la parcialidad de los políticos e iniciadores a la hora de evaluar estas iniciativas; puesto que potencialmente tienen interés en el proyecto, sus respuestas podrían estar sesgadas positivamente. Sería ventajoso analizar la iniciativa de creación conjunta entrevistando a diferentes personas, también ajenas a la iniciativa.

Con respecto a la igualdad, los resultados tampoco son tan favorables como cabría esperar. Si bien encontramos ejemplos muy positivos de mejora de la igualdad como resultado de la creación conjunta (por ejemplo en el caso eslovaco, en el que el acceso a la vivienda para la población gitana mejoró de forma notable), los ciudadanos de por sí ya acomodados a menudo se beneficiaron también de la creación conjunta. Por ejemplo, un iniciador estonio señalaba que

faltaba diversidad étnica (y diversidad en general) en las asociaciones vecinales que participaban en la creación conjunta. Por ello, parece que la creación conjunta no siempre resulta en una mayor igualdad, y que incluso puede ir en la dirección contraria. **Nuestra recomendación política es evaluar a qué tipos de ciudadanos beneficia, y no solamente si beneficia a los ciudadanos en general.** Además, la creación conjunta puede impulsar la igualdad si las iniciativas van encaminadas específicamente a la reducción de las diferencias entre grupos sociales.

Un hallazgo positivo inesperado: la creación conjunta fortalece a la comunidad

Por último, un hallazgo inesperado fue que las iniciativas de creación conjunta llevaron al establecimiento de una comunidad. Con otras palabras: el capital social puede ser un motor de la creación conjunta, pero también un efecto de la misma. Por ejemplo, en Estonia vimos que las redes crecieron y las personas pasaron a estar conectadas de forma más intensa. **Nuestra recomendación política es no mirar solamente los resultados esperados, sino mantener los ojos bien abiertos para ver los efectos positivos y negativos inesperados.**

6 Resumen y conclusión: 10 recomendaciones políticas

Sobre la base de los resultados de este estudio, hemos realizado recomendaciones políticas específicas. Las resumimos a continuación:

Estimulación de la creación conjunta

1. Cuidado con la adopción tal cual de «mejores prácticas». *El contexto importa.* Las tradiciones estatales y de gobernanza históricas influyen en el éxito de las iniciativas de creación conjunta, y en muchas ocasiones es necesario tomar medidas adicionales al adoptar una iniciativa de otro país.
2. Formar a los funcionarios públicos para la creación conjunta, especialmente para la gestión y la tolerancia de riesgos.
3. Prestar especial atención a las actitudes de los funcionarios de a pie de calle, puesto que es posible que se resistan a la creación conjunta y que cuestionen las competencias de los ciudadanos, y que se molesten por los cambios en sus rutinas de trabajo.
4. Tener cautela con las subvenciones iniciales: intentar determinar si una iniciativa puede sobrevivir a largo plazo sin subvenciones.
5. Analizar cómo hacer que los ciudadanos sientan que la iniciativa «les pertenece» y asegurarse de que estos tengan buena disposición para participar, especialmente los ciudadanos con un menor nivel educativo y económico y de minorías étnicas, puesto que suelen estar infrarrepresentados.

Efectos de la creación conjunta

1. La creación conjunta no debe ser vista (todavía) como una nueva solución «total» que vaya a sustituir a los servicios existentes. Lo que hace más bien es *añadir* a los servicios públicos existentes.
2. Medir los efectos de las iniciativas de creación conjunta, y desarrollar diseños aleatorizados y/o longitudinales de alta calidad para hacerlo. No obstante, hay que ser conscientes de que la creación conjunta también es valiosa en sí misma, puesto que los ciudadanos participan para ayudar a la comunidad.
3. Incorporar verificaciones y equilibrios para evitar que *a posteriori* surjan problemas con la rendición de cuentas.
4. Medir qué *grupos* de ciudadanos se benefician, prestando especial atención a los que tienen un bajo nivel educativo y/o económico y/o pertenecen a minorías étnicas.
5. No atender solamente a los resultados esperados, sino mantener los ojos bien abiertos para ver los efectos positivos y negativos inesperados de la creación conjunta.

En conclusión, dada la importancia de la innovación social en los próximos años —y las potenciales ventajas y desventajas—acoger la creación conjunta y seguir investigándola es una empresa oportuna y muy importante tanto para responsables de la formulación de políticas, directivos y funcionarios de a pie de calle como para investigadores. Deberíamos continuar investigándola, reconocer sus desventajas y no verla como una panacea para los retos que afrontan actualmente los Estados miembros.

7 Identidad del proyecto

Nombre del proyecto

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

Coordinador

Prof. dr. Victor Bekkers, Universidad Erasmus de 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 2014 (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 2

Dr. Lars Tummers
Universidad Erasmus, Rotterdam
Tummers@fsw.eur.nl