



–Nota de política europea–

Innovación social en el sector público: motores, tendencias y escenarios

Aprendiendo de la innovación en entornos del sector público

(LIPSE: Learning from Innovation in Public Sector Environments)

(Paquete de Trabajo 7)

Prof. Dr. Victor Bekkers

(Universidad Erasmus, Rotterdam)

1 de junio de 2016

La presente nota de política presenta los resultados del séptimo paquete de trabajo (WP7) del proyecto «Aprender 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.

Índice

1. Introducción	3
2. Los motores que impulsan y las barreras que dificultan la innovación social en el sector público	4
3. Tendencias en el entorno del sector público	11
4. Los futuros de la innovación social en el sector público: cuatro escenarios	18
5. Implicaciones institucionales.....	23
Identidad del proyecto	28

1. Introducción

La innovación social en el sector público es un concepto «mágico» que los responsables de la formulación de políticas adoptan cada vez más para dar respuesta a todo tipo de retos sociales. Algunos ejemplos de estos retos son el envejecimiento de la población, la lucha contra el desempleo (juvenil), los problemas medioambientales, el calentamiento global, y las dificultades de las zonas social y económicamente deprimidas. La innovación social se puede definir como la creación de resultados duraderos que tienen por objetivo dar respuesta a necesidades de la sociedad cambiando radicalmente las relaciones, posiciones y reglas entre los actores implicados mediante un proceso de participación y colaboración. Hay cinco elementos que parecen ser importantes a la hora de hablar del valor añadido de la innovación social:

1. La innovación social en el sector público pone de relieve la importancia del desarrollo y la implementación de nuevos servicios públicos que estén *orientados a las necesidades* —que sean realmente importantes para los ciudadanos, las organizaciones ciudadanas y las empresas—. Estas necesidades no consisten únicamente en contar con unos servicios que sean más eficientes y eficaces, sino que también guardan relación con valores democráticos, sociales y no económicos que se consideran importantes para los ciudadanos y las empresas, como la participación y la equidad.
2. Para garantizarlo, es importante contar con la participación de los *usuarios finales* y otros actores relevantes. Es por esto que la innovación social se puede considerar como un proceso de *creación conjunta* (o “*co-creación*”). El éxito de la innovación social depende de la voluntad y la capacidad que tengan los actores concernidos de colaborar mutuamente y de aprender unos de otros. Al hacerlo, los recursos correspondientes (p. ej. los conocimientos, la información, la experiencia y los presupuestos) se intercambian y se comparten.
3. Las innovaciones que se persiguen tienen por objetivo *cambiar las reglas del juego*. Los servicios públicos se desarrollan y se producen en todo un abanico de cooperaciones diferentes entre Gobiernos, ciudadanos y empresas. El Gobierno ya no tiene el monopolio sobre la naturaleza pública de los servicios públicos. Como resultado, la innovación social redefine nuestra noción de *lo público*. Un ejemplo podrían ser las cooperaciones vinculadas a la energía solar que son desarrolladas por ciudadanos.
4. La innovación social va *más allá de las innovaciones impulsadas por la tecnología*. Las innovaciones sociales también toman en consideración los cambios en los comportamientos, las

actitudes, los patrones de interacción y las relaciones (como queda patente, por ejemplo, con la utilización de estímulos al tratar la obesidad).

5. La innovación social pone de relieve la importancia del *contexto y la localidad*. Es por esto que la innovación social está vinculada a menudo con la presencia de laboratorios urbanos, laboratorios de la ciudad o laboratorios vivientes. El aprendizaje recíproco y la colaboración mutua solamente pueden tener éxito si las personas y las organizaciones se conocen entre sí y comparten un reto común, como puede ser el desarrollo de servicios de bienestar social en una comunidad local que realmente den respuesta a las necesidades de la población.

En la presente nota de política, esbozamos *el futuro de la innovación social en el sector público*. Queremos tener en cuenta diferentes futuros, por lo que vamos a emplear un estudio de escenarios. Un estudio de escenarios típico se basa en dos características o cambios destacados que son tanto críticos como inciertos. Con el fin de identificar estas características y cambios, en primer lugar trataremos de identificar lo que sabemos acerca de la influencia de los factores relevantes como motores y barreras de la innovación social, así como cuáles son los cambios y tendencias relevantes que se dan en el entorno de la administración pública. La combinación de estos motores y barreras con las tendencias del entorno es lo que constituye el futuro de la innovación social en el sector público.

2. Motores que impulsan y barreras que dificultan la innovación social en el sector público

Un paso esencial en el desarrollo de los escenarios es hacer balance del pasado y el presente de la innovación social en el sector público. Por lo tanto, una tarea previa necesaria consiste en aportar conocimientos relevantes sobre los factores relevantes como motores y barreras subyacentes a las prácticas de innovación social en el sector público. En este apartado presentamos los resultados de un metaanálisis de la investigación que ha sido llevada a cabo en los distintos paquetes de trabajo del programa LIPSE. En el gráfico 1 hemos detallado estos paquetes de trabajo (WP, por sus siglas en inglés).



Gráfico 1: Los paquetes de trabajo de LIPSE (aparte de la gestión y la difusión de los resultados)

En la presente nota de política presentamos el siguiente modelo (gráfico 2), que resume y permite visualizar los hallazgos más importantes en cuanto a los factores más destacados que impulsan el éxito de la innovación social y las barreras que lo dificultan, así como los resultados comunicados. En realidad, la transparencia del modelo es más compleja, teniendo en cuenta que todos los motores y barreras se influyen mutuamente mientras que, al mismo tiempo, se presentan todo tipo de actores detrás de estos factores que dan forma mutuamente al transcurso, al contenido y a los resultados de los procesos de innovación social.

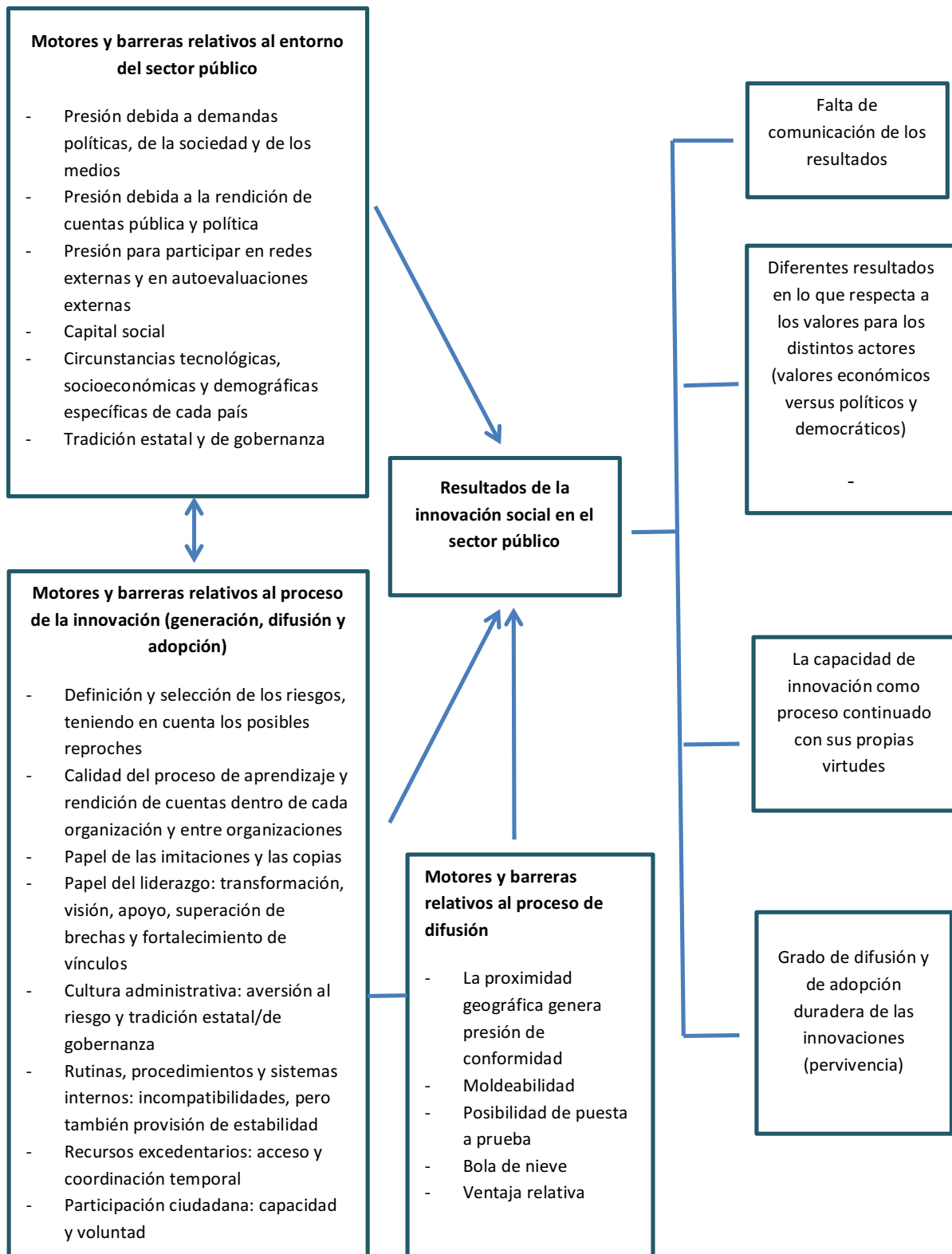


Gráfico 2: Visualización de los motores y barreras que influyen en los resultados de la innovación social en el sector público

Sobre la base de este resumen, es posible extraer una serie de conclusiones y hacer ciertas recomendaciones para promover la innovación social en el sector público.

Factores relativos al entorno en el que tienen lugar las prácticas de innovación social

- La presión del entorno (proveniente de los medios de comunicación y de los supervisores tanto políticos como externos, como los defensores del pueblo, así como de las redes externas en las que participen las organizaciones) parece ser un importante motor para la innovación. El proceso de innovación social puede beneficiarse si *esta presión se aprovecha como una ventana de oportunidad política*, especialmente si está vinculada a prioridades estratégicas específicas y a agendas internas. No obstante, abrir esta ventana implica la existencia de *empresarios de políticas*, lo cual requiere un tipo de liderazgo específico. Por tanto, es importante definir la innovación social como una cuestión de gestión de la agenda política y, al mismo tiempo, es importante permitir que los actores externos participen en el desarrollo de esta agenda (intentando vincular la capacidad de innovación autoevaluada a retos externos específicos).
- La innovación social en el sector público se beneficia también de *ciertas formas de estabilidad*, en casos en los que los marcos jurídicos proporcionen los parámetros claves necesarios (como, por ejemplo, condiciones básicas para la prestación de un servicio). Por tanto, a la hora de desarrollar una agenda de innovación, es importante definir estos parámetros esenciales, pero sin asfixiar el proceso de ensayo y error y de aprendizaje mutuo.
- Las redes informales tienen un papel importante en la exploración del *capital social* necesario para colaborar superando los límites de las organizaciones y para explorar nuevas ideas. Estas redes siguen muy a menudo la estructura administrativa formal de la organización. Por tanto, es importante brindar a quienes operan en el seno de estas estructuras formales la oportunidad de actuar como *personas puente*, dándoles la libertad de explorar y de explotar sus contactos externos y de promover una orientación del trabajo en la que estas redes y contactos externos sean considerados como algo valioso. No obstante, esto es algo que podría implicar un cambio en la cultura administrativa.
- La *disposición a la innovación* de un país o de un sector de políticas parece ser un indicador importante de la innovación en el sector público, cuando va vinculada a características inherentes a la infraestructura, la economía o la tradición de gobernanza. Por tanto, es importante ser críticos con la disposición a la innovación de un sector o de un país. La autoevaluación de la innovación por parte de actores externos concernidos puede ayudar a vincular estas características con los retos externos.

Factores relativos al proceso de innovación

- La innovación se puede resumir como un *aprendizaje* en el seno de las organizaciones o a través de la interacción entre ellas. Se trata de un proceso continuo de aprendizaje y de intercambio de información. Por tanto, para poder comprender la capacidad de innovación de una organización, es recomendable que los directivos y los responsables de la formulación de políticas sean conscientes de las condiciones en las que se produce el aprendizaje como un proceso continuo (y, por lo tanto, dinámico) de *adaptación, intercambio de información y rendición de cuentas* (por ejemplo, analizando el papel que juega la competencia y la presión del grupo).
- En este proceso de aprendizaje, las *definiciones de riesgos* son importante, en lo que respecta a qué definiciones son incluidas y cuáles excluidas (a diferentes niveles y para diferentes grupos) en los procesos de innovación. Por tanto, es recomendable que los responsables de la formulación de políticas y los directivos presten atención al modo que la cultura dominante y las relaciones de poder en el seno de sus organizaciones abordan el papel del riesgo en los procesos de innovación, y que eviten que el riesgo sea considerado como una manera de *evitar reproches*. Es recomendable que las organizaciones que deseen innovar exploren la relación que existe entre el riesgo y la innovación en los servicios, adoptando un discurso público más amplio.
- La innovación en el sector público requiere *distintos tipos de liderazgo*: liderazgo transformador, liderazgo político y liderazgo de enlace. Estos tipos de liderazgo requieren distintos tipos de competencias, como la motivación, la asunción de riesgos, la protección, la búsqueda de apoyo y legitimidad y la capacidad de unir a las personas con los recursos. Si una organización desea fomentar la innovación, es importante desarrollar estos distintos estilos de liderazgo en el seno de la organización, así como desarrollar las competencias específicas necesarias para propiciarlos. Por tanto, es recomendable que un estilo de liderazgo que apoye a la innovación forme parte de la gestión integral de recursos humanos y del desarrollo cultural de una organización del sector público.
- Para que la innovación social en el sector público tenga éxito, el *compromiso político* y el liderazgo político son imprescindibles. La innovación en el sector público depende del liderazgo de gestión/administrativo y el liderazgo político. Por consiguiente, es recomendable que las esferas administrativa y política en el seno de una organización del sector público se apoyen mutuamente.
- La *cultura* de una organización contribuye sensiblemente a la capacidad de innovación de una organización del sector público, concretamente cuando se caracteriza por ser abierta, ser comunicativa con los actores internos y externos concernidos, y estar dispuesta a asumir riesgos. Por tanto, si una organización desea ser más innovadora, es recomendable que comience por

evaluar su grado de *apertura*, teniendo en cuenta especialmente los distintos niveles en el seno de la organización, así como los cargos que desempeña cada persona en dichos niveles (por ejemplo, la diferencia entre la apertura de los altos directivos y la de los trabajadores de primera línea).

- La innovación social depende de la *participación de actores externos*, como los ciudadanos. Es recomendable prestar especial atención a la voluntad que exista en el seno de la organización a contar con la participación de los ciudadanos y de otros socios externos. Dicha voluntad varía entre los distintos niveles de una organización. En caso de que prevalezca el escepticismo, las organizaciones podrían desarrollar una estructura de incentivos que fomente la creación conjunta con los ciudadanos y otros actores. También es importante identificar agentes específicos para el cambio en el seno de la organización. Un obstáculo podrían ser las tradiciones estatales y de gobernanza dentro de un país o de un sector de políticas, que influyen en la cultura administrativa en el aspecto de la asunción o la elusión de riesgos. Por tanto, la creación conjunta con los ciudadanos no solamente se refiere a un proceso de cambio cultural a nivel micro y mesoorganizativo, sino también al nivel macroorganizativo del sector de políticas o los países. Las intervenciones destinadas a mejorar la capacidad de innovación en torno a problemas específicos particularmente complejos tendrán que tener en cuenta ambos niveles.
- Las prácticas existentes arraigadas, que están integradas en todo tipo de sistemas (TIC, de rendimiento, de auditoría), procedimientos, rutinas y jerarquías, pueden frustrar la innovación social, puesto que generan todo tipo de *incompatibilidades* y problemas heredados que dificultan el abandono de los hábitos existentes. Por tanto, para fomentar la innovación, las organizaciones tienen que estar dispuestas a replantearse la idoneidad de dichas prácticas establecidas. No obstante, estas prácticas arraigadas también generan *estabilidad* y predictibilidad, lo que puede contribuir a crear un entorno seguro para los experimentos de innovación social. Por tanto, es importante ser críticos a la hora de determinar qué tipo de sistemas, rutinas y procedimientos son esenciales para la innovación y cuáles no lo son.
- La *escala* parece ser importante, puesto que cuanto mayor sea una organización, mayor facilidad tendrá tanto para movilizar recursos excedentarios como para proporcionar seguridad. Por tanto, es importante analizar con detenimiento la relación existente entre la escala, la gestión del riesgo y la capacidad de innovación.
- La disponibilidad de *recursos excedentarios* (dinero, personal, información, conocimientos especializados, etc.) es un requisito imprescindible para la innovación social, dada la necesidad de poner en marcha actividades que se desarrollan en paralelo durante cierto tiempo. Por tanto, las organizaciones deben estar preparadas para hacer inversiones (por ejemplo en formación y

consultoría). El marco político de la financiación y el *calendario* de financiación (ir más allá de la fase de experimentación) son importantes para crear innovaciones que tengan unos resultados más duraderos.

- Para producir innovaciones sociales más orientadas a las necesidades, es imprescindible que *los ciudadanos tengan la voluntad y la capacidad de participar*, si bien existe el riesgo de que participe un solo estrato de la población (acomodada y con un alto nivel educativo). Por tanto, a la hora de diseñar una arquitectura de creación conjunta, es importante abordar esta cuestión, teniendo en cuenta especialmente intereses que las personas participantes no representen (o representen solo levemente). Por consiguiente, es importante analizar cómo dar voz a estos intereses, y quién puede encargarse de hacerlo. En general, es importante realizar un análisis de los actores, y asegurar que todos los actores concernidos tengan la posibilidad de participar y de aceptar que los ciudadanos también puedan ser considerados como participantes relevantes.
- La participación de los ciudadanos y de grupos de ciudadanos también depende del *capital social* vinculado al problema particularmente complejo específico que se aborde en el proceso de innovación social. El capital social facilita una división del trabajo entre los participantes, y lo hace más eficaces y eficientes. Por tanto, es importante buscar a ciudadanos y grupos de ciudadanos que tengan acceso al capital social necesario. En caso de no contar con dicho capital social, un primer paso podría ser su desarrollo a través de actividades de consolidación de la comunidad. Esto desarrollaría también el sentimiento de que la iniciativa les pertenece conjuntamente, lo cual constituye un importante motor para la participación.

Factores relativos a los resultados de la innovación social en el sector público

- A la hora de evaluar los resultados posibles o reales de la innovación social, es recomendable que los responsables de la formulación de políticas sean conscientes de que *el proceso de innovación puede considerarse en sí mismo como un resultado relevante* (también como un valor democrático relevante), puesto que moviliza la capacidad de innovación de una organización o de una red de actores concernidos y crea nuevas formas de participación. Embarcarse en la innovación se puede considerar como un proceso continuado cuya finalidad es desarrollar y mantener la capacidad de innovación.
- Para conseguir una mayor atención sobre la importancia de la innovación como proceso continuado, es importante desarrollar *instrumentos evaluativos* (por ejemplo, basados en autoevaluaciones internas y externas periódicas llevadas a cabo por actores concernidos).
- Las innovaciones sociales generan resultados diferentes según los distintos valores que tengan los distintos tipos de actores. Esto también influye en la evaluación de la innovación social en lo

que respecta a su éxito. Por tanto, es recomendable que los responsables de la formulación de políticas empleen un enfoque *de múltiples actores* a la hora de analizar los resultados.

- A la hora de evaluar los resultados supuestos o reales de las innovaciones sociales en el sector público, es importante mirar más allá de los valores meramente económicos, en lo que se refiere a los incrementos de eficiencia y eficacia, y tener en cuenta otros valores más sociales (como la mejora del capital social) o democráticos (como la participación, la capacidad de respuesta, la confianza y la legitimidad). Por tanto, es recomendable que los responsables de la formulación de políticas empleen un enfoque *de valores múltiples y criterios múltiples*.
- A la hora de emprender procesos de innovación social, se podría hacer más hincapié en la evaluación y la información sistemáticas de los *resultados* reales, ya que raras veces se informa de los resultados. Evaluar estos resultados ayuda a mejorar nuestra comprensión del valor añadido que supone la innovación social.
- A la hora de evaluar los resultados de una innovación, es recomendable tener en cuenta el grado de difusión y de adopción como indicador relevante. Una innovación social exitosa no puede consistir en una innovación para un nicho que sea adoptada solamente por un pequeño grupo de adoptadores tempranos. Por tanto, para analizar el éxito de una innovación social, es importante aplicar una *perspectiva a largo plazo*.
- Con mucha frecuencia, el éxito en la adopción conlleva una imitación positiva, estimulada por la *proximidad geográfica*. Por tanto, a la hora de desarrollar una estrategia de difusión, es necesario abordar la proximidad geográfica, además de aspectos como la factibilidad, la facilidad de uso y la aclaración del valor añadido.

Estos motores y barreras constituyen el futuro de la innovación social en el sector público. No obstante, este futuro depende también de múltiples tendencias y cambios en el entorno de la administración pública, que plantean retos diferentes y a menudo interrelacionados.

3. Tendencias en el entorno del sector público

El futuro de la innovación social en el sector público se verá influido no solo por la capacidad de innovación de las organizaciones del sector público y su colaboración con las empresas, las organizaciones de la sociedad, otros Gobiernos y los ciudadanos, sino también por los cambios y tendencias que se dan en su entorno, y que plantean retos sociales. En este apartado informaremos sobre el seguimiento de estas tendencias. En el gráfico 3 hemos resumido y representado las diferentes tendencias relativas al reto de la innovación social en el sector público.

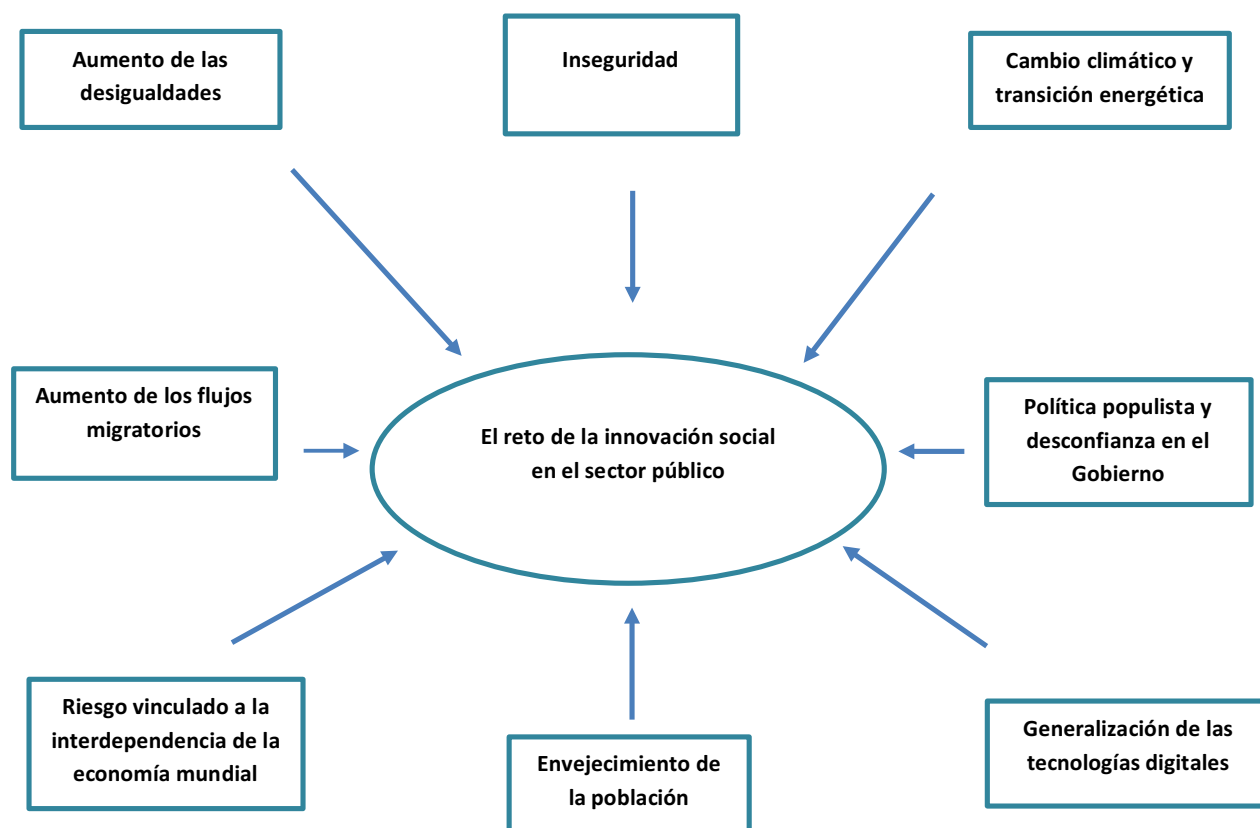


Gráfico 3: Tendencias en el entorno del sector público de la UE

Aumento de las desigualdades

Observamos un aumento de las desigualdades, tanto en el seno de los Estados miembros de la UE como entre los diferentes Estados, en lo que se refiere a personas que «tienen» y personas que «no tienen». Este aumento de las desigualdades se ve en primer lugar en el mercado laboral (jóvenes, personas mayores de 55 años, inmigrantes). Además, debido a la crisis económica y fiscal de 2008 y los años siguientes, todas las políticas sociales —sanidad, educación, vivienda y protección social— que el Estado venía proporcionando o subvencionando hasta entonces se están mirando con lupa. Esto ha influido en el acceso a dichas políticas, así como en la calidad y el nivel de los servicios que se prestan, y ha conducido a un aumento de las iniciativas del sector privado y la sociedad civil. Pero la cuestión del acceso de las personas más vulnerables a estos servicios, especialmente a la educación y la sanidad, continúa abierta. Además, observamos que, en lo que se refiere a la prosperidad, han aumentado las diferencias entre las zonas urbanas y rurales, ya que las zonas rurales están perdiendo población, mientras que los jóvenes suelen considerar más atractivas las ciudades. Asimismo, la crisis de los refugiados, vinculada especialmente a los conflictos en Siria e Iraq, ha provocado la llegada de grandes grupos de inmigrantes que no tienen (pleno) acceso a servicios públicos (como la vivienda y la educación), y que compiten con otros grupos locales. Cabe esperar un aumento de la pobreza en

los Estados miembros de la UE. Esto influye en el grado de solidaridad con estos grupos socialmente desfavorecidos, una solidaridad que se enfrenta al hecho de que vivimos en unas sociedades bastante individualistas y disgregadas. Un reto es cómo desarrollar nuevas formas de solidaridad que ya no den por hecho el papel dominante que el Gobierno ha tenido tradicionalmente en el aseguramiento y la organización de la solidaridad. Esto también afecta a la legitimidad y la vitalidad del estado del bienestar para afrontar las desigualdades, la pobreza y la equidad.

Aumento de los flujos migratorios

La crisis de los refugiados, que se hizo especialmente patente en 2015, aporta un toque especial a otro cambio crítico que, si bien lleva ya varios años presente, en este momento está generando una gran presión social en muchos países europeos: el aumento de los flujos migratorios. Aquí hay dos aspectos que relevantes: en primer lugar, los inmigrantes procedentes de fuera de la UE; y en segundo lugar, los migrantes que son el resultado de un aumento de la mano de obra (in)migrante dentro de la UE, en la que emergen nuevos flujos migratorios entre varios Estados miembros de la UE. Estos flujos de entrada plantean cuestiones relativas a la capacidad de absorción de los países de la UE. Como consecuencia, la integración han cobrado mayor importancia en la agenda política, puesto que las cuestiones relativas a la integración no se limitan a la integración socioeconómica (por ejemplo, el acceso al mercado laboral y a la educación), sino que también engloban la integración sociocultural (por ejemplo, el idioma, las normas y valores, la seguridad) y aspectos identitarios. Por un lado, sobre todo en las ciudades y áreas metropolitanas, es posible identificar una conexión entre la inmigración y los problemas de cohesión social y de vitalidad de dichas áreas urbanas. Por otro lado, también se argumenta que los problemas del mercado laboral (especialmente los relativos a la mano de obra barata) y los problemas demográficos (el descenso de la tasa de natalidad) se pueden resolver a través de la inmigración. También se va a ir prestando cada vez mayor atención a las causas de la inmigración y a cómo afrontarlas, teniendo en cuenta los motivos económicos y la necesidad de seguridad y protección (asilo). Estos debates tienen todo tipo de repercusiones, en los cuales se plantea la cuestión de si los Gobiernos (y la clase política) son capaces de encontrar soluciones apropiadas, y de cómo encontrarlas.

Envejecimiento de la población

El cada vez mayor envejecimiento de la población es otro cambio relevante, sobre todo teniendo en cuenta los descensos en las tasas de natalidad. Estas fluctúan en el seno de cada uno de los países de la UE, especialmente si se analizan las diferencias entre las zonas urbanas y rurales. Este problema suele ser más acuciante sobre todo en las zonas rurales. Como consecuencia del envejecimiento de la

población, determinados servicios, especialmente los de salud y bienestar social, se verán sometidos a una presión cada vez mayor. No solamente porque las personas mayores utilizan más estos servicios, sino también porque se hacen necesarios nuevos servicios que hagan frente al hecho de que las personas cada vez viven más años. El aumento de las enfermedades crónicas hace que surjan nuevas necesidades, por ejemplo en lo que respecta a alojamientos adaptados o centros de cuidados especializados, y hace que los gastos médicos aumenten. Además, cabe esperar que el envejecimiento de la población provoque también nuevos problemas de solidaridad, ya que será una generación joven más reducida la que tendrá que ocuparse de esta numerosa generación de mayores (por ejemplo, financiando la seguridad social y las pensiones).

Interdependencia de la economía mundial

Otro de los cambios está relacionado con el hecho de que las economías y los mercados se han convertido en economías y mercados internacionales, lo que ha conllevado la globalización de la producción y de los hábitos de consumo, generando todo tipo de interdependencias y riesgos. La crisis bancaria de 2008 da buena muestra de ello. Cabe esperar que estas interdependencias continúen acentuándose. Al mismo tiempo, vemos lo feroz que es la competencia internacional en esta economía globalizada, no solamente entre las empresas, sino también entre las economías nacionales. La voluntad y la capacidad de adaptarse al «mercado mundial» plantearán un gran reto no solo en lo relativo a la desregulación, la liberalización y la privatización de las condiciones de mercado y de producción, sino también en lo que se refiere a la vitalidad de la protección social y el estado del bienestar. Además, la emergencia de «nuevas» economías, como China y Brasil, provoca problemas de adaptación, puesto que ha hecho surgir un nuevo reparto global del trabajo. No obstante, las tasas de crecimiento del PIB que han alcanzado estas nuevas economías en los últimos años se irán reduciendo. Cabe esperar que el crecimiento económico mundial se ralentice en los próximos años. Esto influirá en el crecimiento económico de la UE. Debido al aumento de la interdependencia económica global, el desarrollo económico en la UE (y en países específicos de la UE) será aún más vulnerable a los acontecimientos y problemas que surjan en otras economías (como la ralentización del crecimiento en China, la caída del precio del petróleo o los tipos de interés en Estados Unidos). Por tanto, las perspectivas económicas mundiales afectan a la capacidad que tienen los Gobiernos de la UE para hacer frente (especialmente desde el punto de vista de la financiación) a nuevas demandas y necesidades acuciantes, al tiempo que muchos países europeos todavía se están recuperando lentamente de la reciente crisis económica. La confianza de los consumidores se está recuperando, pero sigue siendo frágil. Teniendo en cuenta que la tasa de inflación está relativamente baja (y los tipos de interés están bajos), las dudas relativas a la

vulnerabilidad de la economía de la UE, en general, y de las economías específicas de los Estados miembros de la UE, en particular, aún persisten. Al mismo tiempo, estas dudas se ven alimentadas por la incertidumbre sobre si el sector bancario (tanto el europeo como el internacional) ha logrado hacer frente a los efectos de la crisis financiera, y si ha tomado suficientes medidas para evitar una nueva crisis.

Inseguridad

El aumento de la sensación de inseguridad y de falta de protección es otro cambio relevante, que tiene diferentes orígenes. En primer lugar, observamos que en las fronteras de la UE se han puesto de manifiesto amenazas a la seguridad, debido a la política exterior y a la política militar que está llevando a cabo Rusia. En segundo lugar, observamos que, no solamente debido a la guerra en Siria, sino también por el surgimiento de estados fallidos (como Libia e Iraq), cabe esperar que la (amenaza de) violencia militar vaya en aumento. Y todo esto sucede justo al otro lado de las fronteras de la UE. Teniendo en cuenta que muchos países de la UE han participado en estas guerras, podrían darse todo tipo de repercusiones que hagan que la probabilidad de amenazas para la seguridad de estos países aumente. En tercer lugar, y en parte como consecuencia de la presencia de efectivos militares procedentes de diferentes países de la UE, la amenaza de ataques terroristas basados en una interpretación radical del Islam (como la que defiende el EI/Daesh) permanecerá. Los ataques de París en 2015 y de Bruselas en 2016 han demostrado la vulnerabilidad de los Estados (y las ciudades) de Europa ante las nuevas formas de terrorismo, que buscan provocar el mayor número posible de víctimas civiles de una manera deliberada, aleatoria y desproporcionada. Todo esto contribuye a la sensación de inseguridad. En cuarto lugar, como consecuencia de las guerras (civiles) sobre todo en países árabes y del norte de África, el número de refugiados seguirá siendo elevado, pudiendo incluso crecer. La inquietud relativa a las capacidades de absorción (socioeconómica, pero también cultural) de los Estados miembros de la UE provoca adicionalmente que los ciudadanos y los políticos tengan una mayor sensación de inseguridad.

Cambio climático y transición energética

El cambio climático es otra tendencia que se considera crítica para el futuro de nuestras sociedades. El hecho de que nuestro clima esté cambiando plantea retos de todo tipo, especialmente a largo plazo. No obstante, los efectos del cambio climático se han hecho más patentes y acuciantes en los últimos años, como la subida del nivel del mar, o los cambios en los patrones meteorológicos que se manifiestan, por ejemplo, en sequías o lluvias torrenciales. No solamente se han puesto más de manifiesto los efectos locales, como el aumento en los niveles de precipitaciones, que influyen en la

capacidad de absorción de los ríos y los sistemas de drenaje, sino que también se han hecho notar efectos globales que influyen en la economía mundial. Por ejemplo, las sequías en África devastan las economías locales, lo cual provoca nuevos flujos migratorios. Por tanto, un reto fundamental es afrontar estos cambios climáticos, y desarrollar planes para reducir las emisiones de CO₂ y otros gases contaminantes. Además, también es importante examinar el modo en el que organizamos nuestra producción y nuestro consumo de energía, puesto que esto influye en la capacidad que tendremos para afrontar el cambio climático. Por un lado, sobre todo el uso de fuentes de energía fósiles (como el carbón y el petróleo) para cubrir nuestras necesidades energéticas contribuye a generar emisiones que tienen efectos negativos para nuestro clima. Por tanto, la reducción de la producción de energía a partir de fuentes fósiles es un reto importante. Por otro lado, el desarrollo de nuevas fuentes de energía «verdes» (como la eólica, la hidráulica y la solar), que son menos contaminantes, unido al desarrollo de nuevos hábitos de producción y consumo orientados al ahorro de energía (como los vehículos eléctricos y otros sistemas de transporte), parece plantear un gran reto para la innovación: transformar nuestro sistema energético para que sea más eficiente, sostenible y verde.

Generalización de las tecnologías digitales

Desde la introducción de Internet y de la *World Wide Web* (Web 1.0) a principios de los años noventa, las tecnologías digitales han penetrado en nuestra vida cotidiana y en nuestro trabajo, lo que ha permitido el desarrollo de nuevas maneras de compartir información y conocimientos, nuevas formas de comportamientos comunicativos, y nuevos modelos organizativos. No obstante, el grado de acceso que tienen los ciudadanos de los diferentes países de la UE a estas redes y aplicaciones difiere en cuanto a la calidad de las infraestructuras de telecomunicaciones y TIC existentes. No obstante, al examinar el desarrollo de las nuevas tecnologías, es posible identificar varios cambios o avances importantes que influyen en la innovación social en el sector público. En primer lugar, observamos un avance que se viene denominando «*big data*», una metáfora de la capacidad de hacer más accesibles al gran público los datos que están disponibles en todo tipo de bases de datos locales y otros sistemas de datos. Esto permite crear nuevos conocimientos y nueva información. Cuando estos datos se convierten en datos abiertos, pueden constituir un incentivo para el desarrollo de nuevos servicios y productos. Un desencadenante importante para el desarrollo del *big data* es el hecho de que las tecnologías digitales se utilizan ampliamente con fines de vigilancia y supervisión, de modo que se están registrando y almacenando datos sobre una gran variedad de movimientos y procesos de la sociedad (como los sistemas del tráfico, los sistemas de gestión de aguas y los sistemas de calefacción), que, en principio, se pueden utilizar fácilmente.

Además, el hecho de que podamos recopilar, almacenar, procesar y visualizar grandes cantidades de datos de un modo más sencillo nos ayuda a desarrollar todo tipo de técnicas de extracción y análisis de datos, así como a utilizar aplicaciones de visualización que nos ayudan a explorar estos datos de maneras más sofisticadas. El segundo avance es la utilización de robots y de modos de procesamiento de las actividades rutinarias plenamente automatizadas y robotizadas (por ejemplo, en el ámbito sanitario o en el sector de los servicios administrativos, como los bancos, las compañías aseguradoras y las agencias gubernamentales). Esto afecta especialmente a la posición de la clase media y al funcionamiento del mercado laboral, que puede terminar influyendo en la economía regional. Como consecuencia, estos avances tecnológicos pueden crear nuevas oportunidades para la innovación, pero también pueden contribuir a que surjan nuevas desigualdades.

Si examinamos el impacto político de dichas tecnologías y las relacionamos con el potencial que estas tecnologías tienen de influir en la capacidad de gobernanza de los Gobiernos, es posible identificar dos tendencias. Por un lado, estas tecnologías se pueden definir como tecnologías de vigilancia y supervisión, que nos permiten vigilar y supervisar (de forma centralizada y sistemática) o incluso automatizar comportamientos, acciones y elecciones de una manera más detallada, puesto que son más transparentes. Con ello, podrían reforzar la posición del Gobierno en cuanto a la información. Por otro lado, estas tecnologías pueden facilitar los procesos locales e individuales de autoorganización, ya que los ciudadanos, las empresas y los grupos de la sociedad podrán acceder con mayor facilidad a datos relevantes que podrían conllevar el surgimiento de nuevos modelos de negocio para el desarrollo de servicios o incluso la participación pública o política.

Política populista y desconfianza en el Gobierno

Por último, aunque no por ello menos importante, se observan cambios relevantes en la escena política, en la que los partidos y movimientos «populistas» cuestionan la agenda fijada y el papel de intermediarios de los partidos políticos tradicionales y de sus líderes. En esencia, se cuestiona la capacidad de la democracia representativa y de sus instituciones para canalizar y expresar las necesidades de los ciudadanos, así como la capacidad del Gobierno y de la política, o incluso de la élite política, de dar respuesta a las necesidades de una sociedad bastante disgregada y fragmentada. Este reto se complica aún más si se reconoce que, a pesar de que desconfían de sus Gobiernos, los ciudadanos mantienen unas elevadas expectativas en cuanto a la capacidad que estos tienen de satisfacer sus necesidades. Al mismo tiempo, en relación con la crisis presupuestaria del sector público como consecuencia de la crisis financiera de 2008 y los años siguientes, es cuestionable que los Gobiernos sean capaces de satisfacer estas expectativas crecientes, teniendo en cuenta que los severos recortes presupuestarios han llevado a que el Gobierno se retirara de muchos sectores de

políticas, permitiendo con ello al sector privado y a la sociedad civil rellenar las posibles lagunas respondiendo a necesidades y deseos específicos.

Tendencias e innovación social

Estas tendencias constituyen un gran abanico de retos sociales para los próximos diez años, y cabe esperar que aumenten la necesidad de desarrollar nuevos servicios y acuerdos de servicios públicos innovadores. Esperamos que las tendencias mencionadas más arriba creen una ventana de oportunidad política en la cual se dé empuje a la innovación social como un modo de afrontar estos retos. Los avances en las tecnologías de la información y la comunicación podrían facilitar el modo en el que será posible movilizar los datos y a las personas relevantes para desarrollar nuevos marcos, ideas y modelos.

4. Los futuros de la innovación social en el sector público: cuatro escenarios

Prestamos atención al futuro de la innovación social en el sector público, si bien sería mejor hablar de diferentes futuros. Para desarrollar estos escenarios, primero tenemos que analizar las tendencias y los motores y barreras relevantes que constituyen cada uno de estos futuros. Sobre la base de una selección de dos tendencias o motores/barreras, podemos imaginarnos posibles futuros. En los estudios de escenarios, lo habitual es que los planificadores seleccionen dos incertidumbres críticas, cuya combinación ayude a crear una variedad bastante amplia de diferentes futuros posibles (cuatro escenarios). Habría sido posible seleccionar un gran número de incertidumbres posibles, y la combinación de cada una de ellas proporcionaría también escenarios interesantes. Las incertidumbres más críticas son la voluntad de los ciudadanos y la voluntad de los Gobiernos de participar en la creación conjunta. La voluntad que unos y otros tengan es lo que influye en la capacidad de afrontar las tendencias que surgidas en el entorno de la administración pública. Estos dos factores son los más críticos, pero a la vez los más inciertos, puesto que se ven influidos por muchísimos factores, además de por el contexto específico (en lo que se refiere no solo a las tendencias y retos específicos del entorno, sino también a las tradiciones estatales y de gobernanza específicas) en el que se desarrollan estos factores. Asignando dos valores a cada factor, correspondientes a una fuerte y una débil voluntad, podemos esbozar cuatro escenarios. El gráfico 4 se presenta estos escenarios.

Participación ciudadana: grado de voluntad			
Participación de los Gobiernos: grado de voluntad	Fuerte		Débil
	Fuerte	I Bailemos	II Predicar en el desierto
		Débil	III El llanero solitario

Gráfico 4: Cuatro escenarios sobre el futuro de la innovación social en el sector público

Quienes deseen leer una descripción más detallada, pueden consultar el informe de la investigación. En el gráfico no. 5 en la siguiente página, intentamos resumir las principales características de los cuatro escenarios.

Utilización de los escenarios

En la presente nota de política, prestamos particular atención a la manera de utilizar estos escenarios. Estos cuatro escenarios pueden ayudar a los responsables de la formulación de políticas a *posicionarse*, situándose ellos mismos en uno de los escenarios. Esto puede variar de un grupo a otro o de un actor a otro. Por ejemplo, sería posible que los altos directivos públicos y los políticos responsables se definieran a sí mismos como deseosos de alcanzar el escenario 1, mientras que los grupos de ciudadanos o los funcionarios de a pie de calle concernidos reconocieran solamente el escenario 2. De este modo, cada escenario puede ayudar a los distintos grupos de actores implicados a formular su posición presente y futura, lo que les puede ayudar a identificar posibles lagunas y posibles rutas.

A la hora de examinar las acciones concretas que se persiguen, esta variedad en cuanto a posicionamientos estratégicos también puede aclarar *los diferentes dominios* en los que se están adoptando las innovaciones sociales: la esfera del lenguaje y la retórica de las políticas, la esfera de la toma de decisiones y los programas de las políticas, y la esfera más operativa. Esto implica que, en cuanto al análisis de las posibles lagunas estratégicas, es posible distinguir entre la predominancia de un escenario en, por ejemplo, el nivel retórico con respecto a la innovación social en el sector público, mientras que a nivel operativo se persiga otro escenario.

Este es el motivo por el que hemos incluido también (concretamente para los escenarios 2, 3 y 4) una lista con acciones posibles para pasar a otro escenario, que permiten seguir *trayectorias* específicas.

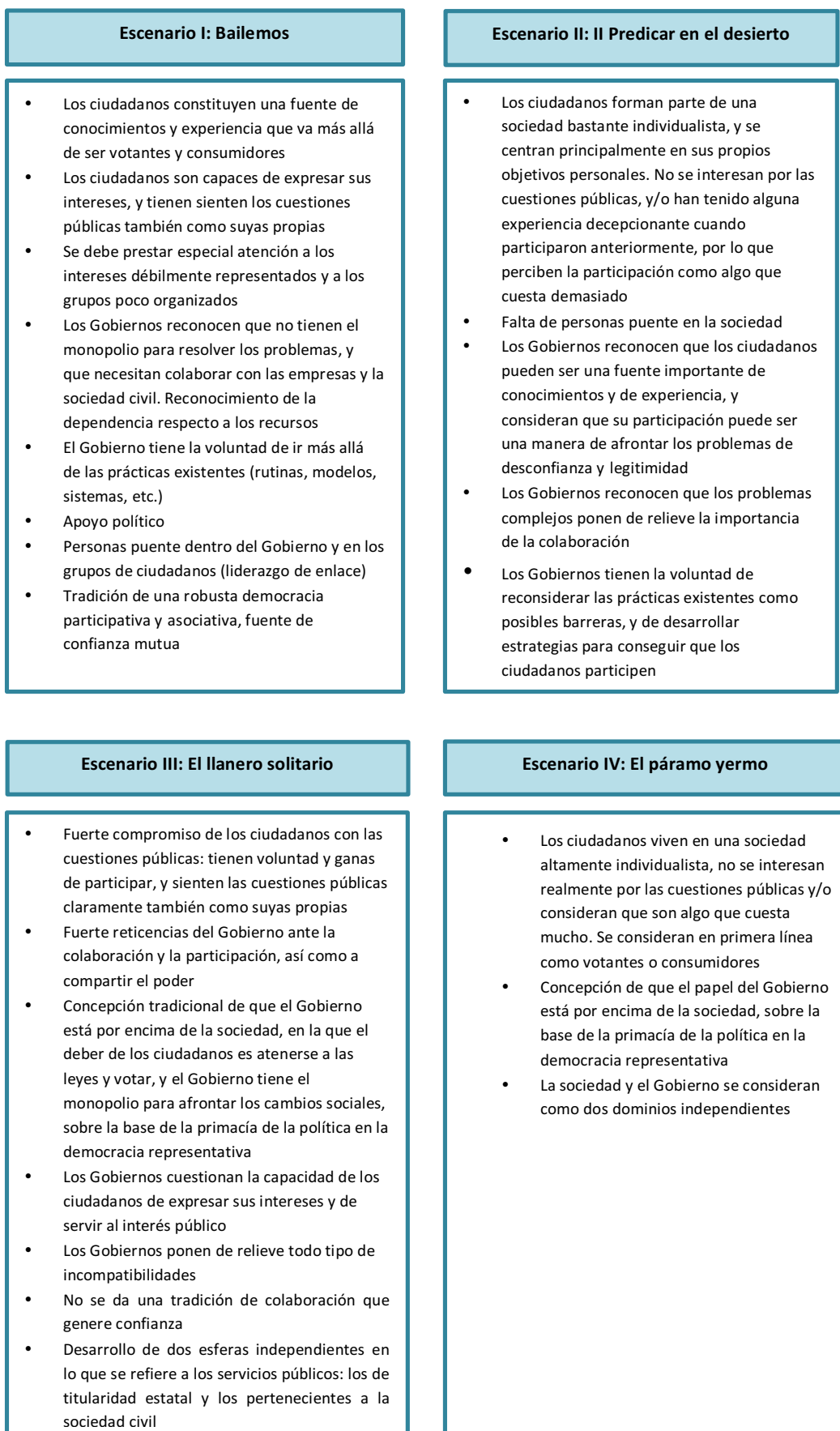


Gráfico 5: Descripción más detallada de los cuatro escenarios

A continuación, pasamos a describir las evoluciones más importantes.

- A. La creación conjunta con los ciudadanos puede ser percibida por el Gobierno como «predicar en el desierto». El principal reto es evitar que el escepticismo aumente en el seno del Gobierno hasta un nivel en el que entraría en juego otro escenario —el páramo yermo—. Además, el principal reto para el Gobierno es convencer a la sociedad, en particular a los ciudadanos y a los grupos de ciudadanos, de que sus intenciones son sinceras, para hacer realidad otro escenario: «bailemos». Para conseguirlo, podemos hacer las siguientes recomendaciones. En primer lugar, es necesario recuperar la confianza, haciendo visible que la creación conjunta realmente puede producir acuerdos de servicios que no sólo responden mejor a las necesidades y son más eficaces, sino que también facilitan la legitimidad del Gobierno. Por ello, es importante que los Gobiernos desarrollen y pongan en práctica acciones concretas que marquen una diferencia real en cuanto a la visibilidad y la seriedad, dando muestra con ello de la sinceridad de sus intenciones. En segundo lugar, es importante desarrollar y apoyar estrategias de difusión, en las que se hagan visibles las mejores prácticas de la creación conjunta, de modo que puedan ser adoptadas con mayor facilidad. En tercer lugar, es deseable poner énfasis en la consolidación de la comunidad en el seno de grupos específicos de la sociedad o en las zonas urbanas y rurales, identificando y apoyando a los líderes de la comunidad y a las organizaciones de las bases que tengan voluntad de desarrollar actividades comunitarias en torno a los servicios públicos, a condición de que sus esfuerzos se traduzcan en un valor añadido tangible para la comunidad. Por último, aunque no por ello menos importante, también se pueden tomar medidas que ayuden a reducir los costes que tiene para los ciudadanos la participación, recurriendo por ejemplo a intermediarios y a tecnologías de la información y la comunicación para compartir reflexiones, explorar nuevas ideas y buscar la información y los conocimientos relevantes.
- B. Partiendo del escenario del «llanero solitario», es posible una evolución que permita pasar al escenario «bailemos». No obstante, esta requiere un cambio radical en el marco gubernamental y político, que podría producirse por tres motivos. El primero es que a los responsables de la formulación de políticas y a los políticos concernidos les quede muy claro que, al comparar los servicios de titularidad pública con los servicios prestados por la sociedad civil, estos últimos tienen mejores resultados en cuanto a la eficacia, la eficiencia, la calidad del servicio y la satisfacción de los clientes. Como consecuencia, la legitimidad de los servicios de titularidad pública queda muy en entredicho. El segundo motivo es que, como consecuencia del motivo anterior, podría producirse un fuerte descontento público que podría llevar a un intenso debate político y público sobre la calidad y la capacidad de respuesta de ambos tipos de servicios, y que

podría ser expresado por los defensores del pueblo y por las oficinas de auditoría. Como consecuencia, podrían surgir nuevos movimientos políticos y de las bases para abordar esta cuestión. El tercer motivo es que, al examinar las experiencias de otros países, y dejándose influir por todo tipo de referencias internacionales que se elaboran (por ejemplo por la OCDE), el Gobierno y la clase política se replanteen si la manera convencional es la mejor manera de proceder. No obstante, para lograr este cambio de escenario, es muy importante contar con un liderazgo político y administrativo transformador, no solamente en cuanto a la redefinición del modo de operar con respecto a los ciudadanos y a la conexión con la sociedad civil, sino también en cuanto a la facilitación de un proceso de cambio organizativo en el seno del Gobierno. Para hacer posible este cambio a todos los niveles del sistema administrativo, las actitudes, reglas, normativas, sistemas, procedimientos y rutinas existentes tienen que ser sometidas a un análisis en profundidad. Además, también se tendrán que revisar el tipo de liderazgo que se requiere (en cuanto a la capacidad de enlazar con los ciudadanos y con la sociedad) y las competencias que son necesarias. Para llevarlo a la práctica, será necesario elaborar un programa de desarrollo de capacidades administrativas, que debería desembocar en un nuevo estilo de gobernanza en el que el desarrollo y el rediseño de los servicios sean considerados como retos colectivos, en los que el Gobierno, la sociedad e incluso el mercado deben cooperar para dar respuesta a todo tipo de problemas particularmente complejos.

- C. En el escenario del «páramo yermo», la capacidad de innovación del sector público concernido es muy reducida, puesto que no existen incentivos ni por parte de la sociedad ni en el seno del Gobierno o de la clase política para dar mejor respuesta a los retos sociales y a las formas alternativas de prestación de servicios. Como consecuencia, se llega a un punto muerto. Cambiar esta situación solamente es posible si el Gobierno o la sociedad comienzan a hacer presión, posibilitando el paso al escenario 2 («predicar en el desierto») o 3 («el llanero solitario»). En el caso del escenario 2, esto implicaría un cambio de paradigma en el seno del Gobierno, el cual, al verse confrontado con severos problemas de legitimidad conducentes a una crisis democrática y de rendimiento, que podría crear una ventana de oportunidad política para el cambio. Debido a esta crisis, se produciría una redefinición del papel del Gobierno en la sociedad contemporánea, en la que los ciudadanos, los grupos de ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, y también las empresas (sociales), sean considerados como posibles socios valiosos que podrían aportar recursos relevantes necesarios para dar respuesta a los retos acuciantes de la sociedad. En el caso de un cambio hacia el escenario 3, los ciudadanos comenzarían a autoorganizarse en torno a cuestiones específicas, sobre todo en comunidades locales, para dar respuesta a los retos

acuciantes de la sociedad. Normalmente, esto solamente sucede cuando estos retos afectan a su bienestar personal y el Gobierno no se encarga de resolverlos.

Otra ventaja de trabajar a partir de estos escenarios es que atraen nuestra atención a una serie de implicaciones críticas a las que hay que dar respuesta cuando los ciudadanos y los Gobiernos tengan la intención de embarcarse en la innovación social, y que tratamos en el último apartado.

5. Implicaciones institucionales

En el apartado 2 abordamos una serie de motores y barreras, resultantes de la investigación empírica que se ha llevado a cabo dentro del ámbito del programa LIPSE. Estos motores y barreras venían vinculados a una serie de recomendaciones, sobre cuya base es posible desarrollar una *perspectiva instrumental* sobre cómo implementar la innovación social en el sector público. No obstante, nuestro estudio de escenarios —que toma en consideración una serie de retos esenciales del entorno— también pone de relieve la importancia de desarrollar una *perspectiva institucional* de la innovación social en el sector público, ya que las prácticas particulares en las que se adoptan los valores específicos también deben ser examinadas de manera crítica.

Ciudadanía activa

En primer lugar, si bien la innovación social afecta a prácticas existentes que dan preferencia a valores específicos, también cuestiona los intereses y valores convencionales. Los cuatro escenarios muestran que la innovación social cuestiona el papel que los ciudadanos y los Gobiernos desempeñan en la prestación de servicios. Este papel viene determinado por las tradiciones estatales y de gobernanza dominantes, que cristalizan en torno a un reto social específico, y aporta el contexto institucional en el que surgen las prácticas de innovación social. No obstante, da por sentado que la sociedad y el Gobierno se perciben mutuamente como socios valiosos. También da por sentado que los ciudadanos son considerados —tanto por los Gobiernos como por los propios ciudadanos— no solamente como consumidores que han de respetar las leyes y buscar su propio beneficio, sino como personas que desean participar en las cuestiones públicas que tienen efectos reales en sus vidas. Esto pone de relieve la importancia de la *ciudadanía activa*. Por consiguiente, es importante reconocer el valor participativo de las prácticas de innovación social en el sector público, así como la noción de que los ciudadanos pueden aportar perspectivas nuevas y diferentes (en cuanto a los conocimientos, la experiencia, la información y los contactos), por ejemplo acerca de cómo mejorar la vitalidad de un barrio. Como consecuencia, también da por sentado una *concepción más de abajo*

arriba (y no de arriba abajo) del papel del Gobierno en lo que respecta a la respuesta a los retos sociales.

Anclaje democrático

En segundo lugar, la importancia que se confiere a la participación de los ciudadanos a la hora de desarrollar nuevos enfoques que vayan más allá de una concepción tradicional también tiene importantes consecuencias democráticas. En los cuatro escenarios, el papel de los ciudadanos en relación con la supremacía de la clase política era evaluado de distintas maneras. La participación de los ciudadanos y de los grupos de ciudadanos en la innovación social puede ser considerada como la expresión de una robusta democracia participativa, lo que podría entrar en conflicto con las prácticas arraigadas de la democracia participativa liberal y la primacía de la clase política, lo que se define como democracia «débil». Sin embargo, la innovación social en el sector público hace que sea importante explorar cómo se pueden enlazar entre sí ambas tradiciones y ambos modelos democráticos de un modo fructífero. Por tanto, es importante abordar *el anclaje democrático de las prácticas de innovación social* teniendo en cuenta estas dos tradiciones. Varias personas del mundo académico han argumentado que ambas tradiciones democráticas pueden reforzarse mutuamente (a pesar de las tensiones de todo tipo) si, por ejemplo, los políticos concernidos (provenientes del modelo representativo) son capaces (en colaboración con los grupos de ciudadanos) de desarrollar un conjunto de reglas del juego que den respuesta a las cuestiones más importantes que pudieran ser relevantes (por ejemplo, qué hacer con respecto al acceso y la representación, la rendición de cuentas y los posibles conflictos a causa de injusticias). No abordar estas cuestiones de antemano podría generar decepciones que podrían frustrar iniciativas futuras.

Metagobernanza

En tercer lugar, el futuro de la innovación social en el sector público parece depender de la voluntad que tengan los ciudadanos y los Gobiernos de participar en la resolución conjunta de los problemas. La discreción que se brinda a los ciudadanos como creador conjunto o como iniciador hace necesaria que los Gobiernos participantes adopten un papel más de *metagobernanza*. Esto implica que los Gobiernos intenten estimular y aprovechar las capacidades (existentes o potenciales) de autoorganización de la sociedad y los grupos de la sociedad. No obstante, no solamente es importante que los Gobiernos y sus representantes políticos faciliten y promuevan las iniciativas ciudadanas, sino también que las protejan (de las críticas, proporcionándoles apoyo político y salvaguardando el acceso a los recursos financieros y de otro tipo relevantes). Esto afecta también al papel del liderazgo político. Además, implica que las prácticas de innovación social puedan seguir

teniendo lugar «a la sombra de la jerarquía» que aporta el papel central del Gobierno a la hora de dar respuesta a una serie de retos sociales (si bien es posible que este papel vaya disminuyendo). No obstante, es importante que esta sombra (que siempre está presente) sea una sombra benevolente, y no amenazadora. Una sombra benevolente se centra en facilitar y proteger las iniciativas ciudadanas, en lugar de intentar influir en los resultados del proceso de innovación social liderando desde la retaguardia (por ejemplo, empleando los recursos legislativos y financieros de los que disponen los Gobiernos).

Nuevos conceptos del carácter público de los servicios

En cuarto lugar, la colaboración entre los ciudadanos, los grupos de ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y los Gobiernos también crea *nuevos conceptos del carácter público* a la hora de prestar nuevos servicios o de cambiar los modelos de prestación de servicios existentes. De este modo, el monopolio que los Gobiernos habían creado (también en relación con la extensión del estado del bienestar desde la Segunda Guerra Mundial) es reemplazado por otros acuerdos institucionales nuevos. Como tales, es muy probable que presenciemos más acuerdos híbridos en los que el Gobierno, la sociedad civil y el mercado participen y contribuyan. Teniendo en cuenta los enormes retos sociales descritos en el análisis del entorno presentado más arriba, cabe esperar que estos retos sean demasiado grandes como para que los Gobiernos puedan darles respuesta por sí solos. La colaboración con otros sectores de la sociedad (sociedad civil y sector privado) parece ser una condición necesaria. Como consecuencia, se desarrollarán nuevos modelos de prestación de servicios públicos, en los cuales el adjetivo «público» irá más allá de la naturaleza pública del Gobierno. No obstante, esto planteará una serie de cuestiones importantes: ¿quién tendrá acceso a estas nuevas formas de servicios públicos? ¿Cómo se organizará y se controlará la toma de decisiones en estos nuevos acuerdos públicos? ¿Y quién se beneficiará de los resultados?

Confianza

En quinto lugar, al examinar los cuatro escenarios, se puede observar que una cuestión importante en todos los escenarios parece ser la confianza existente entre los ciudadanos, los grupos de ciudadanos y el Gobierno. Por un lado, esto parece estar relacionado con el *papel del capital social* en el seno de los grupos de ciudadanos, así como en la relación entre el Gobierno y los ciudadanos. Por otro lado, la confianza parece desempeñar un papel incluso más profundo en la relación existente entre el Gobierno y la sociedad cuando entran en juego el *comportamiento oportunista* y la *arbitrariedad*, como en el caso de la corrupción. Tanto las experiencias pasadas como las expectativas para el futuro en cuanto a las intenciones de las personas y las organizaciones (que, por

supuesto, están estrechamente interrelacionadas) parecen influir en la voluntad de los ciudadanos y los responsables de la formulación de políticas de embarcarse en la innovación. Estas experiencias y expectativas no solamente se refieren a la confianza que las personas depositan unas en otras (a nivel individual) y en organizaciones específicas (a nivel organizativo), sino también en el modo en el que el Gobierno o sectores de la sociedad, como instituciones, parecen comportarse (a nivel institucional). En cierto modo, esto también se refiere al papel de las tradiciones estatales y de gobernanza de un país o de un sector de políticas. Por tanto, es importante analizar la predisposición a confiar que tienen los distintos países y sectores (sociedades con una alta o baja predisposición a la confianza) cuando se hable de la importancia de las prácticas de innovación social en las que los ciudadanos y los grupos de la sociedad civil puedan desempeñar un papel. Para abordar estas cuestiones, puede resultar importante enlazar el problema de la predisposición a la confianza especialmente baja con los *programas de fomento del desarrollo de capacidades*, que se concentren en la mejora de la capacidad de gobernanza de los Gobiernos o en la capacidad de autogobernanza de los grupos sociales y de la sociedad.

Desarrollo de capacidades

Al analizar los distintos escenarios, vimos que el paso de un escenario a otro dependía de la cuestión de cómo aumentar la voluntad que los ciudadanos o los representantes del Gobierno tienen de participar en la resolución de problemas de la sociedad. Para mejorarla, parece ser necesario realizar una inversión considerable. Por tanto, los *programas de desarrollo de capacidades* pueden desempeñar un papel importante en la mejora del potencial de la innovación social en determinados países (como los países del este de Europa, o en los países que han sufrido una grave crisis presupuestaria, como Grecia o España). Estos programas de desarrollo de capacidades no solamente abordan el problema de la confianza (como se explicaba más arriba), sino también el aporte de los recursos relevantes necesarios. La innovación social requiere de *recursos excedentarios*, lo que se refiere también a la puesta a disposición de tiempo, conocimientos, experiencia, información y dinero adicionales. En muchos países, o en muchos sectores, estos recursos no están presentes. Por ello, es importante evaluar la *capacidad de innovación social* de estos países (véanse también los indicadores de la innovación en el paquete de trabajo 6) y sectores de políticas en relación con los programas de fomento del desarrollo de capacidades.

Fijación de la agenda

Al examinar los retos a los que se enfrentan muchos Estados miembros de la UE, que abarcan desde el envejecimiento de la población hasta cómo dar respuesta a la crisis de los refugiados, parece ser

necesario encontrar nuevos enfoques para estos problemas. Como se dijo más arriba, el Gobierno no tiene el monopolio de la búsqueda de soluciones a los mismos. Además, teniendo en cuenta la naturaleza de estos retos, cabría incluso preguntarse si los Gobiernos son capaces de hacer frente a estos problemas por sí mismos. Por tanto, la colaboración con los ciudadanos, los grupos de ciudadanos y el sector privado parece ser un paso necesario. No obstante, esto exige nuevas formas de pensar en cómo aumentar la capacidad de resolver problemas que tiene la sociedad en su conjunto, recurriendo para ello a la creatividad, los conocimientos, la experiencia y demás recursos que se pueden encontrar en todas partes de la sociedad (el Gobierno, la sociedad civil y el sector privado). El concepto de innovación social puede ser una estrategia interesante, pero es necesario que este concepto vaya vinculado a retos sociales. Por ello, es importante que los grupos de ciudadanos, los representantes del Gobierno, los políticos y los medios de comunicación ayuden a crear una *ventana de oportunidad política* en la que las posibilidades de la innovación social puedan enlazarse con los retos a los que se enfrentan los Gobiernos y las sociedades. Es por este motivo que el futuro de la innovación social en el sector público depende de la capacidad que tenga de influir en la agenda política y social de manera tal que la colaboración entre el Gobierno, los grupos de ciudadanos y el sector privado se perciba como un modo de proceder adecuado. Esto implica que el reto de la innovación social en el sector público genera a su vez otro reto: influir en la *fijación de la agenda*. Cuestiones como quién es capaz de abrir la ventana de oportunidad política para la innovación social y cuáles son las circunstancias políticas que se pueden aprovechar para abrir dicha ventana cobran una gran importancia.

No obstante, es importante tener unas *expectativas realistas* respecto a las bondades de la innovación social en el sector público, pues debe tenerse en cuenta que todo *depende mucho del contexto institucional* (tomar en consideración los motores y barreras, las tradiciones estatales y de gobernanza y la confianza). Por ello, es recomendable ser críticos con el grado en el que el concepto de la innovación social pueda ser considerado como un plan maestro para todo tipo de retos en todos los rincones de la UE. En nuestra opinión, la mejor manera de explotar al máximo el potencial de la innovación social es ser capaces de adoptar una perspectiva realista.

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 - Julio 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 7

Prof. Dr. Victor Bekkers (bekkers@fsw.eur.nl)

Dr. Sophie Flemig (sophie.flemig@ed.ac.uk)