

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

La innovación pública en las administraciones locales

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Pilar Mairal Medina

Directores

Gema Pastor Albaladejo
José Manuel Ruano de la Fuente

Madrid



UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID

La innovación pública en las administraciones locales

Autora:

Pilar Mairal Medina

Dirección:

Gema Pastor Albaladejo

José Manuel Ruano de la Fuente

Tesis doctoral

Universidad Complutense de Madrid

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología

Departamento de Ciencia Política y Administración



UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID

**DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD DE LA TESIS
PRESENTADA PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTOR**

D./Dña. PILAR MAIRAL MEDINA,
estudiante en el Programa de Doctorado Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones,
de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de
Madrid, como autor/a de la tesis presentada para la obtención del título de Doctor y
titulada:

"La innovación pública en las administraciones locales"

y dirigida por: Gema Pastor Albaladejo y José Manuel Ruano de la Fuente

DECLARO QUE:

La tesis es una obra original que no infringe los derechos de propiedad intelectual ni los derechos de propiedad industrial u otros, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, en particular, la Ley de Propiedad Intelectual (R.D. legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, modificado por la Ley 2/2019, de 1 de marzo, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia), en particular, las disposiciones referidas al derecho de cita.

Del mismo modo, asumo frente a la Universidad cualquier responsabilidad que pudiera derivarse de la autoría o falta de originalidad del contenido de la tesis presentada de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

En Madrid, a 26 de junio de 2019

**MAIRAL
MEDINA
MARIA PILAR**
Fdo.: - 50097740Z

Firmado digitalmente
por MAIRAL
MEDINA MARIA
PILAR - 50097740Z
Fecha: 2019.06.26
10:32:14 +02'00'

Esta DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD debe ser insertada en
la primera página de la tesis presentada para la obtención del título de Doctor.



La innovación pública en las administraciones locales

Pilar Mairal Medina

*Tem dias que a gente se sente
Como quem partiu ou morreu
A gente estancou de repente
Ou foi o mundo então que cresceu
A gente quer ter voz ativa
No nosso destino mandar
Mas eis que chega a roda-viva
E carrega o destino pra lá*

Roda Viva. Chico Buarque, 1967.

Agradecimientos

Investigar sobre una temática apasionante, vivida plenamente desde la vocación profesional ha sido una de las motivaciones más fuertes para superar este proceso. Asumo que mis lógicas no han sido las más eficientes para culminar una investigación doctoral: un objeto de estudio mutante, vericuetos analíticos imposibles, el trabajo, nueva bibliografía, más trabajo, nuevas inseguridades con el diseño planteado, más trabajo, una nueva investigación en el campo... Y en esta dinámica, compartida en múltiples ocasiones con compañeras y amigos, el ánimo, la confianza en mis capacidades y el apoyo rotundo han sido claves para redactar la última página de un proceso largo, intenso y tan enriquecedor como en ocasiones, frustrante.

La primera persona a la que debo nombrar y necesito reivindicar es Carmen, mi madre. Esta tesis es suya porque siempre me guio en el esfuerzo y la superación, con el ánimo y la claridad del que aprende de los errores cometidos, la inteligencia del espíritu reversivo ante la contradicción y la pasión por aprender de todo ello mirando hacia adelante. ¡Gracias mamá!

Debo seguir compartiendo este proceso. Y como no, con Miguel porque sin él no habría sucedido. Gracias por tu ayuda y también por tu tesón, confianza, paciencia y constante apoyo e ilusión con mi propio crecimiento académico.

En la línea de la liturgia académica pero con el ánimo de devolver el cariño recibido, quiero agradecer a mis compañeras y compañeros docentes las múltiples y constantes palabras de comprensión y ánimo paciente: gracias María José, Gema, José María. Más que reseñable es la paciencia, el apoyo y el compromiso de mi directora de tesis, Gema Pastor, quien junto a José Manuel Ruano, han apostado por que esto finalmente haya llegado a puerto. Muchas gracias por la clarividencia en la búsqueda de lo operativo y la comprensión con mis constantes derivas.

Pero si ante la paciencia soy agradecida, es más que obligado reconocer la escucha y la conversación inspiradora durante tantos años a Nieves, Fernando, Fernandito, Iván, Sara, Almudena... y Hugo. Gracias Hugo por acompañarme también, por tus aportaciones y tu cariño.

Se suman a todos ellos Miguelito, que ha crecido con el proceso y el proceso ha crecido con él, y ha sabido compartir con mesura, amor y comprensión tantos momentos de juego. Espero que “la tesis”, tu tesis, sea en un futuro un recuerdo motivador ante el conocimiento y la reflexión.

ÍNDICE

Índice de tablas, figuras y gráficos.....	9
Abreviaturas.....	13
Resumen	15
Abstract.....	19
 Capítulo 1. Introducción. Propuesta conceptual, analítica y metodológica	23
1.1 Justificación de la tesis doctoral	26
1.1.1 Las necesidades y retos de los procesos de innovación pública.....	27
1.1.2 Principales estudios de referencia	34
1.2 Aproximación teórica y conceptual a la innovación pública.....	44
1.2.1 La innovación desde la perspectiva de las Ciencias Sociales	44
1.2.2 El concepto de innovación en las organizaciones públicas: ¿Producto o proceso?	51
1.2.3 Paradigmas teóricos que fundamentan el estudio de la innovación pública en la administración local.....	55
1.3 Objeto de estudio.....	66
1.4 Objetivos de la investigación	70
1.4 Hipótesis de investigación	71
1.5 Estructura y contenidos generales.....	72
 Capítulo 2. Metodología de investigación	73
2.1 Marco epistemológico.....	73
2.2 Diseño general de investigación	75
2.2 Técnicas de investigación.....	83
2.2.1 Técnicas bibliográficas y documentales	83
2.2.2 Estudio cuantitativo.....	86
2.3 Instrumentos	87
2.4 Población y muestras de investigación cuantitativa	95
2.5 Procedimiento	99

2.5.1 Procesamiento de la información cuantitativa	101
2.6 Validez y fiabilidad de la investigación	104
Capítulo 3. Panorama: tendencias actuales en materia de innovación pública y factores que explican su éxito o fracaso.	107
3.1 Principales ámbitos de innovación pública	109
3.1.1 Medio ambiente y sostenibilidad	109
3.1.2 Salud y servicios sanitarios.....	112
3.1.3 Innovación pública para el desarrollo económico	116
3.1.4 El ámbito de la seguridad ciudadana y la justicia	119
3.1.5 Innovación pública en materia de educación	121
3.1.6 Urbanismo y el desarrollo territorial	123
3.1.7 La innovación en el ámbito de la gestión pública	127
3.2 Análisis de las prácticas innovadoras: actores de éxito y fracaso	137
3.2.1 La relación entre factores que inciden sobre las capacidades para la innovación pública	138
3.2.2 Barreras y retos en la innovación pública desde la experiencia aplicada	149
Capítulo 4. La innovación en la gestión de la sostenibilidad ambiental. La experiencia del Ayuntamiento de Soria.	157
4.1 Las políticas y servicios de medio ambiente urbano	159
4.1.1 La evolución hacia el desarrollo sostenible y la política medioambiental	159
4.1.2 La institucionalización de las políticas de sostenibilidad urbana en España	170
4.2 El municipio de Soria. Contexto socio-político y administrativo	186
4.3 Los servicios de sostenibilidad urbana en la ciudad de Soria	201
4.4 Innovación y sostenibilidad ambiental en los servicios locales de la ciudad de Soria	210
4.4.1 Soria CO2Cero. Bases para una política de sostenibilidad ambiental.....	212
4.3.2 El modelo de Gobernanza implementado.....	222
Capítulo 5. La innovación en la gestión de la seguridad ciudadana. La experiencia del Ayuntamiento de Arganda del Rey	229
5.1 Las políticas locales y servicios de seguridad ciudadana	230
5.1.1 La definición de seguridad ciudadana en la sociedad diversa del S. XXI	235

5.1.2 Las políticas de seguridad ciudadana con enfoque de proximidad, en España.....	237
5.2 El municipio de Arganda del Rey. Contexto socio-político y administrativo	239
5.3 La innovación en la gestión pública de la seguridad ciudadana en Arganda del Rey	261
5.3.1 Caracterización de la iniciativa	261
5.3.2 Fases de implantación del modelo de Gobernanza.....	265
5.3.3 Los resultados de la iniciativa	267
Capítulo 6. La percepción sobre los procesos de innovación en la administración local. Resultados de la investigación cuantitativa.....	269
6.1 Análisis descriptivo de las percepciones en torno a la innovación en la administración local	270
6.1.2 Los condicionantes iniciales. Percepción sobre las variables que inciden de partida en el proceso de innovación.	271
6.1.2 Los procesos. Los factores que inciden en el proceso de gestión de las innovaciones	276
6.1.3 La percepción del impacto de la innovación.	284
6.2 La relación entre los factores que inciden en el proceso (análisis input-procesos-output).....	290
6.2.1 Relación entre los factores <i>input</i> y los factores de procesos de innovación pública. Elementos diferenciadores y predictivos.	290
6.2.2 Relación entre los factores de proceso de innovación pública y los de impacto. Elementos diferenciadores y predictores.	294
6.3 Análisis comparado de la percepción profesional y ciudadana en relación a la innovación pública local	302
Capítulo 7. Discusión y conclusiones	305
7.1 La esfera local como ecosistema de innovación. Del territorio a las comunidades y redes	305
7.2 Balance de los factores que inciden en los procesos de innovación en las administraciones locales	310
7.2.1 Comparativa de los resultados empíricos con otros estudios nacionales e internacionales	318
7.3 Conclusiones	322
7.3.1 Limitaciones de la investigación	325
7.3.2 Implicaciones y líneas futuras de investigación	326

Bibliografía	329
Anexos	355
Anexo 1. Variables seleccionadas para la estadística inferencial multivariada de contraste de hipótesis	356
Anexo 2. Cuestionario.....	361
Anexo 3. Catálogo de resultados de la estadística descriptiva.....	355

Índice de tablas, figuras y gráficos

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Síntesis de las principales definiciones de innovación pública	48
Tabla 2. Caracterización del método de estudio de caso de la tesis doctoral según las los criterios y tipologías de clasificación propuestas por Coller	76
Tabla 3. Tipología de documentación analizada y fuentes relacionadas con los casos estudiados.....	85
Tabla 4. Operacionalización de indicadores	88
Tabla 5. Distribución de la muestra	96
Tabla 6. Tabla resumen de los factores y elementos identificados en la literatura científica como predictores de éxito en la implantación de innovación en los servicios público	140
Tabla 7. Evolución de las políticas medioambientales urbanas en España.....	184
Tabla 8. Núcleos rurales del municipio de Soria	190
Tabla 9. Resumen de indicadores estadísticos	192
Tabla 10. Marco competencial del Ayuntamiento de Soria en materia de sostenibilidad ambiental y servicios contemplados en la legislación básica.....	205
Tabla 11. Resumen general de los proyectos enmarcados en el programa LIFE+	211
Tabla 12. Criterios de sostenibilidad ambiental y medidas definidas por el Ayuntamiento de Soria.....	214
Tabla 13. Objetivos de los proyectos apoyados por la Comisión Europea a través del instrumento LIFE+.....	220
Tabla 14. Acciones implementadas por el Ayuntamiento de Soria	221
Tabla 15. Resumen de indicadores sociodemográficos.....	249
Tabla 16. Distribución de empresas por sector (periodo 2014-2018)	250
Tabla 17. Distribución del desempleo por edad, sexo y origen (año 2018)	252
Tabla 18 . Partidos políticos con representación en el Pleno Municipal (periodo 1979-2015).....	254
Tabla 19. Catálogo de trámites electrónicos del Ayuntamiento de Arganda del Rey (2018)	258
Tabla 20. Indicadores de transparencia de Arganda del Rey	260
Tabla 21. Principales datos del proyecto SSG.....	262
Tabla 22. ANOVAS significativas ($p>0.05$) de análisis de diferencias entre variables de PROCESOS (VDs) por variables INPUT (VIs) y medias.....	290
Tabla 23. Regresiones múltiples significativas de variables INPUT prediciendo variables de PROCESOS.....	292

Tabla 24. Regresiones logísticas significativas de variables input con variables de procesos categóricas	294
Tabla 25. ANOVAS significativas ($P < .05$) de variables PROCESOS prediciendo variables de OUTPUT	295
Tabla 26. Regresiones lineales múltiples de variables de procesos de innovación pública como predictores de variables output	297
Tabla 27. Regresiones logísticas significativas de variables de procesos con variables de output categóricas.....	300

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Factores incluidos en la investigación	69
Figura 2. Ítems del cuestionario utilizado, agrupados en los factores incluidos en el modelo teórico contrastado.....	93
Figura 3. Esquema seguido para el estudio sobre los procesos de innovación pública en los Países Bálticos.....	94
Figura 4. Elementos clave en la innovación pública en materia de medio ambiente y sostenibilidad ambiental.....	111
Figura 5. Ámbitos de innovación pública en materia de salud y servicios sanitarios	115
Figura 6. Innovación pública en materia de desarrollo económico	118
Figura 7. Innovación pública en materia de seguridad ciudadana y justicia	120
Figura 8. Ámbitos de innovación pública en materia educativa	122
Figura 9. Elementos clave de la innovación pública en urbanismo y desarrollo territorial	126
Figura 10. Constelaciones de laboratorios de innovación gubernamental.....	130
Figura 11. Elementos de análisis de la innovación en la gestión pública	136
Figura 12. Principales hitos en la evolución de las políticas medioambientales en el espacio europeo	167
Figura 13. Objetivos de Desarrollo Sostenible	169
Figura 14. Ubicación de la provincia y la ciudad de Soria.....	187
Figura 15. Evolución de los gobiernos municipales en Soria.....	194
Figura 16. Organigrama funcional del Ayuntamiento de Soria.....	197
Figura 17. Ámbitos de desarrollo institucional municipal	200
Figura 18. Principales hitos en la evolución de la política de medio ambiente y sostenibilidad en la ciudad de Soria.....	208
Figura 19. Plano del trazado del Corredor Urbano Soria CO2Cero.....	213
Figura 20. Organigrama definido para la ejecución de los proyectos de Gobernanza medioambiental en la ciudad de Soria	224

Figura 21. Ubicación del municipio de Arganda del Rey en la Comunidad de Madrid....	239
Figura 22. Evolución de los gobiernos municipales en Arganda del Rey.....	255
Figura 23. Organigrama funcional del Ayuntamiento de Arganda del Rey	256
Figura 24. Barrio Juan de la Cierva como ámbito de intervención territorial.....	263
Figura 25. Esquema funcional del modelo a implantar	264

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Sexo de las personas que conforman la muestra	97
Gráfica 2. Edad de las personas que conforman la muestra	97
Gráfica 3. Tipología de personal.....	97
Gráfica 4. Antigüedad en la Administración	98
Gráfica 5. Área funcional	98
Gráfica 6. Funciones realizadas en su puesto de trabajo	99
Gráfica 7. Población de las capitales de provincia.....	186
Gráfica 8. Evolución de la población en Soria provincia y capital (1998-2018).....	189
Gráfica 9. Pirámide de población del municipio de Soria.....	189
Gráfica 10. Distribución de empresas del municipio de Soria según su actividad económica.....	191
Gráfica 11. Composición de la Corporación Municipal tras las Elecciones Municipales de 2015.....	193
Gráfica 12. Evolución del número de candidaturas con representación en el Pleno Municipal (2015-2018)	194
Gráfica 13. Distribución de usos del territorio municipal	240
Gráfica 14. Población de los municipios de la Cuenca del río Henares.....	243
Gráfica 15. Evolución de la población de los municipios de la Cuenca de Henares.....	244
Gráfica 16. Distribución de la población por grupos de edad (año 2018)	245
Gráfica 17. Evolución de la edad media de la población (año 1998-2017).....	245
Gráfica 18. Pirámide de población de Arganda del Rey (año 2018).....	246
Gráfica 19. Evolución del saldo migratorio (1998-2017)	247
Gráfica 20. Evolución de la población extranjera en el municipio (1998-2018).....	247
Gráfica 21. Países de origen de la población extranjera (año 2018)	248
Gráfica 22. Evolución del número de personas desempleadas (2006-2018).....	251
Gráfica 23. Composición de la Corporación Municipal tras las Elecciones Municipales de 2015.....	252

Gráfica 24. Votos obtenidos por las candidaturas presentadas en el municipio de Arganda del Rey a las Elecciones Municipales de 2015	253
Gráfica 25. Evolución del número de candidaturas con representación en el Pleno Municipal.....	254
Gráfica 26. Factores que se dan en la organización.....	271
Gráfica 27. Condicionantes del proceso de innovación	272
Gráfica 28. Origen de la iniciativa innovadora (¿quién la impulsa?)	273
Gráfica 29. Funciones desarrolladas en el proyecto	274
Gráfica 30. ¿En qué medida considera que estos factores o causas han incidido en la capacidad de innovación del proyecto?	275
Gráfica 31. Elementos facilitadores	276
Gráfica 32. Elementos que dificultan la innovación	277
Gráfica 33. Factores que inciden en el proceso de innovación.....	278
Gráfica 34. Percepción de incidencia de la aversión al riesgo, las resistencias del personal y la falta de incentivos	279
Gráfica 35. Percepción del apoyo político.....	279
Gráfica 36. Formatos de la colaboración externa utilizados	280
Gráfica 37. Nuevas herramientas metodológicas utilizadas	281
Gráfica 38. Las limitaciones en la colaboración con agentes externos.....	283
Gráfica 39. ¿Qué impacto ha tenido el proyecto innovador en la organización?	284
Gráfica 40. Comparativa de la valoración de impactos del proyecto	285
Gráfica 41. Comparativa de la percepción de los logros del proyecto	285
Gráfica 42. Mejoras conseguidas con la implementación de proyecto	286
Gráfica 43. Percepción del cambio en los procedimientos	287
Gráfica 44. Procesos modificados con la implementación del proyecto	288
Gráfica 45. Innovaciones que se han implementado	289
Gráfica 46. Comparación con los resultados del estudio de evaluación del proyecto SSG	303

Abreviaturas

AL	Administración Local
AL21	Agenda Local 21
ANAO	Australian National Audit Office
AP	Administración Pública
AYTO	Ayuntamiento
BCI	Banco de Conocimiento del INAP
BOE	Boletín Oficial del Estado
CE	Constitución Española
CPI	Centre for Policy Innovation
CRPP	Programa de Perfiles de Ciudades Resilientes
DIRCE	Directorio Central de Empresas
EAP	Environment Action Programme / Programa de Acción Ambiental
EBEP	Estatuto Básico del Empleado Público
EDS	Estrategia de Desarrollo Sostenible
EDUSI	Estrategias Desarrollo Urbano Sostenible Integrado
EIP-SCC	European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities
EEA	European Environment Agency
EPSIS	European Public Sector Innovation Scoreboard
EUDEL	Euskadiko Udalen Elkartea / Asociación de Municipios Vascos
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FSE	Fondo Social Europeo
H	Hipótesis
I+D	Investigación y Desarrollo
I+D+i	Investigación y Desarrollo e Innovación
IGOP	Instituto de Gobierno y Políticas Públicas
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública

INE	Instituto Nacional de Estadística
IP	Innovación Pública
IPA	Integración de la Política Ambiental
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
MCI	Modelo de Coordinación Inter-áreas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos del Milenio
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
OSP	Organizaciones del Sector Público
OSPL	Organizaciones del Sector Público Local
PI	Proceso de Innovación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RAE	Real Academia Española
RECI	Red Ciudades Inteligentes España
ROAC	Registro Oficial de Auditores de Cuentas
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
RU	Residuos Urbanos
SGG	Gobernanza Sostenible de la Seguridad
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
UE	Unión Europea
VD	Variable Dependiente
VI	Variable Independiente

Resumen

La innovación pública ha despertado un gran interés en la última década. Una amplia bibliografía científica se centra en la naturaleza y las diferentes características de innovación en las administraciones públicas y, en este sentido, el ámbito local ofrece diversas y numerosas experiencias sobre la que analizar los procesos y sus resultados, tanto desde el punto de vista organizativo como del impacto territorial, económico, social o medioambiental.

Por otra parte el rol asumido por las administraciones locales durante las últimas décadas también ha dado cuenta de números estudios que muestran superada su visión tradicional como proveedor de servicios básicos, sobre todo en entornos urbanos. Este nuevo papel ha tenido como resultado procesos que han implicado el rediseño organizativo, la integración tecnológica, la implantación de herramientas de coordinación transversal, la apertura de nuevos espacios conversacionales con los agentes del territorio y la población usuaria de sus servicios, etc. Y estos procesos de cambio y repolitización de lo local se alinean con los paradigmas de la Gobernanza y el Gobierno Abierto fortaleciendo los enfoques neo-públicos y neo-republicanos de la gestión del gobierno y la administración pública. Esta realidad ofrece oportunidades de gran interés disciplinar para el análisis de los procesos emprendidos por las entidades locales como emprendedoras de la innovación.

Pese a la creciente investigación en materia de innovación pública y el relevante papel que adquiere la esfera local en las publicaciones científicas, los estudios frecuentemente se centran en las características propias de la innovación, presuponiendo su éxito si responde adecuadamente a las necesidades y retos de un contexto determinado. Los estudios frecuentemente tratan así de forma secundaria la forma en que se lleva a cabo el proceso de implantación de la innovación y los factores organizacionales y contextuales de la administración que rodean a dicho proceso. Por todo ello se hace necesaria una investigación más amplia que identifique los elementos relevantes que inciden sobre el proceso de innovación pública y su relación. Esta orientación facilitará una visión global de

dichos procesos de cara a generar herramientas más efectivas para mejorar la propia acción de gobierno en materia de planificación, ejecución y evaluación de las innovaciones públicas.

Objetivos, metodología y resultados obtenidos

El estudio tiene como objetivo el análisis de los procesos de innovación pública en las administraciones locales, determinando cuáles son los factores condicionantes y cómo interaccionan para impulsar o frenar la innovación.

La investigación parte de una exhaustiva revisión bibliográfica sobre la que formular un marco conceptual a contrastar empíricamente. Para garantizar la amplitud y profundidad del análisis se recoge la extensa información disponible sobre las tendencias y prácticas de innovación pública a nivel internacional. La investigación empírica se centra en el análisis de dos experiencias españolas: las iniciativas Soria Corredor urbano CO2Cero y People CO2Cero impulsadas por el Ayuntamiento de Soria, y el proyecto Sustainable Safety Governance en Arganda del Rey. En ambas experiencias se han desarrollado procesos de innovación basados en nuevos enfoques de política pública que incorporan tendencias internacionales en las áreas de medio ambiente y sostenibilidad, y seguridad ciudadana.

Sobre estas experiencias se realizó un análisis empírico de fuentes documentales y cuantitativas. Para el análisis cuantitativo se elaboró un cuestionario que recogía indicadores de los principales factores de entrada (inputs), procesos y resultados (outputs) del propio proceso de innovación, que habían sido formulados en el marco conceptual inicial. El cuestionario se administró a los profesionales de las administraciones públicas impulsoras de las iniciativas innovadoras analizadas.

Los resultados indican la significativa relevancia en el proceso de innovación de factores como el liderazgo e implicación de los gestores políticos y técnicos durante el proceso de innovación, el conocimiento y capacitación de la estructura municipal en materia de innovación de procesos, las formas de implicación de los trabajadores, y los incentivos para la innovación.

Conclusiones

La investigación permite concluir que el éxito o fracaso de una innovación pública no solo dependerá de las cualidades propias del proyecto innovador, sino también de una serie de características de la organización y de su contexto que afectan al proceso de desarrollo de la innovación y que son gestionadas de manera más o menos exitosa.

Del estudio se concluye también que las administraciones locales han acometido cambios adaptativos en su visión del territorio y en los modos de interactuar con la población, que no siempre han sido identificados como innovaciones por la propia administración. Las iniciativas analizadas son una muestra de marcos referenciales que han impulsado estos cambios: a) la sostenibilidad local en respuesta a problemáticas estructurales como la crisis climática y la seguridad ciudadana en un mundo abierto y global; y b) la gobernanza local como recurso para implicar, coordinar, empoderar y co-responsabilizar a los agentes del territorio, la ciudadanía o la población usuaria de los servicios públicos.

Finalmente se han localizado futuras líneas de investigación aplicada en materia de innovación pública relacionadas con las arquitecturas organizativas óptimas para la innovación, con el salto desde el co-diseño a la implementación de soluciones, la definición de estrategias y criterios de escalabilidad de la innovación, el liderazgo de las propias estructuras técnicas en relación a los procesos de innovación, o la visibilidad y permeabilidad de la innovación y sus resultados en las organizaciones públicas.

Abstract

In the last years, public innovation is raising a big interest in the research field. A large scientific literature is focusing in the nature and features of innovation in public administrations. In this context, local administrations are offering different and numerous experiences that bring us an excellent opportunity to analyze innovation processes and results, both in terms of the organizational features in the process and in terms of the territorial, economic, social and environmental impacts.

The assumed role of local administrations in public innovation during the last three decades is also bringing a large body of studies showing a success in overcoming their traditional function as basic services providers, especially in urban contexts. The new role entail processes that involve organizational re-designing, technological integration, implementation of cross-sectional coordination tools, the deployment of new collaborative spaces with the territorial stakeholders and users, etc. These processes of change and re-politicization of the local realm are aligned with the paradigms of governance and open government, strengthening neo-republicans approaches of public administration and government management. This reality offers very interesting disciplinary opportunities to analyze the processes carried out by local entities as entrepreneurs of innovative initiatives.

Despite the growing body of research in public administration and the relevant role of the local realm in scientific literature, the focus of the studies are frequently confined to the intrinsic characteristics of the innovation, assuming its success if it responses properly to the needs and challenges of a specific context. Studies frequently set aside the way the innovation is implemented, the organizational and contextual factors involved in the innovation process and the relationships among them in a secondary plane. Further and larger research pinpointing the relevant elements affecting the process of public innovation and the relationship among them is needed to reach a global view, in order to provide more effective tools to improve the government action regarding planning, implementation and evaluation of public innovation.

Objectives, methodology, and results

The study has as main goal the analysis of the process of public innovation in local administrations, defining the main conditioning factors and how they interact to boost or to restrain innovation.

The present research starts with a comprehensive review of scientific literature to build a conceptual framework to empirically test. To guarantee a wide and deep analysis, the large available information on trends and practices in public innovation at international level is gathered and studied. The empirical research is focused in two Spanish experiences: The environmental initiative CO2Cero Urban Corridor in the city of Soria, and the public safety initiative *Sustainable Safety Governance* in the city of Arganda del Rey, both projects developed by the city governments. Both experiences are based on new public policy approaches from international trends in environment, sustainability and community safety.

An empirical analysis of documental and quantitative sources was carried out. The quantitative study comprised the designing and administration of a questionnaire including indicators of the main input, processes, and output factors of the innovation process defined in the initial conceptual framework. The questionnaire was administered to the local public workers related to the innovation.

Results show the significant relevance of factors such as the involvement of political and technical leadership *during* the innovation process, the *previous* knowledge and capacity of the whole organizational structure in matters regarding innovation processes, the engagement of the public worker in the process, and the incentives to *keep* involved in the innovation.

Conclusions

Results lead to the main conclusion that the success and failure of a public innovation does not only depend on the intrinsic qualities of the innovative project, but also will depend on the characteristics of the public organization and its context affecting the process of innovation implementation and on the way they are more or less successfully managed.

It is also possible to conclude that local administrations have undergone adaptive changes in their territorial vision and in their approach in their interaction with citizenry, which has not always being identified as innovation by the own administration. The experiences here analyzed are samples of referential frames that are boosting changes such as local sustainability responding to structural challenges as the climatic crisis, the public safety, and the local governance as a resource to involve, coordinate, hold responsible and empower territorial stakeholders, citizens, and users of public services.

Finally, future research lines applied to public innovation are drawn, related to the optimal organizational designing for innovation, to the jump from co-designing to the implementation of solutions, to technical leadership on the processes of collaborative innovation, to the definition of scalability strategies and criteria of feasibility, and to the visibility and permeability of the innovation.

Capítulo 1. Introducción. Propuesta conceptual, analítica y metodológica

El entorno urbano se plantea como un ecosistema de innovación donde distintos agentes interactúan en la co-producción de servicios públicos, a través de los cuales se desarrollan cambios y transformaciones en las herramientas de gestionar lo público. Estos procesos han generado importantes cambios en la administración local (AL) desde finales del siglo pasado. En su evolución, la AL se ha adaptado al cambio global y a las nuevas formas de interacción de los gobiernos municipales con la ciudadanía, y también a nuevas formas de aprovisionamiento de bienes y servicios. Por ello, la AL ha visto cómo su papel en un entorno globalizado ha tomado un creciente protagonismo incorporándose como actores clave en las nuevas dinámicas económicas y socioculturales: ha demostrado su capacidad para atraer recursos e inversiones, promociona un territorio que se ofrece como atractivo para la inversión empresarial, la cultura o el ocio, colabora activamente en un escenario de gobierno multinivel y promueve servicios públicos basados en el territorio a partir de marcos referenciales de política pública que adapta a su realidad. Y es lógico porque los municipios acogen capital social, recursos ambientales, patrimonio cultural y tejido productivo, entre otros asuntos, a partir de las cuales se desarrollan soluciones singulares.

Además, para comprender el creciente papel de la AL a nivel global es fundamental tener en cuenta los rápidos cambios culturales, sociales y tecnológicos de las últimas décadas. Esto ha generado un diverso catálogo de experiencias en materia de gestión pública que, tanto desde la perspectiva cuantitativa como cualitativa, ofrece un interesante marco de análisis y generación de conocimiento científico. Desde esta perspectiva las organizaciones del ámbito público local actualmente plantean diferentes oportunidades para estudiar la innovación pública.

Además estas administraciones también han incorporado marcos referenciales de política pública que han marcado los procesos de modernización de los servicios que les compete gestionar y que trascienden la visión tradicional del proveedor de servicios básicos, sobre todo en entornos urbanos. Esta circunstancia ha obligado a las organizaciones municipales a rediseñar procesos, implantar y normalizar nuevas tecnologías, establecer nuevos espacios conversacionales con los agentes del territorio y los usuarios de los servicios públicos, institucionalizar espacios de coordinación inter-sectorial e inter-organizacional o aplicar nuevos enfoques vinculados a la transparencia y la rendición de cuentas. Todo ello, asumiendo un rol proactivo en distintos ámbitos de las relaciones intergubernamentales, fortalecidos en su papel institucional por asociaciones de interés de ámbito regional y nacional.

El escenario de esta evolución, como tendencia global, ha estado marcado por una nueva realidad que ha hecho de la Gobernanza local un nuevo estilo de gobierno para gestionar los recursos públicos compartiendo las visiones y, en muchos casos, las decisiones con los agentes que intervienen en el territorio. Los gobiernos ya no gobiernan solos y más allá de la pura gestión de los intereses individuales y grupales, las políticas públicas incorporan las visiones de otros actores no gubernamentales en un espacio público que ya no es solo estatal, en el que también los usuarios de los servicios valoran, evalúan y aportan. Esta transformación ha requerido de motivaciones, intereses y enfoques orientados al cambio en las visiones, las estrategias y las estructuras organizativas.

La innovación en la gestión de los servicios públicos se ha planteado mayormente desde procesos de modernización de la gestión de los servicios, que a su vez se han relacionado con el desarrollo e implantación de las TIC y la administración electrónica. Sin embargo, la explosión de interés por parte de las administraciones públicas para la implantación de innovaciones ha descuidado frecuentemente la fundamental necesidad de tener en cuenta los procesos para que las *ideas* innovadoras tengan el éxito oportuno y sus resultados sean sostenibles

La tesis doctoral que a continuación se presenta pone el foco en los factores que influyen en la innovación en las AL y que han incidido en el desarrollo de nuevos servicios, o en la adaptación de los servicios municipales a una nueva realidad marcada por la implicación de distintos actores en la gestión de la ciudad.

El objetivo de este capítulo es aportar una visión general de la investigación, por lo que se estructura en cinco apartados. En primer lugar, se delimitan los elementos que justifican la tesis y se realiza una reflexión en torno a la oportunidad de afrontar el objeto de estudio. A continuación, se aborda el marco teórico-conceptual de referencia y las dimensiones sobre las que se fundamenta el estudio de la innovación. En el tercer epígrafe, se identifica el objeto de estudio de la investigación y los objetivos a alcanzar. En una cuarta parte, se exponen las hipótesis a verificar mediante el análisis del objeto de estudio. Por último, el capítulo finaliza con una breve introducción a los diferentes capítulos que integran la tesis doctoral.

1.1 Justificación de la tesis doctoral

“Vivimos y trabajamos modelos de sociedad que desconocen la complejidad creciente de la sociedad real en que estamos inmersos. De allí que observamos el quehacer febril obsesionado de los tecnócratas que diseñan soluciones antes de haber identificado el ámbito real de los problemas. La justificación de los modelos la buscamos en los modelos mismos, de manera que cuando las soluciones fracasan, no es por fallas del modelo, sino por trampas que hace la realidad. Esa realidad que se hace presente no se percibe como un desafío que hay que enfrentar, sino como un obstáculo que hay que domesticar (...) Solo la voluntad de apertura intelectual puede ser el crecimiento fecundo para cualquier diálogo o esfuerzo transdisciplinario que tenga sentido, y que apunte a la solución de las problemáticas reales que afectan a nuestro mundo actual” (Max-Neef, 1986, p. 32).

Manfred Max-Neef planteó en su análisis “Desarrollo a escala humana” (1986) una de las grandes contradicciones del gobierno y la administración pública: la necesidad de actuar sobre la base de la incertidumbre permanente, acrecentada en un escenario global como el actual. Se trata de un marco de intervención pública conceptualizado con claridad a lo largo de varias décadas, procedimentado en distintos niveles institucionales interconectados también con distintos agentes privados y el sector público no estatal (Bresser-Pereira y Cunill, 1998). Todos ellos y de continuo comparten demandas, necesidades y soluciones para lograr sus objetivos. La innovación, en este escenario, parte del cambio para mejorar la vida en sociedad, bien con avances paulatinos, bien con cambios radicales cuyos impactos difieren en muchos casos según sean gestionados. Desde esta perspectiva, los *desafíos* no son meros obstáculos, sino en ocasiones ventanas de oportunidad para impulsar cambios hacia la mejora, pese a que estos procesos no siempre son reconocidos.

En otro sentido, el cambio social, la crisis económica y el cambio climático, se unen a la tecnología para evidenciar nuevos enfoques sobre los que abordar los retos de la sociedad y para ello, afortunadamente, contar con distintos marcos de conocimiento y lenguajes disciplinares, se plantea como un reto necesario para las ciencias sociales.

Este es el planteamiento con el que se desarrolla esta tesis, con vocación de aportar un nuevo marco analítico para entender las capacidades de las organizaciones de la administración pública local para afrontar un escenario complejo, donde su papel es clave para redimensionar la interacción de los gobiernos y las administraciones con la ciudadanía.

Los siguientes epígrafes recogen un crisol de aportaciones teóricas con una vivencia del cambio en la visión de las instituciones locales, de su rol como interlocutoras clave frente a la ciudadanía, y de los avances que han aportado a través de proyectos de carácter sectorial con una visión cada vez más integrada, multidisciplinar y transversal.

1.1.1 Las necesidades y retos de los procesos de innovación pública

La innovación se ha convertido en un ámbito de análisis de gran interés en el sector público. Mientras que en el ámbito empresarial la innovación se viene planteando como una condición clave en la adaptación de las organizaciones y sus modos de producción a una economía globalizada que requiere de mayores dosis de competitividad, en el sector público se plantea como una oportunidad para adaptar la administración pública y sus productos a las demandas ciudadanas, con mayores dosis de eficacia, eficiencia y transparencia.

La innovación en las administraciones públicas se ha analizado por distintos autores como el resultado de un proceso de cambio en el que se distinguen diferentes orientaciones, como señala Ramírez Alujas (2010). Una clara tendencia ha sido analizar la innovación pública como elemento estratégico de la modernización administrativa y de las instituciones públicas para la mejora de la gestión pública (Moore et al, 1997; Altshuler y Behn, 1997; Osborne y Plastrik, 1997; Borins, 2001; Mulgan y Albury, 2003; Moran, 2004; Osborne y Brown, 2005; Bertucci y Alberti, 2006; Hartley, 2006; Koch y Hauknes, 2005; Verhoest, Verschuere y Bouckaert, 2007; Harris y Albury, 2009; Maddock, 2009; Mulgan, 2009; Potts, 2009; Kohli y Mulgan, 2010; Moore y Hartley, 2010). Otros estudios se han centrado en el propio proceso de innovación, creando un marco conceptual y

analítico que incluye los factores y los componentes del proceso innovador con el objetivo de generar modelos exitosos de aplicación al sector público (Borins, 2006; Pollitt, 2008; Eggers y Singh, 2009; Bloch, 2010; OECD, 2010; Bason, 2010; Hilgers y Piller, 2011).

En el año 2005, Stephen P. Osborne y Kerry Brown destacaron la importancia del estudio de los procesos de innovación y cambio en el sector público y avanzaron la necesidad de articular un marco conceptual politológico que permitiese clarificar qué entienden los gobiernos y las administraciones públicas por innovación. Esta última orientación da lugar a investigaciones comparadas a gran escala, tanto en ámbitos nacionales como transnacionales en el contexto de la Unión Europea (Australian National Audit Office – ANAO, 2009; INnobarometer, 2010; Innovation in the Baltic Sea Region - Comisión Europea, 2011; Eurostat Entrepreneurship Indicators Programme – OECD; Proyecto IBM – CEPREDE, 2006). Este planteamiento se fundamenta en la naturaleza política de la innovación en un doble sentido. Por un lado, porque la innovación es una fuente orientadora de las agendas políticas de los gobiernos, ya que necesitan realizar propuestas políticas diferenciadas ante los nuevos retos sociales. Por otro lado, porque los gestores públicos tienen que demostrar su efectividad en términos de resultado, para lo cual se plantean nuevos procesos en las organizaciones públicas (Osborne y K. Brown, 2005; Osborne y L. Brown, 2011; Vries, Bekkers y Tummers, 2014).

La revisión de la literatura existente, tanto en lo referido a los enfoques y las orientaciones gubernamentales de distinto ámbito territorial (europeo, nacional, regional o local), como en la producción científica y técnica, evidencian una tendencia que ya en 1981 plantearon Irwin y Erwin Feller en su artículo “Public Sector Innovation as Conspicuous Production”. Los autores se referían a la innovación como un objeto de estudio creciente y lo elevaban a la categoría de indicador de rendimiento de actores políticos y administrativos a un mismo nivel. Por ello, la mayor parte de los análisis académicos han puesto de manifiesto que las administraciones públicas conviven desde hace décadas con el cambio (Osborne y Gaebler, 1993; Dror, 1994; Barzelay, 1998; Metcalfe, 1999; Bañón y Carrillo, 1997; Schweinheim, 1998; Bresser y Cunill, 1998; Peters, 2001, 2007).

La innovación se plantea como un elemento estratégico, debido a que las necesidades y requerimientos de la sociedad son diferentes y evolucionan con gran rapidez en un mundo global e interconectado, en el que gobiernos y organizaciones públicas interactúan con diferentes actores (asumiendo roles diversos y dinámicos) en un escenario de enorme incertidumbre. En este contexto:

“Las organizaciones de servicio público han existido tradicionalmente en un entorno relativamente estable, caracterizado normalmente por un cambio paulatino a pequeña escala y de desarrollo gradual. Sin embargo, la presión conjunta de unos presupuestos más reducidos y una mayor incertidumbre política y económica en los contextos en los que ellas operan ha logrado derribar las certezas convencionales de las operaciones que realizan de manera cotidiana. Ambas fuerzas han marcado una agenda basada en la necesidad de gestionar proactivamente el cambio y la innovación más que en mantener procesos obsoletos o en reaccionar ante imposiciones externas” (Longo, 2009, p. 37).

Este planteamiento parece ser un buen punto de partida para entender por qué los procesos de innovación pública se ha convertido en un campo emergente en el análisis de las políticas y las organizaciones públicas, pese a que siguen siendo limitadas las sistematizaciones metodológicas o las guías basadas en la evidencia para la toma de decisiones gubernamentales (Osborne y Brown, 2011).

Sin avanzar en los elementos constitutivos del concepto de innovación aplicado al sector público que se abordará en el epígrafe siguiente, se deben tener en cuenta tres elementos que marcan la orientación y el enfoque de los análisis realizados hasta la fecha. Como base de partida se puede afirmar que las teorías sobre la innovación pública tienen su origen en el enfoque economicista liberal de la gestión pública, fundamentados en la necesidad de redefinir la acción pública para aminorar el coste efectivo del Estado. Desde esta perspectiva, propia del paradigma de la Nueva Gestión Pública, los análisis primigenios han estado basados en el concepto industrial de innovación, que se focalizaba en la naturaleza y las características de las organizaciones del sector público (García y Calantone 2002; Osborne y Brown, 2011; Ramírez Alujas, 2011, 2012).

Desde Joseph Schumpeter (1935, 1942) pasando por Christopher Freeman (1974, 1982, 1995), Michael Porter (1990) o Peter Drucker (1985, 1986, 2002), diversos autores han realizado investigaciones que han girado en torno a las fuentes de la innovación en la producción industrial, los factores motivadores y obstaculizadores, el liderazgo empresarial o las dimensiones que las organizaciones deben tener en cuenta para abordar de manera efectiva procesos de innovación en la empresa, así como su impacto en el desarrollo económico (Fagerberg et al., 2005; Osborne y Brown, 2011-2; Osborne y Brown, 2013).

La mayor parte de los estudios sobre la innovación en el ámbito privado evidencian una idea fuertemente consolidada de restringir la innovación a la actividad empresarial como una respuesta a las necesidades planteadas por las interacciones del mercado. De esta manera, los autores que han abordado la innovación en la arena pública han constatado el fuerte desequilibrio de la literatura científica en relación con las capacidades, las motivaciones o el reconocimiento de oportunidades entre la innovación de la esfera pública y la privada (Mulgan, 2007; Pollit, 2008; ANAO, 2009; Damanpour y Schneider, 2009; Walker et al., 2011; Vries, Bekkers y Tummers, 2014).

Sin embargo, en contraposición a lo que sucede en la esfera privada, la innovación pública no se ha planteado tradicionalmente como un condicionante para la transformación y la mejora de la acción pública. Como señala Ramírez Alujas (tomando como referencia a Per Koch y Johan Hauknes, así como a Geoff Mulgan), esto se debe a la falta de incentivos y motivaciones y al elevado riesgo que se asocia a la innovación (Ramírez Alujas, 2011). En definitiva, las resistencias y falta de estímulo hacia el cambio, se unen a la incertidumbre que genera los resultados de la innovación y el susceptible impacto técnico y político del cambio. A estos factores se añade la falta de reconocimiento a la capacidad de innovación de las organizaciones públicas y, en muchos casos, de los resultados de la iniciativa de innovación desarrolladas por las distintas administraciones públicas (Mulgan y Albury, 2003; Koch y Hauknes, 2005; Wallis y Goldfinch, 2013; Miles, 2013). Pese a lo anterior la investigación académica sobre la innovación pública se confirma como un campo reciente y emergente (ANAO, 2008) que ha dado cuenta de un

interesante y creciente acervo de publicaciones, mayoritariamente de carácter anglófono.

El análisis de la bibliografía científica permite concluir que existe un relato compartido en relación a la innovación en el sector público, a través del cual se pone de manifiesto el valor de la innovación para la mejora de la administración pública, así como de sus actividades y servicios, en términos de mejorar su capacidad de las organizaciones públicas para hacer frente a nuevos retos y demandas (Damanpour y Schneider, 2009; Walker et al., 2011; Walker y Boyne, 2006).

“La innovación en el sector público no es nada nuevo y hay que descartar la suposición común de que es algo que sucede principal o casi exclusivamente en el sector privado, y que por lo tanto, necesariamente se tiene que ir allí para encontrar la manera de llevarla a cabo” (Pollitt, 2008, p. 6).

“Dos de las innovaciones más profundas de los últimos 50 años han sido las de Internet y la World Wide Web. Ambas surgieron en organizaciones públicas: Defense Advanced Research Project Agency (DARPA) del Departamento de Defensa de Estados Unidos, para el primer caso, y European Organization for Nuclear Research (CERN) en el segundo. Mirando hacia atrás, el mundo de los negocios no fue especialmente innovador para la mayor parte de la historia humana, por lo menos hasta finales del siglo XIX. En cambio, las innovaciones más importantes en las comunicaciones, el uso de materias primas o la energía provenía de mecenas, de los gobiernos o de los militares.” (Ramírez Alujas, 2011, p. 13).

“Se pueden extraer lecciones importantes para la política, la práctica y la investigación que incluyen la necesidad de desarrollar una comprensión de la innovación independiente de la literatura relativa al sector privado y que refleje los distintos contextos y propósitos del sector público.” (Hartley, 2005, p. 2)

Además de la perspectiva primigenia economicista de la gestión pública, el análisis de la innovación en este ámbito se ha vinculado durante las dos últimas décadas, mayoritariamente a procesos de modernización basados en la integración de nuevos instrumentos tecnológicos y la implantación de servicios electrónicos. Esta realidad se deduce de las orientaciones de las agendas políticas de gobiernos de distinto nivel y ámbito territorial. Se trata de un análisis complementario al

académico-científico que se fundamenta en la visión que recogen distintos informes de alto nivel en el que se analizan buenas prácticas y casos de éxito a nivel internacional en materia de digitalización de servicios.

La incorporación de las TIC ha supuesto un claro hito en la gestión y el aprovisionamiento de servicios y esto ha generado un interesante marco de análisis y también de catálogos de herramientas (*soluciones*) y de procesos tecnológicos en el sector público. Se podría decir que paradójicamente el sector público ha vuelto a acompañar a la esfera privada en el proceso de cambio y modernización, también en lo relacionado con la incorporación tecnológica¹.

También se debe subrayar la emergente aparición de nuevos enfoques de la innovación en el sector público. Álvaro V. Ramírez-Alujas (2011) se refiere a la idea de Gary Hamel y Polly Labarre al dar por amortizados los modelos organizativos y de gestión basados en prácticas burocráticas con una visión tradicional de la dirección y gerencia administrativa que no consideran, y muy al contrario subestiman, opciones alternativas a las convencionales. Frente a estos modelos, limitados para hacer frente a los nuevos retos de la sociedad conectada y global por desmotivar la iniciativa innovadora en las organizaciones públicas, el autor introduce el enfoque de “Gestión 2.0”, sustentados en “sistemas de gestión reconfigurados para facilitar la adaptabilidad, la innovación, el compromiso y la responsabilidad”.

En definitiva, un modelo de gobierno abierto con nuevas perspectivas de interacción con su entorno y metodologías e instrumentos de gestión que evidencian el cambio y la introducción de nuevos paradigmas que conjugan el análisis de las limitaciones de la democracia representativa, las teorías sobre la Gobernanza, el avance de modelos escalables de democracia deliberativa, la idea

¹ El caso de las Smart Cities o Ciudades Inteligentes es paradigmático: partiendo de una aplicación intensiva de las TIC para gestionar los recursos de las ciudades, el concepto de ciudad inteligente se vincula cada vez más a la idea de ciudad abierta, incorporando soluciones para mejorar la eficiencia de los recursos de las administraciones públicas, en términos de interoperabilidad, transversalidad y reciclaje tecnológico, la co-producción de servicios públicos y la implicación de la ciudadanía en la detección de necesidades.

de colaboración público-privada y la co-producción de servicios, la *accountability* o rendición de cuentas, junto con la integración tecnológica a partir del “open data”:

“Para innovar en el entorno actual se requiere apertura (Chesbrough, 2011:51). Ello supone de partida, en el ámbito de la gestión y políticas públicas, el aprovechar de manera intensiva, permanente y focalizada el capital social disponible en una comunidad mediante la idea de concebir el desarrollo como un proceso conversacional (Vignolo, Ramírez y Potocnjak, 2002) a partir del cual, de manera colaborativa, inclusiva y co-responsable, se defina la agenda y acciones a impulsar para resolver viejos y nuevos problemas que requieren de respuesta estatal pero que, en muchas ocasiones, ya sea por incapacidad o recursos limitados, no se está en condiciones de poder solucionar adecuadamente.” (Ramírez-Alujas, 2011, p. 27).

Se evidencia por tanto la emergencia de un marco conceptual de reciente desarrollo que en muchos casos se fundamenta en la práctica ya desarrollada en distintas organizaciones públicas, y que permite avanzar dos cuestiones fundamentales desde el punto de vista científico: la evaluación de impacto y resultados de iniciativas específicas y la generación de nuevos aprendizajes sobre los procesos de innovación que, sin duda, enriquecerán la Ciencia Política con nuevos abordajes de la administración pública y que ponen el foco en el cambio en sus organizaciones, servicios y procesos.

1.1.2 Principales estudios de referencia

Como se señalaba anteriormente, durante las últimas décadas el interés por la innovación como objeto de estudio ha crecido considerablemente. Incorporando los análisis y enfoques de la innovación desarrollados en el ámbito privado, la innovación se ha interiorizado como un elemento positivo en la gestión de los recursos públicos. En paralelo, se ha integrado en la agenda de muchos gobiernos como elemento diferenciador y significativo de la propia acción de gobierno (liderazgo). También como un facilitador de la adaptación al cambio y la mejora de la acción pública en un entorno globalizado, marcado por el desarrollo tecnológico, la comunicación y el cambio social en un escenario de incertidumbre.

Este fenómeno ha tomado como referentes diferentes análisis realizados por miembros de la comunidad académica a demanda de distintas instituciones gubernamentales. Se debe destacar inicialmente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) publicó en 1992 el documento *"Medición de las Actividades Científicas y Tecnológicas. Directrices propuestas para recabar e interpretar datos de la innovación tecnológica: Manual Oslo"*. Se trataba de una guía que recogió el primer sistema integrado de indicadores de innovación, generando un canon internacional para realizar mediciones y análisis diacrónicos sobre la evolución de la innovación en el ámbito privado. El Manual de Oslo aportaba, por primera vez, un marco conceptual de la innovación que transcendía el enfoque tecnológico y de proceso, propios del ámbito industrial. Además, en su segunda edición (1997), amplió el sistema de indicadores al sector público. El mismo documento, en su edición de 2005, planteaba que “aunque nuestra comprensión de las actividades de innovación y su impacto económico ha aumentado notablemente, esta sigue siendo insuficiente” (p. 18). De alguna manera y en lo relacionado con el sector público, el Manual de Oslo recoge la oportunidad de avanzar en el marco conceptual adaptado a los distintos espacios y actividades de aplicación tanto en el sector público como en el privado, evidenciando la necesidad de desarrollar enfoques multidimensionales y sistémicos no restringidos al análisis del impacto y del rendimiento económico de la innovación.

El análisis de la bibliografía científica da cuenta de esta necesidad desde sus inicios y la evolución del marco conceptual y analítico desprende la oportunidad de avanzar hacia enfoques más holísticos, como veremos más adelante.

En este campo, los trabajos realizados en Reino Unido son referentes, tanto por la aportación teórico-conceptual como por el análisis de áreas de política pública y de servicios públicos específicos. En este país, la innovación pública se consideró, desde la década de los 80 del siglo pasado, como un instrumento de mejora de la eficiencia de la acción gubernamental y de rendimiento institucional, y esta idea ha estado presente en todo momento en los debates sobre la reforma administrativa. De facto, en 2003 el Cabinet Office publicó el informe “Innovation in the public sector”, en el que Geoff Mulgan y David Albury planteaban un marco analítico para la reflexión y el abordaje gubernamental de la innovación, entendida esta como una actividad prioritaria del sector público, orientada a mejorar el rendimiento de sus servicios y a aumentar su valor público (Mulgan y Albury, 2003).

A partir del estudio comparado de siete casos de servicio público innovador en distintos ámbitos de política pública² y del reconocimiento de la amplia trayectoria innovadora del sector público, Mulgan y Albury constataban la limitada existencia

² En el ámbito educativo seleccionaron *The Open University*, considerada como una de las iniciativas más innovadoras del gobierno laborista impulsada a finales de la década de los 60 del siglo XX, y la Estrategia Nacional de Alfabetización (National Literacy Strategy), fundamentada en técnicas de investigación y evaluación basadas en la evidencia y un riguroso cuadro de mando que facilitaba la coordinación y el seguimiento de actuaciones.

En materia de salud analizaron el programa *Health Collaboratives*, gestionado por la agencia nacional para la modernización de la salud (NHS Modernisation Agency), a través del cual se definía un espacio transversal y multidisciplinar en el que valorar caso a caso la evolución y la planificación terapéutica de enfermos y enfermas de cáncer. También el servicio telefónico NHS Direct de información y orientación sanitaria, SureStar, como dispositivo transversal y multi-agencia de orientación y apoyo infantil y familiar, y el West Midlands Ambulance Service NHS Trust. Se trataba de un servicio de atención y respuesta médica integrada que agilizaba el servicio tradicional de ambulancias con apoyo y coordinación de recursos (nuevo software de gestión, atención e información telefónica o servicio médico en bicicleta).

A estos casos se sumó la iniciativa Construction Best Practice Programme, orientada a identificar, difundir y apoyar el uso de buenas prácticas de negocio y de gestión de la industria de construcción a través de espacios colaborativos impulsados por el Departamento de Comercio e Industria y las organizaciones representativas de la industria de la construcción.

hasta la fecha de investigaciones que aplicasen este objeto de estudio a las organizaciones públicas. En su análisis, establecían los condicionantes de las instituciones para innovar. También sintetizaban los factores que justificaban la innovación pública y que debían ser tenidos en cuenta para revertir una tendencia que consideraban generalizada: la percepción de la innovación pública como una carga adicional a la actividad administrativa, exenta de incentivos y competencias y con resistencia al cambio. Los autores defendían que la innovación debe plantearse como una actividad fundamental para aumentar la capacidad de respuesta de los servicios públicos a las necesidades locales e individuales. También para garantizar su alineamiento con las necesidades y expectativas del público destinatario de los servicios. La innovación se proponía, por tanto, como una estrategia y a la par un enfoque para abordar el cambio social, el desarrollo tecnológico y la diversidad. En definitiva, una oportunidad para adaptar el sector público británico y sus instituciones tradicionales al cambio, en un escenario marcado por la complejidad (Mulgan y Albury, 2003; Mulgan 2006).

Otro de los estudios más relevantes en la materia fue el Proyecto PUBLIN ("Improving the human research potential and the socioeconomic knowledge")³. Esta iniciativa se desarrolló entre los años 2003 y 2005 a través del 5º Programa Marco de la Comunidad Europea para actividades de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración. PUBLIN tenía como objetivo desarrollar las bases generales para impulsar procesos de innovación a través del aprendizaje de políticas (*policy learning*) que facilitasen el desarrollo de una política europea específica en esta materia. El estudio se centró en dos áreas de política, la salud y la educación, y su modelo multidisciplinar permitió integrar distintos enfoques tales como el constructivista, la nueva gestión pública, la teoría de redes o la teoría de la organización. Este planteamiento buscaba un ambicioso objetivo: desarrollar una "gran teoría unificada de la innovación pública" (Koch, et al., 2006, p. 12). A

3 PUBLIN fue coordinado por el Nordic Institute for Studies in Innovation, Research and Education y se gestionó a través de un consorcio transnacional en el que participaron la Universidad de Haifa (Israel), la Universidad de Maastrich (Países Bajos), la Universidad de Manchester y la Manchester Metropolitan University (Reino Unido), la agencia gubernamental sueca VINNOVA, la Universidad Comenius (Eslovaquia), la Universidad de Alcalá (España), junto con University College Cork (Irlanda) y Mykolas Romeris University (Lituania).

partir de un concepto amplio de innovación que trasciende el ámbito tecnológico, el estudio concluía la necesidad de desarrollar políticas de innovación en el ámbito público sobre la base de enfoques holísticos e integrales, que fuesen más allá de la reforma administrativa e incorporasen las aportaciones y las capacidades de establecer entornos colaborativos entre las instituciones públicas, agentes de ámbitos no gubernamentales e instituciones académicas. En definitiva, la triangulación estado-empresa-sociedad civil-universidad para el impulso de la creatividad en la acción de los gobiernos y las administraciones públicas.

Posteriormente, en 2013, la Comisión Europea impulsó el proyecto piloto “European Public Sector Innovation Scoreboard” (EPSIS) en el marco de la iniciativa estratégica Unión para la Innovación, enmarcada en la Estrategia Europa 2020. En el proyecto participaron expertos y expertas de distintos estados de la Unión con el objetivo de establecer un marco analítico-conceptual sobre la innovación que permitiese al sector público europeo medir el impacto de su actividad y promover nuevos servicios y procesos. La lógica se fundamentaba en la limitada existencia de datos sobre esta materia en el sector público, a diferencia de lo que ocurría en el ámbito privado, por lo que se buscaba crear un sistema de indicadores para medir la innovación en las administraciones públicas europeas. Para ello y a partir de múltiples fuentes (Eurostat, OCDE, Banco Mundial, Foro Económico Mundial – Foro de Davos e INnobarometer), se establecieron 7 dimensiones que aglutinaban un cuadro de 22 indicadores.

EPSIS abordaba la innovación desde la necesaria eficiencia y productividad de un sector público clave en el desarrollo económico de la Unión, que convive con el ajuste presupuestario para hacer frente a la crisis económica global y que además debe dar cuenta del rendimiento de su actividad. El análisis ponía en valor el consenso generado en los gobiernos al abordar la innovación como un desafío, un medio y una solución de las administraciones públicas para lograr mayores niveles de eficiencia en la prestación de servicios sobre la base de nuevos diseños, más eficaces, que a su vez garantizaran la incorporación de nuevas demandas de la sociedad.

Fuera del ámbito europeo se debe hacer especial referencia a los estudios promovidos por el gobierno australiano. Este país, junto con el británico, ha sido uno de los pioneros en el impulso de estudios en materia de innovación pública. En concreto, destacan los estudios impulsados por la agencia gubernamental Australian National Audit Office (ANAO), creada con la constitución del primer Parlamento de la Commonwealth en 1901. Desde entonces su mandato se fue ampliando para gestionar la auditoría de los estados financieros de la administración federal australiana, así como de los programas y organismos del sector público.

Esta agencia puso en marcha un interesante proyecto respaldado por un comité asesor en materia de gestión (Management Advisory Committee) para reformar la administración pública australiana (Reform of Australian Government Administration). Su finalidad era desarrollar un programa de reformas que permitiesen incrementar el rendimiento de las organizaciones del sector público y sus actuaciones (ANAO, 2009).

El resultado del proceso, desde el punto de vista que nos ocupa, fue la realización de una guía de buenas prácticas de innovación en el sector público. Dicho proyecto se fundamentaba en un estudio cuantitativo sobre la innovación en el gobierno federal (Encuesta Transversal sobre innovación en el Gobierno Central) y entre sus productos se destaca una exhaustiva revisión de la literatura académica sistematizada en un informe publicado en 2009, en el que participaron académicos del Centre for Policy Innovation (CPI) de la Australian National University, a partir del cual se han desarrollado informes técnicos, documentos de trabajo y publicaciones gubernamentales que identifican ideas y ejemplos útiles.

Este trabajo fue la base de un proyecto a gran escala en once municipios del Estado de Victoria (Australia), dirigido a examinar internamente la innovación (Considine y Lewis, 2007). El objetivo del estudio era descubrir las orientaciones de la innovación y su relación con las estructuras formales e informales, así como su impacto relativo en la innovación gubernamental. En particular, intentaba establecer los fundamentos de la innovación a través de las relaciones establecidas entre las funciones, los cargos y las redes de contactos en el seno de las organizaciones, realizando un análisis de redes para localizar la fuente de la

innovación en términos de impulso y liderazgo de los distintos agentes que *cohabitan* e interactúan en un espacio institucional. Este estudio, principal referencia de la investigación de la innovación en el ámbito local, proporciona una explicación empírica de los atributos asociados a la posición y el papel de los agentes impulsores de la innovación y del carácter motivador e impulsor de ciertas formas de trabajo en red, dimensionando la importancia de las redes de asesoramiento e información estratégica en la que participan políticos y directivos públicos de alto nivel.

Por otra parte el estudio de la innovación en las administraciones locales ha generado estudios parciales que han puesto el foco analítico en aspectos concretos de la acción de las organizaciones públicas, desde la gestión de personal y su capacitación, pasando por planificación estratégica, las TIC, la calidad, la evaluación de servicios, los sistemas de gestión de información y protección de datos personales, o la participación ciudadana (Moore et al, 1997; Altshuler y Behn, 1997; Osborne y Plastrik, 1997; Borins, 2001; Mulgan y Albury, 2003; Moran, 2004; Osborne y Brown, 2005; Bertucci y Alberti, 2006; Hartley, 2006; Koch y Hauknes, 2006; Verhoest, Verschuere y Bouckaert, 2007; Harris y Albury, 2009; Maddock, 2009; Mulgan, 2009; Potts, 2009; Kohli y Mulgan, 2010; Moore y Hartley, 2010). Esto representa un importante acervo de estudios sobre innovación pública y nuevos paradigmas que vienen emergiendo con fuerza durante la última década. Los marcos referenciales han sido principalmente la modernización (a través de la gestión del cambio en las organizaciones y la generación de valor público), la participación ciudadana en la toma de decisiones locales, la sostenibilidad ambiental, la digitalización de la contratación pública o la transparencia institucional.

En la mayoría de los países de Europa (incluida España), los estudios sobre innovación pública son limitados. Inicialmente porque la innovación, como se señaló con anterioridad, se suele equiparar con la introducción de herramientas tecnológicas innovadoras en la gestión pública, lo que inmediatamente nos traslada al campo de la ingeniería informática y telemática. Esto supone una reducción del análisis a la administración electrónica y la incorporación de nuevas soluciones y herramientas de trabajo en la red, o la explotación (tratamiento, gestión, publicidad)

de los datos. Las limitaciones también se deben a la escasez de un cuerpo analítico surgido del estudio de la innovación en las distintas administraciones públicas. Los estudios se centran en las políticas de desarrollo económico basadas en la innovación tecnológica en el ámbito de la producción industrial: las políticas de I+D, posteriormente transformadas en I+D+i⁴. Es decir, se han desarrollado numerosas investigaciones sobre las políticas públicas de innovación (principalmente con el foco en la innovación industrial y su aporte al desarrollo económico), más que las propias políticas de innovación política, como sugería Koch.

No obstante, conviene destacar el estudio realizado por María Reyes González Ramírez, José Luís Gascó y Juan Llopis sobre la “La gestión de la innovación en la administración local: algunos resultados empíricos”, publicado en la Revista Auditoría Pública en 2012. Los autores abordan la innovación como un “fenómeno” estratégico consecuencia del impacto de la teoría de la Nueva Gestión Pública sobre el tamaño del Estado. El *downsizing* se plantea como el factor clave que interviene en el nuevo escenario en el que las organizaciones públicas desarrollan sus servicios. El estudio toma también como referencia el enfoque de innovación de Richard Walker, apoyado en la dimensión organizacional de la Administración Pública (Walker, 2007), quien se centró en la innovación en las administraciones locales británicas⁵. Sobre esta base, la investigación realizada en las administraciones locales españolas aborda la innovación desde una perspectiva cuantitativa que relaciona el tamaño del municipio con su volumen de población, presupuesto y dimensión de la organización municipal, para establecer su perfil

4 Los Planes Estatales de Investigación Científica y Técnica del Gobierno de España incorporaron el enfoque de Innovación desde la programación realizada para el periodo 2000-2003 (IV Plan). Previamente los planes se definían como I+D hasta que después de 1999 se denominaron de I+D+i (Planes Estatales de Investigación Científica y Técnica e Innovación). Este salto representaba la incorporación de un nuevo paradigma basado fundamentalmente en la tecnología y al enfoque de Ciencia aplicada que se pretende dar a la investigación, potenciándola como un instrumento de competitividad de las economías nacionales en el espacio europeo y el mercado internacional.

5 Walker caracterizó esta innovación en función de los productos generados por la innovación (bien a través del cambio total, expansivo o evolutivo en los bienes y servicios prestados por una organización), los procesos (cambios en la dirección, la organización, la relaciones internas o las tecnologías) y las interacciones, planteadas por los autores como innovaciones “colaborativas” (González Ramírez et al., 2012).

estratégico y también sus categorías en cuanto a las estrategias de innovación. Entre sus conclusiones, además de afirmar la limitada predisposición a la innovación de nuestras administraciones locales, destaca la orientación de estas instituciones hacia su entorno como un factor promotor de la innovación, generador de nuevos servicios y nuevas herramientas tecnológicas, reclamo de nuevos usuarios, promotor de mejoras en la comunicación externa y de nuevas fórmulas de cooperación.

Finalmente se deben destacar distintos núcleos de investigación que, tanto a través de organizaciones gubernamentales como de centros universitarios, se vienen generando en torno a la innovación en el sector público. Este es el caso de algunas agencias y universidades a las que anteriormente se ha hecho referencia por la relevancia de sus estudios y de sus publicaciones. No obstante, también se deben tener en cuenta las siguientes iniciativas centradas en la promoción de la innovación a través del reconocimiento y de la difusión de buenas prácticas, seminarios y encuentros científico-técnicos, la apertura de líneas de investigación y debate, y en algunos casos el asesoramiento de gobiernos de diferente ámbito territorial:

- * En Estados Unidos, *The Government Innovators Network* (Red de Innovadores Gubernamentales) es una referencia de gran interés. Impulsada en 2003 por el Centro de Gobernabilidad Democrática e Innovación de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, a modo de escaparate (*market place*) de ideas y ejemplos de innovación gubernamental⁶. El origen de esta iniciativa es de gran relevancia por su trayectoria y reconocimiento institucional. La red surgió del Programa de Innovación en los *American Government Awards*, otorgados desde 1985 en colaboración con la Fundación Ford. Desde su puesta en marcha, más de 27.000 programas gubernamentales estadounidenses han solicitado la concesión de este reconocimiento, y cerca de 500 iniciativas

⁶ The Government Innovators Network dispone de una plataforma electrónica en la que están disponibles los contenidos que trabaja y las actividades que realiza (<https://www.innovations.harvard.edu>), así como herramientas de trabajo en red.

han recibido subvenciones para facilitar su transferibilidad, ampliar su ámbito de actuación, etc.⁷ En este marco, y con el objetivo de fomentar la investigación sobre la innovación gubernamental y poner en valor el trabajo de los innovadores gubernamentales a nivel internacional, la Universidad de Harvard impulsó una comunidad global a través de una red de participantes que alimentan contenidos para el debate, la difusión de experiencias, etc.

- * En España, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) impulsó el *Banco de innovación de las administraciones públicas* en 2013, creando un repositorio electrónico⁸ de buenas prácticas alimentado por recursos generados por su equipo de expertos. Las buenas prácticas se sistematizan en fichas descriptivas y son catalogadas según su ámbito territorial (*Central, Autonómico y regional, Europeo e Internacional, Local y América Latina*), sumándose una categoría complementaria en la que se recogen las iniciativas impulsadas por universidades u otros organismos. Esta catalogación se complementa con 6 categorías temáticas: *Políticas públicas, Gestión de la administración pública, innovación social, gestión de personas, innovación formativa y ámbitos territoriales*.

7 En esta misma línea en el año 2013 la Comisión Europea convocó el Premio de la UE Innovación en la administración pública, galardonado con 100.000 € para ampliar y transferir las experiencias seleccionadas. La convocatoria, puesta en marcha para “animar a las administraciones públicas innovadoras de Europa a dar a conocer sus iniciativas más dinámicas y avanzadas”, tenía como objetivo “impulsar una mayor innovación y modernización reconociendo los logros ya alcanzados y presentando modelos a seguir”. Esta iniciativa se impulsó a través de Unión para la Innovación y estableció tres categorías: “Iniciativas para el ciudadano” (ej. asistencia a las personas, movilidad sostenible, presupuestos participativos, etc.); “Iniciativas para la empresa” (ej. plataformas de redes para nuevas empresas, apoyo a emprendedores rurales mediante instrumentos de comercio electrónico, etc.) e “Iniciativas de educación e investigación” (nuevos enfoques de la formación profesional, mejora del entorno de aprendizaje en la escuela primaria, ayuda al emprendimiento por parte de investigadores, etc.). Publicadas las tres experiencias seleccionadas por categoría en marzo de 2014, el premio no se ha vuelto a convocar hasta la fecha.

8 El repositorio está disponible en la plataforma electrónica “Banco de Conocimiento del INAP” (BCI): <http://bci.inap.es/sitios/banco-de-innovacion-de-las-administraciones-publicas>

La mayoría de estos estudios analizan principalmente el tipo de innovación pública y sus resultados, realizando breves evaluaciones de los procesos de implantación de la innovación y dejando muchas lagunas que puedan permitir explicar sus éxitos o fracasos, un asunto que es el objeto de estudio de esta tesis.

Finalmente, cabe destacar que la revisión de la bibliografía científica existente en español demuestra, pese a la emergencia de publicaciones en la materia, un limitado desarrollo de investigaciones centradas en los procesos de innovación. Esto sugiere un importante factor de oportunidad para desarrollar líneas de investigación aplicada y su difusión en entornos académico-científicos y técnicos de habla hispana, atendiendo a la diversidad de sistemas político-administrativos y a la creciente experiencia que las distintas administraciones han venido desarrollando en el impulso de nuevos enfoques de intervención ante nuevos retos sociales, económicos, tecnológicos, etc.

1.2 Aproximación teórica y conceptual a la innovación pública

1.2.1 La innovación desde la perspectiva de las Ciencias Sociales

La RAE define la innovación como la “Acción y efecto de innovar”, lo que lleva a una segunda definición que hace alusión a la “Creación o modificación de un producto, y su introducción en un mercado” (RAE, 2014). Por su parte, la OCDE define la innovación como “la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores” (OCDE, 2006:56). Estas definiciones hacen del concepto un término complejo y sistémico (Ramírez-Alujas, 2011), multidimensional y poliédrico.

La innovación se presenta como la suma de creatividad y viabilidad (Schumpeter, 1942, Druker, 1986, Schweinheim, 1998). Partiendo la tesis del sociólogo y economista alemán Werner Sombart, desarrollada en su obra "El capitalismo moderno" (Sombart, 1902), Joseph Schumpeter elaboró su teoría de la innovación centrándose en el emprendimiento como base para el desarrollo económico. El autor definió la innovación como la “creación de una nueva función de producción” (Schumpeter, 1939: 88) a la que inevitablemente debía acompañar un proceso de transformación que caracterizó como “destrucción masiva” y que permitía a la empresa generar un entorno de rediseño, de redefinición de productos y servicios o modelos de negocio adaptados a las demandas del mercado, sustituyendo los anteriores (Schumpeter, 1942).

Schumpeter definió cinco categorías (introducción de nuevos productos, nuevos métodos de producción o comercialización de los ya existentes, la apertura de nuevos mercados, el control de nuevas fuentes de materias primas y la creación de nuevos monopolios, o la destrucción de los ya existentes) para analizar estos procesos de cambio en las formas (que no en las funciones). A partir de este marco conceptual se desarrolló un amplio marco de estudio para la innovación que posteriormente fue retomado por Drucker (1985, 1986), quien describió estos procesos en función de su intensidad. Según el pensamiento de Schumpeter y

Drucker, se entiende que los cambios aportados por la innovación a las organizaciones mejoran sus capacidades en términos de productividad, dando respuesta a las demandas cambiantes del mercado.

En lo relacionado con las organizaciones públicas Mark Moore, Michael Sparrow y William Spelman (1997) aportaron una definición de innovación, como “cualquier cambio razonablemente significativo en la forma en que una organización opera, se administra o su define su misión básica” (Moore et al. 1997: 276), intentó concretar qué se considera innovación, cómo surge y cómo se canalizan estas innovaciones a distintos departamentos de las organizaciones públicas. Por su parte, Geoff Mulgan y David Albury (2003) desarrollaron una de las primeras definiciones sistémicas de innovación e incorporaron dos factores clave: la idea de orientación y de éxito de la innovación en el sentido de basarse en ideas, que, además de ser nuevas, también funcionan. Estos autores definen la innovación como “la creación e implementación de nuevos procesos, productos, servicios y métodos de aprovisionamiento que dan lugar a mejoras significativas en los resultados de eficiencia, eficacia y calidad” (Mulgan y Albury, 2003).

El concepto de innovación pública también es analizado por Ramírez Alujas (2010:8), haciendo referencia a los múltiples significados del término: “1. Nuevas ideas (o conceptos) aplicadas (involucra un “hacer”); 2. Que responden a una necesidad específica o problema; 3. Que pueden involucrar cambios (deliberados) en el comportamiento de los agentes, las prácticas, procesos y/o productos (bienes y/o servicios públicos); 4. Que mejoran el desempeño institucional y generan resultados observables; 5. Que agregan valor público, contribuyen al fortalecimiento institucional y mejoran la calidad de vida de los ciudadanos; 6. Que mejoran los índices de eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de servicios públicos”. Esta definición incorpora distintos elementos que son tomados como referencia para la presente investigación al sintetizar en sus elementos constitutivos factores asociados con el marco referencial de las políticas públicas sobre las que se han desarrollado las principales líneas de innovación pública, tal y como se analiza en el capítulo 3.

Por su parte, Jean Hartley (2008) a la hora de definir la innovación distinguió entre servicios y procesos y, además, suma la variable temporal como analizador de la durabilidad o sostenibilidad del cambio. Esta distinción se basaba en las capacidades requeridas por las organizaciones y la expectativa generada en los grupos de interés hacia la innovación de los servicios:

“Un producto es un bien o servicio que se ofrece al cliente o consumidor, y un proceso es el modo de producción y entrega del bien o servicio. (...) Definimos la innovación en servicios como los nuevos servicios ofrecidos por organizaciones gubernamentales para satisfacer a sus usuarios o satisfacer las necesidades de sus clientes, y la innovación de procesos como la introducción de nuevos elementos en la gestión de los servicios de una organización, o en los sistemas de gestión para la prestación de estos servicios.” (Hartley, 2008: 220).

En esta última categoría, se incluyen las innovaciones de procesos tecnológicos y administrativos (de organización y gestión).

El mismo año, Paul Windrum (2008) proponía una taxonomía que comprendía también distintos tipos de innovación: “Innovación de servicios (la introducción de un nuevo servicio o una mejora en la calidad de un servicio existente); Innovación en la prestación de servicios (nuevas o diferentes formas de prestación de servicios públicos); Innovación administrativa y organizativa (cambios en las estructuras organizativas y sus rutinas); Innovación conceptual (el desarrollo de nuevas perspectivas sobre los desafíos o retos existentes); Las políticas de Innovación (cambios deliberados de enfoque o de comportamiento); La innovación sistémica (formas nuevas o mejoradas de interactuar con otras organizaciones y fuentes de conocimiento)” (EPSIS, 2013).

Stephen Osborne y Louis Brown (2005, 2011) prestan más atención al proceso en sí (y no solo al tipo de innovación), ya que parten de la propuesta conceptual de Michael West y James Farr (1989), quienes definieron la innovación como “la introducción y/o aplicación intencionada sobre determinadas funciones (roles), grupos y organizaciones, de ideas, productos o procedimientos nuevos, que son diseñados para beneficiar significativamente a la organización, el grupo o la sociedad” (en Osborne y Brown, 2011). Desde este planteamiento, los autores

apuntan a la aplicación de nuevos conocimientos y/o a la adaptación de conocimientos previamente generados en procesos de innovación a otros contextos (la transferencia de innovaciones). Para ello plantean como factores clave la sistematización y difusión del conocimiento apoyado en la evidencia. Además, estos autores plantean la necesidad de desarrollar un marco conceptual de la innovación, basado en el enfoque de servicio público y desde un planteamiento holístico en el que se integren actores (innovadores), procesos (la innovación) y resultados (innovaciones). En este sentido, a diferencia de Hartley (2008), cuestionan la diferenciación entre servicio y proceso, y la delimitación de estas categorías desde el enfoque económico-gerencial clásico.

Como se ha señalado anteriormente, el proceso de innovación pública plantea un marco conceptual en desarrollo, tanto por su relativa novedad como por la constante retroalimentación de las propias innovaciones generadas. Esta es la clave para entender el actual desarrollo de una tendencia que incorpora tres elementos sustanciales: el valor público como producto necesario de la innovación, la importancia de los actores que interactúan en las organizaciones públicas y los factores ambientales que inciden sobre estas organizaciones. Esta triangulación (valor público – organizaciones – ecosistema) es la que marca un emergente marco conceptual que toma entre otros referentes las tesis de Robert Putnam (1993) o Giancarlo Spagnolo (1999) sobre el capital social, Mark Moore (1998) sobre la creación de valor público o Rober Agranoff (1990) sobre su enfoque de redes y se orientan hacia los paradigmas de gobierno abierto y gobierno colaborativo (Beetham y Boyle, 1996; OCDE, 2005; Bourgon, 2007; Obama, 2009; Ramírez-Alujas, 2013; Brugué, 2013; Pastor Albaladejo, 2018).

Christian Bason (2010), director de la agencia pública danesa MindLab centrada en la modernización y la innovación en las instituciones públicas, ofrece un interesante análisis del concepto de innovación como un enfoque estratégico de diseño de servicios, más centrado en el proceso, para abordar la modernización de las administraciones públicas. Bason define la innovación como un proceso a través del cual se identifica, verifica, amplía y difunden ideas que agregan valor a la sociedad y que pasa por el diseño colaborativo o el co-diseño y en muchos casos la co-producción de los propios servicios. Se trata de una de las referencias para

desarrollar un nuevo corpus conceptual en torno a la *innovación social* y la *innovación abierta* poniendo el foco en las redes de carácter colaborativo y el conocimiento colectivo (Ramírez-Alujas, 2012) como fuentes de dicha innovación. Por lo tanto, Bason entiende la importancia del proceso de innovación como un objetivo en sí mismo en cuanto a su capacidad catalizadora de dinamización y alineación de voluntades y compromisos para el cambio.

La tabla 1 sintetiza las definiciones más relevantes del concepto de innovación aplicado a la AP, como resultado del análisis bibliográfico.

Tabla 1. Síntesis de las principales definiciones de innovación pública

Mulgan y Albury (2003)	“Creación e implementación de nuevos procesos, productos, servicios y métodos de aprovisionamiento que dan lugar a mejoras significativas en los resultados de eficiencia, eficacia y calidad”
Osborne y Brown (2005, 2011)	Aplicación de nuevos conocimientos y/o adaptación de conocimientos previamente generados en procesos de innovación a otros contextos, desde un enfoque en el que se integran actores (innovadores), procesos (la innovación) y los resultados (innovaciones).
Hartley (2008)	Innovación en servicios: “nuevos servicios ofrecidos por organizaciones gubernamentales para satisfacer a sus usuarios o satisfacer las necesidades de sus clientes” Innovación de procesos: “introducción de nuevos elementos en la gestión de los servicios de una organización, o en los sistemas de gestión para la prestación de estos servicios”
Windrum (2008)	Innovación de servicios: “introducción de un nuevo servicio o una mejora en la calidad de un servicio existente” Innovación en la prestación de servicios: “nuevas o diferentes formas de prestación de servicios públicos” Innovación administrativa y organizativa: “cambios en las estructuras organizativas y sus rutinas” Innovación conceptual: “desarrollo de nuevas perspectivas sobre los desafíos o retos existentes” Políticas de Innovación: “cambios deliberados de enfoque o de comportamiento”

	Innovación sistémica: “formas nuevas o mejoradas de interactuar con otras organizaciones y fuentes de conocimiento”
Koch y Hauknes (2005) (Proyecto PUBLIN)	“hacer algo diferente y deliberadamente con el fin de lograr ciertos objetivos o bien, cambios deliberados en el repertorio de acciones o comportamientos con un objetivo específico en mente.”
Australian National Audit Office ANAO (2009)	Es el proceso de crear una nueva idea y transformarla en valor para la sociedad (valor público) adaptando exitosamente las prácticas de otras organizaciones o siendo los primeros en hacer algo (siendo creativos) para resolver problemas con éxito y agregando valor.
Bason (2010)	“es el proceso de identificación, verificación, aplicación y difusión de ideas que agreguen valor a la sociedad.”
INnobarometer (2010), EPSIS (2013)	“Una innovación es un nuevo servicio o un cambio significativo realizado en un servicio, método de comunicación, proceso o metodología organizacional”
Bason (2013)	Proceso a través del cual se identifica, verifica, amplía y difunden ideas que agregan valor a la sociedad y que pasan por el diseño colaborativo o co-diseño y en muchos casos la co-producción de los propios servicios.
Ramírez-Alujas (2011)	“1. Nuevas ideas (o conceptos) aplicadas (involucra un “hacer”); 2. Que responden a una necesidad específica o problema; 3. Que pueden involucrar cambios (deliberados) en el comportamiento de los agentes, las prácticas, procesos y/o productos (bienes y/o servicios públicos); 4. Que mejoran el desempeño institucional y generan resultados observables; 5. Que agregan valor público, contribuyen al fortalecimiento institucional y mejoran la calidad de vida de los ciudadanos; 6. Que mejoran los índices de eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de servicios públicos”
Francisco Longo (2012)	“Producción de cambios en contenidos, estructuras o modos de hacer de las administraciones públicas, capaces de crear y generar valor público”, que además son “deliberados y discontinuos” (no planificados y continuos, que supondrían la introducción incremental de cambios en la superficiales a través de procedimientos administrativos).

Fuente: elaboración propia.

Teniendo en cuenta las definiciones del término innovación en el ámbito público, se pueden establecer puntos en común:

- El *carácter proactivo*, en términos de implementación de cambios, bien sea a través de nuevas actividades y servicios, o bien de nuevos enfoques o herramientas de gestión. Desde esta perspectiva, la innovación sugiere que ha habido una acción creativa, fundamentada inicialmente en *buenas ideas*, aunque estas no sean la condición última para generar innovaciones.
- El *éxito obtenido* por la implantación de innovaciones. La innovación debe generar impactos positivos o contribuir a la creación de valor público para que sea reconocida y aceptada pero, sobre todo, para garantizar su viabilidad y persistencia en el tiempo.
- Los *umbrales, o el grado mínimo, de cambio*. Para que una innovación ofrezca resultados debe generar cambios, aunque sean mínimos. Y cambios a positivo y visibles, medidos a través de impactos sistematizados que permitan distinguirlos de las transformaciones operadas por la actividad cotidiana de las organizaciones públicas. Se trata de un factor clave para el reconocimiento del valor de la innovación y su rendimiento como instrumento activo para la mejora, la escalabilidad o la transferencia de las innovaciones.
- Por último, otro factor que los principales autores analizan es el origen de la innovación. Esta perspectiva ofrece un interesante marco de análisis sobre el liderazgo y las capacidades organizativas requeridas para innovar. Y a este respecto, conviene diferenciar entre los actores que promueven iniciativas innovadoras a distinta escala (élites políticas, profesionales de las organizaciones públicas, organizaciones del sector privado que colaboran con estas organizaciones).

Las aportaciones teóricas hacen posible distinguir entre enfoques instrumentales y sustantivos del concepto de innovación. Los primeros se refieren a la innovación como un conjunto de ideas que permiten mejorar la eficiencia y eficacia de determinadas actuaciones. La innovación, desde esta óptica, no modifica *lo que se hace* sino *las maneras de hacer*. Los segundos, en cambio, consideran que la

innovación implica una forma sustancialmente diferente de entender, abordar y transformar la realidad. No se trata únicamente de incidir en los procesos sino de replantear la propia naturaleza de los problemas. Mientras que la innovación instrumental se asimila a conceptos de gestión como la mejora continua, la innovación sustantiva nos remite a saltos cognitivos que introducen cambios más radicales que afectan a la propia naturaleza de las políticas públicas y que tienen consecuencias directas sobre las propias organizaciones públicas.

1.2.2 El concepto de innovación en las organizaciones públicas:

¿Producto o proceso?

Hasta aquí se puede observar que todas las definiciones tienen en común entender la innovación como un resultado o un producto de innovar, e innovar como un proceso que implanta o introduce con cierto éxito un elemento nuevo que supone una mejora, en este caso en la política o el servicio público. Como sugieren los estudios anteriormente analizados el proceso de implantar una mejora es intrínseco de la definición de innovación, aunque esto no es tan evidente en el campo de las administraciones públicas. Los estudios también muestran una prevalencia histórica del enfoque normativo en la comprensión de la innovación pública. Prevalece la idea de la innovación como un resultado positivo o producto de la creatividad y del riesgo bien gestionado, de éxito (no en la implantación sino en la mejora de la organización o del servicio o producto), obviando las dificultades, obstáculos, fracasos y éxitos del proceso de la innovación y los aprendizajes generados en este *viaje*. Esta visión prescriptiva, que recoge lo que Roberto del Monte define como un “error normativo” (Osborne, 2011), limita el análisis del fallo y de los errores como fuente de conocimiento y explicación de los procesos de innovación y dificulta el abordaje en profundidad de las resistencias ante el riesgo al fracaso, tanto desde el punto de vista político, como gerencial, económico, y técnico. Teniendo en cuenta las grandes dificultades que existen en los procesos de implantación de elementos innovadores en las administraciones públicas, estas carencias en las concepciones teóricas y aplicadas limitan drásticamente el éxito de la innovación pública, y pueden explicar en buena parte la alta tasa de fracaso en la implantación, sostenibilidad, y expansión (“scaling-up”) de los proyectos innovadores (problema este último de gran preocupación por parte de organismos

como la Comisión Europea), y de la limitada orientación de las administraciones públicas por la innovación efectiva, más allá del impulso de proyectos específicos.

Pese a que durante la última década se ha desarrollado un importante acervo de literatura científica sobre las lógicas de negocio y producción en la industria, los costes de la innovación o las estructuras de gestión, son muy pocos los debates abiertos en torno al sector público y pese a que instituciones de gran peso han realizado estudios de gran magnitud, su permeabilidad hacia las organizaciones del sector público ha sido más que limitada. Esto se entiende por dos cuestiones fundamentales: de una, la falta de perspectiva temporal ante una temática conceptualmente más o menos novedosa y, de otra, las dificultades que determinados enfoques encuentran en las administraciones públicas para hacer tangibles sus análisis y propuestas, máxime en procesos de contención del gasto público. Nuevamente encontramos el enfoque economicista, de evidente corte neoliberal, en una paradoja circular: mientras que las instituciones internacionales plantean la innovación como una solución a las crisis y a las demandas de eficiencia impuestas al sector público, la innovación se ha restringido casi en exclusiva a la integración tecnológica en la gestión de los recursos públicos, lo que ha requerido un ingente volumen de inversión en el despliegue de infoestructuras y gasto para hacer frente a servicios altamente especializados que son externalizados.

Las concepciones de innovación más economicista (centrado sobre todo en la innovación como un producto con rentabilidad económica) surgidos originalmente en el ámbito de la empresa sigue pesando en el desarrollo de un cuerpo teórico relativamente novedoso que requiere de nuevas líneas de investigación centradas en los contextos de las políticas públicas y su orientación hacia la gestión de servicios públicos. En los últimos tiempos se plantea crecientemente la necesidad de una comprensión de la innovación de los servicios públicos como procesos, y no solo como productos, intangibles en muchos casos, en los que se simultanean la producción y el consumo, *perecederos* y fuertemente influidos por la interacción entre el proveedor y el usuario como participante activo (Normann, 2007; Osborne y L. Brown, 2011).

Actualmente el enfoque economicista de la concepción de innovación en el sector público convive con otras visiones interesadas en definir el proceso de innovación, desarrolladas en gran medida por estudios empíricos como los que anteriormente se han mencionado. Sobresale el enfoque organizativo, por su creciente peso y por la oportunidad de abordar nuevas líneas de análisis centradas en el diseño institucional, los liderazgos, las herramientas y metodologías para la coordinación de recursos, la comunicación interna, la capacitación, etc. También se abre paso el enfoque de la innovación relacionado con el gobierno abierto y el gobierno colaborativo a través de redes de políticas y colaboración en red, y con nuevos conceptos que recogen visiones de la gestión pública basadas en la práctica. Desde este punto de vista son crecientes los estudios que analizan la innovación poniendo el foco en el contexto de las organizaciones públicas y su dimensión externa. Estos estudios se centran en las oportunidades que presentan la transparencia y la rendición de cuentas, la gestión en red, el co-diseño y la co-producción de servicios, los liderazgos colaborativos, la interoperabilidad o la reutilización tecnológica. Estos nuevos abordajes ofrecen un amplio espectro analítico para el desarrollo de nuevas líneas de investigación que refuerzan las ya trabajadas en distintos aspectos, prestando más interés al proceso de innovación como motor de cambio, frente a los productos en particular (Bommert, 2010; Potts y Kastle, 2010; Bloch y Bugge, 2013; Ramírez Alujas, 2014)

Superando el enfoque clásico que Stephen P. Osborne (2011) da en llamar “modelo imperfecto” de innovación, basada en un marco conceptual ligado a la producción industrial, con un evidente carácter prescriptivo (Osborne, 2011), las tendencias actuales en el estudio de la innovación pública buscan desarrollar sistemas y metodologías rigurosas, útiles y aplicables, accesibles a las propias organizaciones públicas para analizar, evaluar, y orientar sus capacidades de innovación, tal y como planteaba el proyecto EPSIS impulsado por la Comisión Europea (EPSIS, 2013). En esta línea, la difusión científica en espacios técnicos vinculando a directivos públicos y profesionales de distintos ámbitos de actuación de las políticas públicas, apoyados por socios estratégicos del ámbito tecnológico y académico supondría un gran avance para hacer más permeable el conocimiento generado.

Basándonos en los enfoques y tendencias actuales, definimos aquí la innovación pública como la articulación de una serie de elementos humanos y tecnológicos que permiten la introducción efectiva de cambios que conlleven una mejora evidente en los procesos de administración pública orientados hacia la mejora del impacto de las políticas y los servicios públicos.

Esta conceptualización tiene en cuenta que los procesos de innovación en las organizaciones públicas y sus servicios se plantean como un emergente campo de estudio interdisciplinar en el que la ciencia política, la psicología social, las ciencias jurídicas, la sociología e incluso la ingeniería, asumen un peso justo y equilibrado junto a la economía. Ejemplos de esto son los enfoques del cambio y desarrollo inter-organizacional, la gestión del riesgo, el diseño institucional, el análisis de redes institucionales, el *open data*, los sistemas de ciudad inteligente (*smart city*) y la integración de inteligencia artificial desde el *big data*, o los modelos de Gobernanza local. Todos estos ámbitos de innovación han generado experiencias que se desarrollan especialmente en el ámbito de las administraciones locales.

Como se ha puesto de manifiesto, núcleos académicos y organizaciones internacionales (Borins, 2006; Pollitt, 2008; Eggers y Singh, 2009; Bloch, 2010; OECD, 2010; Bason, 2010; Hilgers y Piller, 2011; Aguilar, 2006) han realizado interesantes trabajos de investigación que han contribuido a aportar conceptos, variables analíticas y factores determinantes para configurar y adaptar modelos de innovación pública. En estos estudios se expone una amplia lista de elementos que pueden incidir de manera positiva o negativa en el desarrollo de los procesos de innovación. Sin embargo, existe un déficit importante de estudios empíricos que contribuyan a identificar cuáles son los factores clave para predecir el éxito o el fracaso de la implantación de estos procesos. Por esta razón necesitamos profundizar en la investigación aplicada basada en la evidencia sobre estos procesos de innovación pública (y no solo sobre los productos innovadores) que permitan extraer orientaciones para su incorporación a la planificación pública y que al mismo tiempo contribuyan a la sistematización de modelos efectivos de innovación.

1.2.3 Paradigmas teóricos que fundamentan el estudio de la innovación pública en la administración local

El protagonismo creciente y cada vez más reconocido de las administraciones locales (Borja, Castells, Belil y Benner, 1998; Vigoda, 2002; Brugué, Font y Gomá, 2003; Subirats, 2006; Ramírez Alujas, 2011; Mairal, Pastor y Solana, 2015) obedece a varias cualidades del ámbito local que se han visto favorecidas por las tendencias actuales de gestión pública (gobierno abierto, ciudad inteligente, modelos de Gobernanza local, principalmente) que muestran la mayor capacidad de la AL por adaptarse y dar respuesta a las nuevas demandas ciudadanas (Brugué y Gomá, 1998; Vigoda, 2002; Navarro, 2002; Mairal, 2003). A esto se une el impulso que ha tenido a partir de fenómenos vinculados al desarrollo urbano durante las dos últimas décadas.

“(...) puede afirmarse que, al menos en los sistemas políticos locales de la Europa Occidental, los gobiernos locales han experimentado un cambio en la misma dirección forzados por retos como: la competencia política, la europeización de las políticas públicas, las reformas institucionales en la gestión pública y los desafíos que tienen ante sí las democracias representativas.”
(Navarro, 2002)

“La apuesta de los gobiernos y las administraciones públicas por la innovación en sus formas de hacer y de actuar se debe principalmente a la confluencia de una serie de causas o factores, entre otros, los siguientes: causas económicas y financieras (escasez de recursos públicos como consecuencia de la crisis económica y recortes en los gastos sociales, debido al déficit fiscal); gerenciales (políticas y servicios públicos ineficaces e ineficientes que no satisfacen las necesidades de los ciudadanos); causas sociales (crecimiento, complejidad e interconexión de los problemas sociales para cuyo tratamiento y resolución se requiere de un conocimiento especializado); y causas políticas (desconfianza de la sociedad hacia los políticos y los gestores públicos y pérdida de la legitimidad política)”. (Mairal, Pastor Albaladejo y Solana, 2015, p. 25)

Se trata de un escenario con agendas públicas crecen en complejidad y en las que la innovación se plantea como una herramienta para mejorar las formas y métodos

sobre los que operan los gobiernos y las AP, en muchos casos más que con los contenidos de las políticas públicas (Longo, 2012).

Existe un interés creciente por los sistemas de gestión relacional, colaborativa y participativa de los servicios públicos en muchos casos con el apoyo de las TIC, centrados en el ciudadano en su propio contexto, y en ese sentido se percibe al ayuntamiento como el actor público principal por su capacidad de coordinación e integración de los servicios y recursos públicos y privados, formales e informales. En la esfera local se materializan nuevos enfoques de Gobernanza en escenarios singulares aunque con retos compartidos, se convierten en agentes promotores del cambio en la relación ciudadanía-gobierno, tomando como referencia el territorio y las necesidades básicas de la población. En el caso de las administraciones locales el escenario viene marcado por la interacción de redes de políticas que marcan la orientación de sus objetivos, los procesos de toma de decisión, planificación, ejecución y evaluación de los servicios públicos (Newman, Raine, y Skelcher, 2001).

Desde una perspectiva general se entiende que la innovación pública se vincula a procesos de cambio y modernización administrativa básicamente vinculadas en un inicio a la tecnología, para abrir paso a nuevos enfoques de política pública que han facilitado la innovación, tanto en respuesta a las demandas de distintos agentes sociales y políticos, como a los procesos de co-diseño de políticas y co-producción de servicios públicos (Moore y Joshi, 2004; Bason, 2010, 2013; Huxham y Vangen, 2013; Ramírez Alujas, 2014; Pont, 2016; Pastor Albaladejo, 2018). Además de ofrecer nuevos marcos colaborativos, estas innovaciones redimensionan el papel de la ciudadanía como mera receptora de servicios. Desde esta perspectiva, el paradigma de la Gobernanza se plantea como un referente teórico clave que, junto al enfoque de Gobierno Abierto y permiten fundamentar el abordaje de la investigación.

Como se ha señalado anteriormente los procesos de gestión basados en la Gobernanza local (Navarro, 2002) delimitan muchos de los escenarios de innovación pública actual teniendo en cuenta tanto las políticas sectoriales como los ámbitos más generales de gestión pública (Natera, 2004; Morgan, 2005; Longo,

2009; Cabrero, 2012; Brugué, Blanco y Boada, 2014; Zurbruggen y Lago, 2014; Mairal, 2015; Criado, 2016). En estos escenarios la innovación se plantea como un reto para mejorar la administración desde distintos parámetros institucionales (ajuste presupuestario y reducción de costes, efectividad y eficiencia, o transparencia) aunque también una oportunidad para consolidar estructuras administrativas con mejores capacidades institucionales para dar respuesta a las demandas ciudadanas.

La segunda mitad de la década de los 70 del siglo XX la crisis fiscal dibujó un escenario complejo de contracción del sector público con el cuestionamiento de la gobernabilidad y la puesta sobre el tablero de factores de desgobierno (Crozier, Huntigton y Watanuki, 1975), en el que la Nueva Gestión Pública orientó hacia la reforma del Estado y la modernización de las organizaciones administrativas. No obstante el desarrollo del enfoque de redes políticas (Marsh y Rhodes, 1992; Börzel, 1998; Klijn, 1998; Gomá y Subirats, 1998; Marsh y Martin, 2000; Agranoff y McGuire, 2001) ofrece un marco conceptual ligado al análisis de políticas públicas que fortalece el concepto de Gobernanza para fundamentar el enfoque de innovación pública que guía esta investigación.

Distintas son las definiciones de interés para fundamentar el abordaje del objeto de estudio desde la Gobernanza. Antonio Natera alude a “un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, pero también del mercado, caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Natera, 2004, p. 10) y pone el foco en la participación activa de la sociedad civil desde una visión neorrepública sobre la que abordar el avance de la democracia desde una perspectiva más implicativa. Esta capacidad proactiva de la ciudadanía y las organizaciones que emergen de la sociedad también se encuentran en otras propuestas conceptuales a las que se suma un enfoque de proceso centrado en los estilos y métodos de gobierno (Rhodes 1996; Peters y Pierre, 1998; Pierre, 2000, Mayntz 2000, 2001; Kooiman 2003; Aguilar, 2007, 2014, 2015). Se suma la idea de *policy arrangement* (Arts, Leroy y Van Tatenhove, 2006; Le Galès, 2010;) ofreciendo un marco amplio y flexible sobre el que abordar distintos arreglos de Gobernanza en el nuevo milenio y en escenarios de alta complejidad

(heterogeneidad y diversidad, contingencia, incertidumbre, acuerdos ad hoc, adaptación a nuevos marcos de referencia, etc.).

En este punto es necesario retomar las aportaciones que Luis F. Aguilar Villanueva hace sobre el concepto de Gobernanza como orientación en la Teoría Administrativa, de cara a dotar al gobierno de formas alternativas de organización y gestión y para ello, la innovación del conocimiento se planteaba con la fuente última de generación de valor (Aguilar Villanueva, 2006). El mismo autor compara la visión de este cambio en las administraciones públicas con el sector privado, posicionando a este como un entorno más favorable a la innovación al plantear que en el sector público “no siempre se sistematiza y se hace uso/aplica el conocimiento acumulado”, lo que hace que las buenas ideas, generalmente “han permanecido en callejones sin salida”, mientras que el gerencialismo privado entiende que hay que “adoptar e innovar más que imitar” (Aguilar Villanueva, 2006, p. 23). De nuevo, una justificación para avanzar en la investigación sobre innovación pública y los procesos sobre los que pivota.

Pese lo anterior, y obviando la supuesta incapacidad para innovar en el sector público como *profecía autocumplida*, el autor plantea un claro marco de análisis para el cambio en las organizaciones públicas a través de medidas basadas en el conocimiento y su capacidad para impulsar la innovación, una vez que las reformas impulsadas bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública evidenciaron su limitado rendimiento: “han quedado sin abordaje, o con intervenciones discontinuas, porque nuevas iniciativas postburocráticas están fuera de las “3E” (economía, eficiencia, eficacia), y tenían implicaciones políticas significativas más allá de la pura gestión económico-financiera del sector público, como plantea Carles Ramió (2001) al diferenciar los enfoques neoempresarial y neopúblico de la gestión pública.

En el caso que nos ocupa, el enfoque de innovación pública analizado se encuentra fuertemente ligado a la corriente neopública puesto que además de reforzar el concepto de ciudadanía, potencia los valores de lo público y la comunidad sobre la base de una mejora del servicio y la satisfacción ciudadana frente a la acción institucional y su rendimiento. Se entiende que los cambios producidos por los procesos de innovación generan nuevos y/o mejores mecanismos de gestión

pública que inciden en la pertinencia y calidad de los servicios, revirtiendo el enfoque economicista de las 3E. En definitiva, poniendo el foco de la mejora en la generación de valor en el capital social y el talento de la propia comunidad destinataria de la acción pública y las propias estructuras institucionales.

En este punto coincide Aguilar Villanueva al referirse a la necesaria reconstrucción de los vínculos con el republicanismo y la potenciación de la esfera pública como espacio de convergencia de los poderes públicos, el capital y la ciudadanía para deliberar, analizar problemas y actuar corresponsablemente, ante lo cual “la capacidad administrativa requiere incorporar nuevas formas de organización y nuevos métodos gerenciales, para crear /agregar “valor público”. Esta es la base sobre la que el autor analiza el impacto de la teoría de la Gobernanza sobre el concepto de AP, poniendo en el foco a la ciudadanía y abriendo las organizaciones hacia el exterior, con nuevos “estilos de operación orientados a la atención del ciudadano, abiertos a la coproducción de servicios para atender necesidades públicas y crear beneficios públicos” (Aguilar Villanueva, 2006, p. 43).

En la línea de lo anterior, Stephen Osborne fue firme al plantear en la publicación “The new public governance?” la definición de la Gobernanza como un “escenario de innovación” (Osborne, 2010, p. 63), aunque otros autores como Hartley (2005) o Ramírez Alujas (2011), matizaban esta definición al plantear la Gobernanza como una posible dimensión de la innovación condicionada a la generación de resultados en términos de cambio en formas de gobierno, modelos de organización y arreglos usados para el *aprovisionamiento y la planificación de servicios*.

A pesar de estos matices el cambio de paradigma traducido en esos nuevos estilos de gobierno y de AP ha recibido diferentes denominaciones: “gobierno abierto e inclusivo” (OCDE, 2008), “administración abierta” (OCDE, 2006), “administración relacional” (Ramíó, 2009) y “collaborative public administration” (Vigoda, 2002), entre otras. Estos conceptos evidencian el “cambio en el modelo de relación entre el gobierno y la administración pública con la sociedad. La nueva lógica relacional implica una apertura de las instituciones públicas hacia el exterior con la finalidad de captar aquellos aliados o colaboradores más solventes que le ayuden a resolver de manera conjunta los múltiples y complejos problemas sociales de nuestro

tiempo (...) los actores sociales se conciben como sujetos activos y como “agentes creadores de valor” en la producción de resultados públicos (Bourgon, 2010), por ser portadores de recursos propios (capacidades, experiencias, competencias, ideas, tiempo, etc.) que oportunamente integrados con los recursos político-administrativos (organizativos, financieros, humanos, etc.) pueden ser determinantes para dar respuesta a las necesidades sociales y, en consecuencia, para generar valor público” (Mairal, Pastor y Solana, 2015, p.25).

Desde la perspectiva municipal, el enfoque de la Gobernanza local pone de relieve el encuentro de las personas y la ciudadanía con los servicios públicos prestados sobre el territorio y que pretenden dar respuesta a las necesidades más cercanas a su vida cotidiana. Junto a ellos, empresas y organizaciones sociales interactúan en un espacio común que marca la materialización del sistema político-administrativo, de sus objetivos y del rendimiento de su actividad (Longo, 2009). Todo ello en el marco de un escenario cambiante donde los nuevos retos sociales y la proximidad marcan la interacción del gobierno y administración pública con la ciudadanía.

Se puede plantear por tanto que la participación de entidades privadas en la gestión de los servicios públicos viene siendo una realidad creciente, paralela a la transformación de una ciudadanía cada vez más cercana a las administraciones locales, en unos territorios en los que el resultado ha sido un gobierno relacional que vehicula redes de agentes que operan junto a las instituciones públicas, con mayor o menor complejidad y con nuevos instrumentos tecnológicos sobre los que se articulan estas relaciones. Y de estas realidades locales dan buena cuenta las redes de colaboración entre entidades públicas, instituciones privadas con y sin ánimo de lucro y la propia ciudadanía organizada, los equipos intersectoriales, liderazgos colaborativos, o el desarrollo de Gobernanza participativa centrada en la relación con la comunidad local (Mairal, 2011).

En los enfoques de la Gobernanza, los estudios en el ámbito local (especialmente de política urbana) han tenido un lugar clave. Buena parte de los estudios de caso se han desarrollado en este ámbito (Natera, 2005), entre otras razones, para buscar la conexión entre la *buena Gobernanza* y el bienestar de la ciudadanía. Por

ello, el desarrollo de la Gobernanza en el ámbito local está muy vinculado a dos fenómenos que han marcado su evolución. Por un lado, el municipalismo y su empuje desde la globalización (lo “glocal”). Por otro, el desarrollo institucional de la administración local en un contexto de gobierno multinivel, cuestión que cobra especial relevancia para analizar el nuevo rol de los gobiernos y las AL.

Las relaciones de poder entre las diferentes administraciones territoriales y el incremento del poder político e institucional de los gobiernos locales se han conjugado como elementos que han fortalecido el papel de las administraciones locales. Estos elementos han favorecido el establecimiento de nuevos marcos de interlocución y cooperación intergubernamental, la normalización de instrumentos de comunicación política e institucional, la búsqueda de mecanismos de transparencia, la responsabilidad (O'Donnell, 2001) y la eficiencia, así como la apertura de espacios de participación. Muestra de ello ha sido el rol ejercido por vecinos y vecinas, bien como electores, administrados, clientes o usuarios, en la configuración de la estrategia política, así como su intervención directa en el diseño, la ejecución y evaluación de las políticas y los servicios locales. Estos factores están vinculados a su vez a procesos de descentralización, de ajuste normativo, de desconcentración administrativa y, en distinta medida, de adaptación de las estructuras funcionales (Mairal, 2009). En definitiva, se han generado nuevos procesos que han redimensionado los gobiernos locales, su función en este contexto multinivel y su lugar en el territorio (Mairal, Pastor Albaladejo y Solana, 2014). A continuación se relacionan cuáles han sido los más relevantes:

- Proximidad de las interacciones. El ámbito local, consolidado como una referencia de lo público para la ciudadanía, tanto desde el punto de vista político como administrativo, pone en valor y el acento en la efectividad de la proximidad de nuevos servicios centrados en la comunidad. En este contexto, el valor de la cercanía a las necesidades de la *gente* y del territorio se vincula al enfoque de Gobernanza local. El concepto de *proximidad*, en el marco de las políticas y los servicios públicos, surge de la integración de factores que trascienden su connotación física. Se trata de un constructo complejo, que responde a la propia complejidad de la sociedad globalizada. Sin embargo, sus orígenes se enmarcan en la teoría económica del desarrollo y la visión

del territorio como un factor estratégico para sus actores (el tejido económico), de cara a localizar y poner en valor los activos compartidos y promocionar las ventajas competitivas del espacio físico frente a otros territorios (Mairal, 2009). Desde la perspectiva de los gobiernos y las administraciones locales, este concepto se traduce en servicios públicos que, con mayor o menor grado de integración, se basan en la interacción entre lo público (y sus productos) con la ciudadanía.

- Nuevos perfiles de los actores locales. El municipio se configura como un escenario territorial marcado por la diversidad y el cambio social. Esta nueva realidad da cuenta de los nuevos perfiles de destinatarios de la acción pública, tanto individuales como colectivos, y la necesidad de flexibilizar los procesos de interlocución, atención o adaptación de los servicios a necesidades diversas. En este sentido, hemos asistido a una evolución del concepto de ciudadanía como agente gestor del cambio (Bresser y Cunill, 1998) y su rol en la demanda y supervisión de la eficacia y la legitimidad, que ha puesto en valor el papel de lo local a través de una triangulación clave: el ciclo de las políticas y la gestión pública; desde el punto de vista de la acción política; y a través de una administración más próxima, participativa y colaborativa.
- Nuevos actores se incorporan a los procesos de aprovisionamiento de servicios y recursos públicos. La dualidad entre la gestión pública y privada (directa e indirecta) de los servicios públicos se redimensiona tanto por la aparición activa de nuevos agentes (empresas, entidades de economía social, asociaciones, instituciones públicas que proveen de servicios a otras administraciones) que adquieren distintos roles y funcionalidades en ocasiones complementarias (coordinación, diseño y asesoramiento, evaluación, ejecución de actuaciones, gestión de personal, atención al usuario, etc.).
- Renovadas formas de relación y nuevos recursos compartidos. En lo referente al desarrollo del paradigma de la Gobernanza local, éste se fundamenta en la generación de redes de actores que aglutinan intereses y recursos y que participan de distinta forma e intensidad en la toma de

decisiones públicas, incidiendo en la conformación de las políticas públicas. Así encontramos que, tanto en ámbitos rurales como urbanos, el impulso de procesos de cooperación a través de mancomunidades, consorcios, o espacios de colaboración público-privada, han favorecido la gestión de nuevos recursos ciudadanos y también la generación de conocimiento en torno a los componentes de la gestión de las políticas públicas.

- El desarrollo de relaciones intergubernamentales también se ha evidenciado en el impulso del municipalismo y en el abordaje de políticas sectoriales, generando espacios de coordinación y flujo de recursos para intervenir en problemáticas que trascienden el territorio o que requieren de una visión supralocal (seguridad ciudadana, sostenibilidad ambiental, salud, etc.). En este sentido, el desarrollo normativo de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y administración ha estado acompañado de nuevos espacios de trabajo, protocolos de actuación o instrumentos financieros para dar soporte, incluso desde las instituciones europeas, a las administraciones locales.
- Los procesos de descentralización del poder y la desconcentración administrativa han facilitado la gobernabilidad, ya que han favorecido la implicación de distintos actores en las políticas públicas a través de redes y, por ello, han dotado de un mayor rendimiento a la acción del gobierno local al ajustar sus recursos a las necesidades reales del territorio y de su población. Estos procesos también han generado nuevas fórmulas organizativas de las estructuras técnicas, la participación de la ciudadanía en distintos momentos del ciclo de las políticas públicas y el avance en procedimientos y metodologías de planificación, gestión de la información, coordinación y/o evaluación.
- La incorporación tecnológica en las administraciones públicas ha sido un factor de cambio en la proyección de las políticas y servicios públicos, pero también en el acceso de la ciudadanía a los recursos públicos. Pese a ello, aunque la modernización administrativa se ha desarrollado básicamente en términos tecnológicos, el marco procedimental parece ser en algunos casos la asignatura pendiente y el ajuste entre las herramientas y los métodos de

trabajo sigue requiriendo de la inversión tecnológica, la adaptación y capacitación de empleados públicos, la implantación de procedimientos realistas y viables o la incorporación de las aportaciones ciudadanas a la mejora de los procesos.

Desde la confluencia de estos procesos que afectan al espacio local (cambio y adaptación a un mundo y una sociedad global e implicación de actores, y generación de redes de actores y de políticas en el territorio), sobresalen distintos elementos que delimitan la materialización del enfoque de Gobernanza:

- Desde el punto de vista del gobierno local, el concepto de Gobernanza representa la apertura de las estructuras de dirección política hacia el análisis técnico de las necesidades sociales y también hacia las demandas colectivas. En este sentido, *lo local* hace más permeables las instituciones y a los representantes políticos en las instituciones y la noción de Gobernanza define una orientación de los modos de ejercer el poder con métodos más cercanos y colaborativos.
- La ciudadanía aporta, exige y propone mientras que las estructuras político-administrativas comprenden y propician esta relación. Los vecinos y vecinas perciben que la administración local es su nexo con el Estado y, en definitiva, con las instituciones que dirigen lo colectivo y que gestionan los recursos cotidianos que se comparten en el territorio.
- Las estructuras municipales se han adaptado también a las nuevas formas de relación e interacción con otros actores. La realización de diagnósticos que implican a la población (con distinta intensidad) se ha convertido en una constante en la mayoría de las políticas sectoriales y planes estratégicos. Además, se han normalizado instrumentos de evaluación de los servicios y se han introducido nuevos recursos tecnológicos para gestionar la información interna y ampliar los canales de comunicación hacia el exterior.
- Los procesos de coordinación se vislumbran como un área estratégica de mejora de las organizaciones municipales y la transversalidad se reconoce

como un paradigma del avance en la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas, sean sectoriales o tengan un carácter integral.

- Relacionado con los dos puntos anteriores, los organigramas de las administraciones locales han evolucionado generando áreas y departamentos que buscan una mayor integración de los recursos municipales para dar respuesta a necesidades de la población y el territorio aplicando criterios de integración horizontal.
- La interacción de la administración local genera redes intra e inter-organizacionales que implican a otras administraciones públicas (europeas, nacionales y/o regionales), así como a diversos tipos de actores sociales (asociaciones empresariales y profesionales, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas y colectivos ciudadanos). Se trata de redes que con distinto grado de visibilidad aportan ideas y también generan iniciativas y proyectos.
- El territorio se posiciona en el escenario global y los agentes públicos y privados que en él intervienen potencian sus valores para atraer inversión, actividad económica y recursos, entre otras cuestiones. Se trata de procesos de confluencia que, con distinto grado de consenso y participación, configuran un nuevo espectro colaborativo para el desarrollo de iniciativas de promoción de sectores económicos, de recursos culturales o ambientales, o de intervención con colectivos específicos.

1.3 Objeto de estudio

El objeto de estudio de esta investigación son los procesos de innovación en la administración local.

Como se ha planteado anteriormente, los procesos de innovación pública son un campo emergente en las ciencias sociales y las administraciones públicas vienen demostrando un importante rol en la consolidación de marcos referenciales sobre los que se han producido cambios significativos en las metodologías de diseño y producción de políticas y servicios públicos, la emergencia de nuevos espacios de colaboración y la adaptación de las estructuras organizativas a nuevos retos económicos, sociales y ambientales. Estos factores dan cuenta de un objeto de estudio poliédrico y complejo que requiere un diseño metodológico viable para su abordaje.

Para concretar las dimensiones a estudiar se elaboró un marco de comprensión de los procesos de innovación que integra las teorías y hallazgos más sólidos de la bibliografía científica sobre los factores más relevantes que afectan a la innovación, revisados en el apartado anterior. La integración de los factores comunes entre los resultados de los estudios teóricos y empíricos permitió definir el modelo teórico-aplicado de procesos de innovación a contrastar (ver Figura 1). Para ello utilizamos un enfoque sistémico, holístico, de la innovación. Esta se entiende como un proceso basado en un sistema de factores interrelacionados, en los que la modificación de uno supone impactos sobre el resto, y los resultados son el producto final de la relación entre todos ellos. Esta lógica sistémica ha requerido seleccionar las dimensiones o factores más relevantes de una forma sintética y eficaz en términos de investigación.

Así, organizamos los principales factores vinculados a los procesos de innovación (PI) en tres secciones (inputs, procesos, y outputs):

A. Se parte de factores clave ya presentes al comenzar el PI y que delimitan la estrategia de innovación -"**inputs**"- como son:

- La percepción y concepciones de la innovación en la administración local por parte de los actores participantes en ella.

- Factores contextuales sociales, económicos, políticos, y organizacionales.
- El sistema político-administrativo de las organizaciones del sector público en las que se ponen en marcha los PI: características internas de la organización, como el diseño institucional, la experiencia y/o conocimiento en relación con la innovación, el liderazgo técnico en el impulso de la innovación, o las motivaciones y actitudes hacia el cambio.
- La viabilidad y pertinencia de la innovación en términos de objetivos y metas para atacar las necesidades detectadas y/o a la intervención sobre una situación o problema ante el que surge demanda técnica y/o ciudadana.
- La experiencia y conocimiento previo sobre los procesos de innovación de los actores implicados en el proceso y sobre la iniciativa concreta de innovación.

B. Por otra parte se distinguen los **procesos** implicados en el desarrollo e implementación de innovaciones en la administración local, como son:

- El liderazgo del proceso.
- Factores relacionados con las resistencias al cambio y su gestión, el origen de las resistencias y/o el manejo de los conflictos que pudiesen originarse.
- La planificación del proceso de implementación de la innovación.
- Factores asociados a la cultura organizacional en la gestión del conocimiento en términos de sistematización de experiencias previas, participación en redes colaborativas de debate y reflexión sobre experiencias y buenas prácticas, etc., la cultura de la innovación, etc.
- Los roles y estructuras organizacionales.
- Las metodologías y herramientas de comunicación.
- Los estilos y metodologías de seguimiento y evaluación de los procesos.
- Niveles de participación de los agentes implicados ("stakeholders", usuarios).

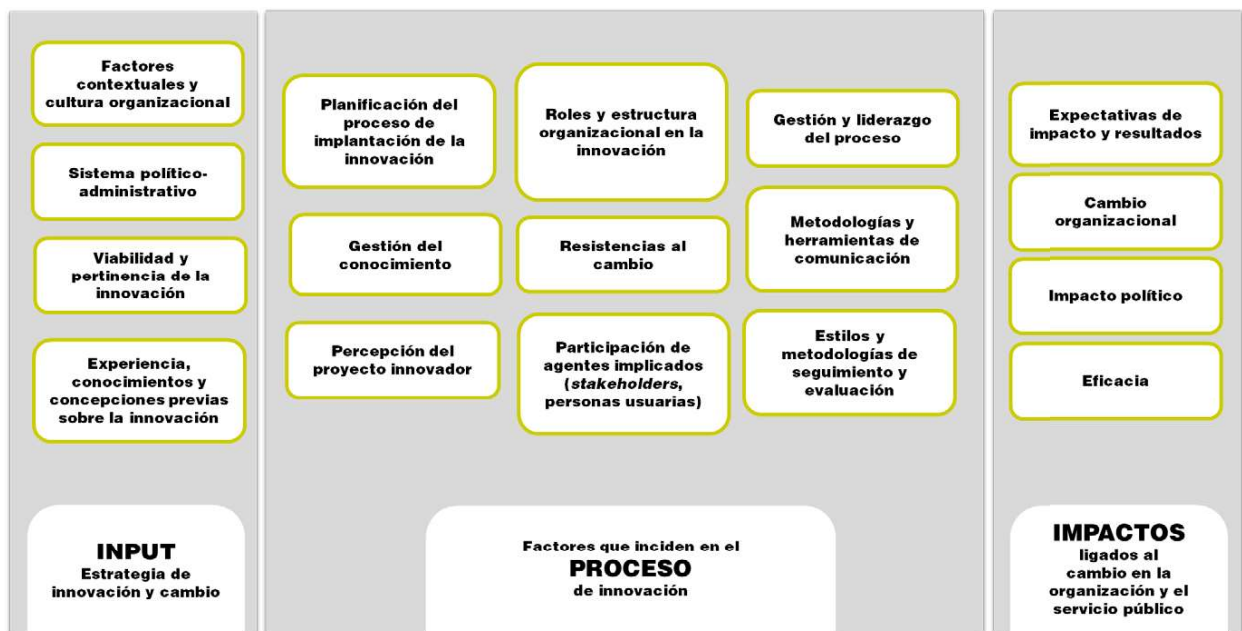
C. Finalmente se incluyen los factores de resultados - "**outputs**" - o impactos principales de dichos procesos:

- Cambio organizacional.
- Impacto político.

- Cambio en la eficacia de los servicios implicados.
- Incidencia sobre las expectativas de impacto causadas en el proceso.

El modelo sistémico de procesos de innovación pública contrastado empíricamente en esta investigación doctoral busca ofrecer un marco de análisis de los elementos que interactúan y que, a futuro, podrán ser estudiados de forma más exhaustiva de manera independiente con nuevas hipótesis de trabajo. De este modelo surgen también los criterios e indicadores que nos permiten elaborar un cuestionario con el que contrastar de forma cuantitativa las hipótesis de esta investigación.

Figura 1. Factores incluidos en la investigación



Fuente: elaboración propia

1.4 Objetivos de la investigación

El **objetivo general** de la investigación doctoral es **contribuir al conocimiento sobre los procesos de innovación pública en el ámbito local**.

Se busca profundizar en la innovación pública local a partir de los factores que inciden en los procesos de puesta en marcha e implementación de iniciativas basadas en nuevos marcos referenciales de política pública. La finalidad última es sistematizar el conocimiento sobre nuevos procesos ligados a la detección de necesidades, diseño e implementación de las políticas y servicios locales que pretenden dar respuesta a los retos del territorio desde una perspectiva integrada.

Para materializar este objetivo se establecieron los siguientes **objetivos específicos**:

- Profundizar en el conocimiento de los procesos de innovación determinando las dimensiones clave para su análisis aplicado a la administración local, de cara a conocer cuáles son las características de estos procesos.
- Identificar y explicar los factores inductores y facilitadores de la innovación pública local en las experiencias analizadas (políticos, institucionales, contextuales, etc.).
- Conocer cuáles son los factores obstaculizadores que operan como limitantes en los procesos de innovación pública en las administraciones locales.
- Analizar las percepciones de las estructuras técnicas municipales en torno a la innovación local, su identificación y caracterización respecto a las iniciativas innovadoras llevadas a cabo y los condicionantes que han incidido en los procesos de diseño e implementación.
- Identificar futuras líneas de investigación que fortalezcan el desarrollo disciplinar y contribuya a la mejora de los procesos de innovación pública.

1.5 Hipótesis de investigación

La investigación pretende responder a las siguientes cuestiones: ***¿Cuáles son los principales factores determinantes de los procesos de innovación en la Administración local?***

Basados en el modelo de proceso de investigación definido a contrastar empíricamente (Figura 1) y a los objetivos de investigación, formulamos las siguientes hipótesis:

H1. Los procesos de innovación en las Administraciones Locales se caracterizan por incorporar elementos de cambio en las herramientas y metodologías de interacción en las propias organizaciones y de colaboración con otros actores del entorno.

H2. Los factores de partida que caracterizan las organizaciones y su contexto afectan significativamente a los procesos de innovación en las Administraciones Locales.

H3. Existen factores de carácter organizativo en los procesos de innovación que afectan significativamente a los resultados y al impacto de la innovación pública en las AL.

1.6 Estructura y contenidos generales

La secuencia de los siguientes epígrafes responde a la lógica hipotético-deductiva basada en la aplicación del marco conceptual y teórico de referencia a los casos estudiados y la sistematización de resultados obtenidos de la aplicación de distintas técnicas de investigación.

Atendiendo a esta lógica, el Capítulo 2 recoge la metodología de investigación utilizada. El capítulo contiene un análisis desarrollado del marco metodológico describiendo las técnicas de investigación aplicadas: cuáles han sido los criterios y cómo se ha realizado la revisión bibliográfica y qué técnicas documentales se han utilizado.

El Capítulo 3 analiza las prácticas de éxito a nivel internacional y los factores motivadores que explican el éxito de la innovación pública, junto a aquellos factores limitantes de los procesos de innovación. Se trata de un análisis de los principales estudios empíricos que sobre estos factores delimitan las variables analizadas en la investigación. El objetivo es seleccionar e integrar los factores implicados en los procesos de innovación en las administraciones locales con mayor evidencia científica, para contrastar empíricamente a través del estudio de los casos seleccionados.

Los capítulos 4 y 5 describen de manera pormenorizada los casos de Soria y Arganda del Rey. Ambos capítulos siguen la misma lógica argumental: se inician con un análisis de la evolución de las políticas públicas y la evolución de los marcos referenciales en el materia de medio ambiente y sostenibilidad urbana, en el caso de Soria, y de la seguridad ciudadana en el caso de Arganda del Rey. Este marco introduce las iniciativas innovadoras que se han impulsado estas administraciones locales tras haber descrito el contexto socio-político en el que se desarrollaron.

El Capítulo 6 sintetiza y describe los resultados más sólidos de la investigación cuantitativa para finalizar en el Capítulo 7 con la discusión de estos resultados y las principales conclusiones de la investigación, las limitaciones encontradas, y las líneas futuras de investigación a partir de los hallazgos realizados.

Capítulo 2. Metodología de investigación

2.1 Marco epistemológico

En 2004 el sociólogo Raymond Boudon analizaba la situación de la Sociología estableciendo los factores que hacían oscilar a esta disciplina entre la Ciencia y la Literatura. Una de las claves para entender la evolución del péndulo, representado en su texto a través de distintitos exponentes de la Sociología clásica y la Ciencia Política, es la caracterización de una teoría científica. A este respecto, Boudon planteaba que “una buena teoría científica es aquella que explica un fenómeno dado entendiéndolo como l’ bnmrdbt dmbh cd t m rddu cd oqonr bnmr bnl o` sdr dms rÁ y aceptables cada una de ellas, ya sea porque son congruentes con la observación o por otros muchos tipos de razones que varían de un caso a otro” (Boudon, 2004, p. 218).

La necesidad de seguir apelando al marco epistemológico de las Ciencias Sociales pone de manifiesto que, como en el resto de disciplinas del campo, la consolidación de la investigación politológica como ciencia de conocimiento no ha conseguido reducir los cuestionamientos y polémicas en torno a su método, por el carácter de sus objetos de estudio.

En este sentido, es necesario plantear de nuevo el ámbito de conocimiento y las herramientas metodológicas con las que contamos, para consolidar enfoques teóricos y epistemológicos que sustenten nuestros objetos y metodologías. Así, “ (...) la Ciencia Política habrá de ser clasificada como una de las ciencias sociales y, en consecuencia, le son de aplicación todos los aspectos del debate metodológico propio de éstas, es decir, los problemas de neutralidad axiológica o no, el acceso a las formas de conocimiento (la mera observación, la observación participativa, la interpretación), las dificultades de validación y generalización, la

relativa importancia de la experiencia, la crítica de la ideología, los problemas de las secuencias lógicas (inductivas o deductivas), el alcance modesto de las proposiciones explicativas, los problemas de la formulación teórica, etc.” (García Cotarelo, 1989, p.38).

Si atendemos a la concreción del objeto de estudio de la Ciencia de la Administración, esta búsqueda se explicita ante la fragilidad de un planteamiento delimitado y exclusivo que históricamente se ha complementado con perspectivas marcadas por otras disciplinas, con claras consecuencias sobre la definición de un método exclusivo de análisis. Sigue por tanto vigente la aspiración de definir un método propio de estudio que permita generar conocimiento en la interacción de las perspectivas profesional y académica sumando enfoques transdisciplinares (Bañón, 1997, 2003). Por esta razón es pertinente apostar por una lógica eficaz en el diseño de investigaciones que tienen como objeto la administración pública para garantizar la adecuación entre el método escogido y el resultado que se desea obtener a partir de las preguntas de investigación. En definitiva, realizar diseños de investigación que potencien y pongan en valor la perspectiva politológica del análisis de las AP, la complejidad y diversidad de los objetivos de estudio abordados, y la capacidad de rentabilizar la interacción con otras disciplinas en el proceso de investigación.

Lo anterior se introduce como un objetivo metodológico clave vinculado a la elaboración conceptual en torno a la innovación pública para solventar las limitaciones semánticas (Anduiza, Crespo y Méndez, 1999) localizadas en torno a este concepto dada su complejidad y, sobre todo, su relación profusa con otras disciplinas como es la Economía y su tratamiento conceptual y analítico desde las organizaciones empresariales. También como una estrategia de análisis de cara a realizar aportaciones que permitan el avance del campo con nuevos objetos de estudio ligados a políticas sectoriales.

2.2 Diseño general de investigación

La investigación combina el enfoque hipotético-deductivo con un enfoque constructivo que comienza desde un análisis general, estudiando las prácticas y experiencias internacionales de éxito, y aplicando los resultados de dicho análisis a la concreción de los factores a incorporar en la investigación empírica desde un modelo de estudio de caso. El análisis de los resultados empíricos de las iniciativas concretas estudiadas (de Arganda del Rey y Soria) a su vez nos permitirá la inferencia y generalización de los resultados al ámbito más general.

El estudio de caso es el método de investigación que se utiliza en esta tesis doctoral, principalmente porque permite utilizar "múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben converger en un estilo de triangulación; y, también como resultado, se beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas que guían la recolección y el análisis de datos" (Yin, 1994, pág. 13). Esta estrategia de investigación también facilita el pluralismo epistemológico y metodológico y la combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas en el proceso de construcción de una teoría sobre la capacidad de innovación de las administraciones locales. Desde este planteamiento el estudio de caso permite maximizar las aportaciones de la información cualitativa y cuantitativa, y la triangulación de las dimensiones histórica, perceptiva y actitudinal (Yin, 1994), consiguiendo con éxito retratar un proceso que solo puede ofrecer sus elementos clave desde el análisis polifacético de su complejidad.

El estudio de caso utilizado se fundamenta, según la interpretación de Lijphart (1971), en un modelo híbrido en el que el proceso interpretativo incorpora distintas aportaciones teóricas relacionadas con el objeto de estudio y la naturaleza compleja de los procesos que se pretenden analizar. De esta forma se ha optado por un diseño metodológico acorde al objeto de estudio, útil y efectivo para responder a las pregunta de investigación.

Atendiendo los criterios de clasificación de Coller (2000), se han definido los parámetros que caracterizan las tipologías del estudio de caso y en la Tabla 2 se ubica la investigación realizada en la tesis doctoral.

Tabla 2. Caracterización del método de estudio de caso de la tesis doctoral según los criterios y tipologías de clasificación propuestas por Coller

CRITERIO DE CLASIFICACIÓN	TIPOLOGÍA	CARACTERIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN REALIZADA
<i>Lo que se estudia</i>	• <i>Objeto</i> • Proceso	Se estudia el proceso de la implantación de innovaciones, caracterizando los factores que inciden sobre estos procesos y las relaciones que existen entre dichos factores.
<i>El alcance del caso</i>	• <i>Específico</i> • Genérico (<i>ejemplar, instrumental</i>)	Se pretende analizar, a través de los casos seleccionados, cómo ha sido la implantación de innovaciones: caracterizar un proceso que se da en otras administraciones públicas pero que en los casos estudiados, representan un avance que puede haber generado cambios organizativos, en el modelo de Gobernanza urbana, etc.
<i>La naturaleza del caso</i>	• Ejemplar • <i>Polar (extremo)</i> • Típico • <i>Único (contextual, irreplicable, pionero, excepcional)</i>	Los casos seleccionados son representativos en tanto en cuanto muestran una tendencia de las administraciones locales a introducir nuevos parámetros de Gobernanza y a su vez recogen los elementos que los estudios previos han caracterizado como “innovación”: pretenden mejorar los servicios públicos, implantar nuevos servicios, realizar cambios sobre la forma en que se implantan y/o incorporar a nuevos destinatarios/usuarios de los servicios existentes (Moore et al, 1997; Altshuler y Behn, 1997; Osborne y Plastrik, 1997; Borins, 2001; Mulgan y Albury, 2003; Osborne y Brown, 2005; Bertucci y Alberti, 2006; Hartley, 2006; Koch y Hauknes, 2005; Verhoest, Verschuere y Bouckaert, 2007; Harris y Albury, 2009; Maddock, 2009; Mulgan, 2009; Potts, 2009; Kohli y Mulgan, 2010; Moore y Hartley, 2010; Borins, 2006; Pollitt, 2008; Bloch, 2010; OECD, 2010; Bason, 2010; Ramírez-Alujas, 2012). De igual forma, ambos casos fueron analizados por evaluadores externos y valorados por su carácter innovador, en este caso de la Comisión Europea, y fueron apoyados financieramente en su implementación.

<i>El tipo de acontecimiento</i>	• <i>Histórico (diacrónico)</i> • Contemporáneo (sincrónico) • <i>Híbrido</i>	Se trata de iniciativas que siguen la tendencia de incorporar nuevos enfoques en la gestión de los servicios públicos locales en términos de aplicar un tratamiento holístico a las problemáticas o situaciones sobre las que pretenden incidir, transversal, a la hora de implicar a distintos actores vinculados a los mismos, con diferentes roles y vínculos con el objeto de intervención pública y multidisciplinar, en términos de fundamentar la atención al ciudadano, la toma de decisiones desde una perspectiva multiprofesional.
<i>El uso del caso</i>	• Exploratorio (descriptivo) • Analítico (con o sin hipótesis)	La investigación es un híbrido que incorpora un análisis exploratorio de los casos seleccionados para describir el proceso de implantación de las innovaciones y los factores que han incidido. De forma paralela se realiza un estudio analítico de ambos casos a partir de las variables aportadas por las hipótesis de investigación.
<i>El número de casos</i>	• <i>Único</i> • Múltiple (paralelos, disimilares)	Se trata de un estudio de caso múltiple y disimilares. Pese a compartir los aspectos anteriormente relacionados, las experiencias analizadas se centran en ámbitos de política pública diferente y sus contextos de implementación son distintos.

Fuente: elaboración propia a partir de Coller (2000)

El diseño general de investigación permite ampliar la profundidad del estudio seleccionando determinadas variables para realizar un análisis comparado de elementos clave que operan sobre las hipótesis planteadas. Así, el análisis entre variables da cuenta de la dualidad planteada por Morlino (2010), al rentabilizarla como un “procedimiento lógico” que, en el caso que nos ocupa, enriquece el proceso de generación de conocimiento, la profundidad y la amplitud de los resultados.

Por lo tanto, la estrategia de investigación contribuirá a analizar los casos seleccionados en profundidad con el objetivo de conocer cuáles han sido los factores que han incidido en estos procesos de innovación pública local y qué dimensiones son las que han marcado la innovación en cada uno de sus contextos. De este modo, el contexto se distingue como una variable analítica fundamental, que permite una mayor validez externa ecológica y por ello una mejor generalización de los resultados. En definitiva, la elección del estudio de caso y la capacidad para extraer conclusiones, comparando variables contrastables empíricamente, permite enriquecer el estudio y sus conclusiones, aportando nuevas oportunidades de investigación imbricadas en un cuerpo teórico y empírico incipiente, pero con una clara tendencia de desarrollo.

Los dos casos seleccionados para el análisis empírico son: (1) Corredor Urbano Medioambiental CO2Cero y People CO2Cero (Movilización y empoderamiento de ciudadanos y agentes clave en la custodia y la promoción del medio ambiente urbano) impulsados por el Ayuntamiento de Soria, implementados desde septiembre de 2011 hasta diciembre de 2013, y (2) la iniciativa del Ayuntamiento de Arganda del Rey “Vive tu barrio. Gobernanza Sostenible de la Seguridad” (SGG), desarrollada desde noviembre de 2012 hasta noviembre de 2014.

En ambos casos se han impulsado procesos innovadores de implicación de la sociedad y del sector privado (tanto empresas como entidades sin ánimo de lucro) en los servicios municipales, introduciendo herramientas de información, coordinación, diagnóstico e interacción con el gobierno local orientadas a mejorar la eficacia de las políticas de sostenibilidad urbana y lucha contra el cambio

climático, como en el caso de Soria, y de seguridad ciudadana en Arganda del Rey, desde una perspectiva de proximidad.

Ambos municipios son de tamaño medio (Soria con 39.114 y Arganda con 54.554 habitantes, según la actualización de sus respectivos padrones de habitantes a fecha de 1 de enero de 2018), aunque con estructuras sociodemográficas diferentes. Soria, marcada por el envejecimiento y la pérdida de población al igual que el resto de la provincia de Soria, frente a Arganda, capital del sureste de la Comunidad de Madrid, con una población relativamente joven, que ha crecido durante la última década por el impacto del desarrollo urbano y su cercanía a la capital madrileña.

Las iniciativas estudiadas fueron seleccionadas en base a los siguientes criterios:

- Los dos casos incorporaron **marcos referenciales emergentes** para las políticas locales. En el caso de Soria, el tratamiento del desarrollo urbano sostenible superando las políticas tradicionales de medioambiente, centradas en el tratamiento de residuos y el mantenimiento de espacios verdes y/o con valor ecológico, para triangular la regeneración urbana con la implicación ciudadana, el diseño urbano y el desarrollo económico a través de la economía verde. En lo referente a Arganda del Rey, la iniciativa se fundamenta en un enfoque preventivo y de proximidad de la seguridad ciudadana, que puso sobre la mesa la oportunidad de desarrollar nuevos métodos policiales basados en la coordinación inter-áreas y la colaboración público-privada.

Ambos casos han desarrollado nuevos enfoques de política pública desde una perspectiva integrada emergente, siendo este un referente metodológico y conceptual para las instituciones europeas y, por ende, los distintos niveles político-administrativos de los estados miembro de la UE, posteriormente materializados en el ámbito local a través de los conceptos de *Smart cities*, *Smart territories* y *Smart communities*.

- Ambas administraciones locales implementaron sus procesos de innovación en un espacio temporal similar (dos - tres años), coincidiendo con la crisis

económica global y la reformulación del régimen local que llevó a la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Este nuevo escenario financiero y normativo, en un contexto de grave retroceso de los ingresos públicos locales, planteaba ajustes presupuestarios y control exhaustivo del déficit, entre otras medidas.

- Los dos Ayuntamientos son administraciones locales con catálogos competenciales significativos, tanto por su estatus de capital de provincia como es el caso de Soria, como por el tamaño poblacional en el caso de Arganda del Rey. A esto se une el perfil de ambos municipios en cuanto a su escala poblacional, muy significativos en el marco local europeo. Estos factores facilitaban un modelo de análisis transferible y replicable en otros territorios.
- El alto grado de implicación de la población y del sector privado (empresas y entidades sin ánimo de lucro) en los casos analizados permite incluir criterios de Gobernanza y participación del capital social.
- Como se ha planteado anteriormente ambas experiencias también han sido evaluadas positivamente por parte de evaluadores externos y apoyadas como iniciativas innovadoras por la Comisión Europea a través de instrumentos financieros que permitieron su desarrollo. Desde este punto de vista la elección de los casos parte de esta valoración de ambas experiencias como proyectos innovadores.

Estos criterios permiten confluir la información de ambos casos aportando una mayor amplitud de las muestras que si se hubiera optado por un solo caso, mejorando la fiabilidad y validez de los resultados. Además, al abordar dos ámbitos de política pública diferentes en dos municipios distintos permite reducir la varianza de error debida a las peculiaridades de cada caso y de cada área sectorial. Esto aporta una mayor validez externa y una mayor capacidad para identificar y centrarse en aquellas dinámicas comunes, propias de los procesos de innovación.

Una mayor validez externa permite una mayor generalización de los resultados a diferentes contextos sociales y públicos. Los factores comunes estudiados en ambos proyectos fueron también seleccionados por ser relevantes en los estudios teóricos internacionales y por ser comunes a muchas de las prácticas de innovación pública dentro de las tendencias globales (Capítulo 3), lo que facilita una mayor inferencia de los resultados al contexto internacional.

Por otra parte, el modelo de investigación parte de los criterios de contrastación empírica derivados de las hipótesis formuladas. El diseño cuantitativo se basa en un modelo no experimental descriptivo, correlacional y transversal (frente a longitudinal): se basa en la observación de la innovación en las administraciones locales como fenómeno en su contexto y no manipula deliberadamente las variables; y además, describe y caracteriza la relación entre un conjunto de variables que operan en la capacidad de innovación de las AL en un ámbito temporal concreto (el periodo de tiempo durante el cual se ha implementado las iniciativas innovadoras analizadas).

Como se ha avanzado anteriormente, la metodología cuantitativa se enmarca dentro de un diseño de estudio de caso, utilizando las mismas variables en los cuestionarios de recogida de información sobre factores comunes de las dos experiencias estudiadas (en Soria y Arganda del Rey). Esto permite introducir los datos de los cuestionarios de ambas localidades en las mismas variables dentro de la misma base de datos factorial, siendo por ello tratados como una sola muestra. Además varios de los indicadores introducidos como variables en el cuestionario fueron seleccionados por ser utilizados en estudios internacionales sobre la innovación pública con resultados ya publicados. Esto permite tener un marco referencial, comparativo e inferencial de los resultados a nivel internacional.

El diseño definió las variables en base al esquema del modelo general teórico-aplicado a contrastar y en base a los análisis de datos para contrastar las hipótesis formuladas. De esta forma las variables se distribuyeron de acuerdo a los tipos de factores y de análisis estadísticos de datos de diferencias de medias y correlacionales, de la siguiente manera:

- ANÁLISIS INPUTS --> PROCESOS. Los indicadores procesuales de entrada (inputs) fueron tratadas como variables independientes (VIs) y los indicadores de procesos fueron utilizados como variables dependientes (VDs).
- ANÁLISIS PROCESOS -->OUTPUTS. Los indicadores de procesos fueron utilizados como VIs y los de salida (outputs) como VDs

2.2 Técnicas de investigación

Al tener como objetivo analizar una amplia serie de factores y características de los casos e identificar las principales dinámicas y procesos implicados en la innovación pública local, la metodología utilizada se centra en la integración de técnicas de investigación. Esto posibilita un análisis multidimensional profundo de los procesos de innovación, enriqueciendo su alcance y resultados y fortaleciendo su validez. De esta manera, la triangulación de la investigación bibliográfica, de fuentes secundarias y de fuentes primarias dota de un mayor valor al estudio en fiabilidad, validez, amplitud y profundidad sobre la información recogida y sobre el análisis de los factores que operan sobre el objeto de estudio.

Teniendo en cuenta esta perspectiva combinada de la metodología de investigación, en los siguientes epígrafes se desarrollan las técnicas de investigación utilizadas.

2.2.1 Técnicas bibliográficas y documentales

A lo largo del proceso de investigación se utilizaron distintas fuentes bibliográficas y de datos secundarios. Como sustento al contenido y la fundamentación teórica se realizó inicialmente una investigación bibliográfica exhaustiva. Las fuentes fundamentales han sido publicaciones científicas, mayoritariamente de ámbitos académicos anglosajones. El acervo de bibliografía científica utilizada para establecer el marco teórico conceptual sobre el que se fundamenta la teoría de la innovación pública en el ámbito local, permite significar varios factores que han condicionado la revisión bibliográfica:

- Es posible establecer una tipología diferenciada de la bibliografía científica analizada, distinguiendo las reflexiones sobre el marco conceptual de la innovación pública (en muchos casos procedentes de estudios de Economía y en la mayoría de las veces alineados con la investigación del desarrollo económico y el análisis del tejido productivo), de los estudios empíricos realizados, que aunque aún son limitados ofrecen una creciente bibliografía en nuestro marco disciplinar.
- Existe un importante acervo de información proveniente de los análisis

realizados por las propias administraciones locales sobre la innovación pública. Se trata de un importante catálogo de carácter técnico cuyos contenidos oscilan entre la difusión y diseminación del valor público que genera la innovación, con la divulgación de casos específicos a través de publicaciones propias, realizadas por las distintas administraciones que han liderado proyectos que son definidos como innovadores. A estos se suman también publicaciones de carácter profesional, accesibles en formato electrónico en la mayoría de los casos, realizadas por redes de trabajo generadas en torno a asociaciones de municipios, profesionales, espacios de colaboración e intercambio técnico en el ámbito europeo, etc.⁹ En estos casos se trata de recursos de gran interés para la difusión de buenas prácticas en innovación pública pese a que en muchas ocasiones los criterios o parámetros para valorar la innovación no son claros o no están definidos, y no se garantiza la continuidad de las publicaciones.

Finalmente, además de la normativa aplicable en cada uno de los casos analizados, se han analizado documentos técnicos generados durante la ejecución de ambas iniciativas. El análisis de ambas experiencias, además de incorporar una amplia recopilación de información cualitativa sobre el territorio, se ha basado en fuentes documentales desarrolladas directamente por los Ayuntamientos de Soria y Arganda del Rey tanto antes de lanzar el proyecto, como durante su implementación y una vez ejecutada la evaluaciones internas y externas. A continuación se sintetizan las tipologías de fuentes utilizadas¹⁰:

⁹ Ejemplos de estas redes son NESTA Innovation Foundation, Harvard's Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Fundación NovaGob, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP), Red Ciudades Inteligentes España (RECI), Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), Asociación de Municipios Vascos (EUDEL).

¹⁰ En ambos casos, la lógica de diseño e implementación a partir de un proyecto validado externamente y con unos condicionamientos de seguimiento y evaluación ligados a la cofinanciación, permiten realizar esta sistematización.

Tabla 3. Tipología de documentación analizada y fuentes relacionadas con los casos estudiados

TIPOLOGÍA DE DOCUMENTO	FUENTES
— Proyecto técnico de la iniciativa	→ Instituciones impulsoras (Ayuntamiento de Arganda del Rey, Ayuntamiento de Soria)
— Informes de evaluación de los proyectos	→ Comisión Europea
— Documentos de organización del proceso de implementación (organigramas, hoja de ruta, material de difusión y documentos vinculados a las fases de desarrollo de actividades específicas)	→ Instituciones impulsoras (Ayuntamientos) y colaboradores externos (presas, entidades sociales y profesionales, principalmente)
— Informes de seguimiento y evaluación intermedia	→ Instituciones impulsoras (Ayuntamientos)
— Informes de evaluación final de los proyectos	→ Instituciones impulsoras (Ayuntamientos), colaboradores (evaluación externa) y auditores ROAC ¹¹
— Publicaciones finales vinculadas a la difusión de los resultados de las iniciativas	→ Instituciones impulsoras (Ayuntamientos) y colaboradores externos (presas, entidades sociales y profesionales, principalmente)

Fuente: elaboración propia.

¹¹ Se trata del Registro Oficial de Auditores de Cuentas. Las auditorías externas realizadas en ambos casos previa presentación de los resultados evaluados de cada proyecto a la Comisión Europea, requerían ser realizadas por auditores y auditoras registrados oficialmente. Estos informes de ejecución financiera acompañan a las evaluaciones técnicas de resultados e impacto de cada iniciativa.

2.2.2 Estudio cuantitativo

Se recogió información cuantitativa basada en la parametrización de los factores que intervienen en los procesos de innovación para dar cuenta de las relaciones que se dan entre ellos y analizar el carácter de los cambios generados tanto en los procesos como en los servicios o en las propias organizaciones municipales. La técnica cuantitativa del cuestionario permitió incluir una amplia serie de indicadores de las dimensiones y factores seleccionados.

El cuestionario, diseñado según el procedimiento descrito a continuación, se administró al conjunto de los trabajadores públicos implicados en ambos proyectos del grupo A (subgrupos 1 y 2). Se trataba de generar una base de datos conjunta en la que aplicar las técnicas estadísticas para contrastar las hipótesis. Lo más importante de este procedimiento basado en relacionar las categorías asociadas a los procesos de innovación pública desde la perspectiva de las propias estructuras técnicas de las administraciones locales.

2.3 INSTRUMENTOS

El cuestionario fue el principal instrumento para el levantamiento de información cuantitativa. El procedimiento de elaboración del cuestionario (Anexo 2) ha partido de las dimensiones y factores más relevantes en los procesos de innovación en las administraciones locales basados en la revisión bibliográfica teórica y en la investigación de prácticas de innovación en el ámbito internacional. Estos factores fueron seleccionados a través de una investigación bibliográfica exhaustiva, y se incluyen con esta lógica en la Tabla 4, como base de construcción del modelo teórico a contrastar.

Una vez definidos los factores se parametrizaron los criterios que según las principales aportaciones científicas inciden sobre los procesos de innovación. Esta fue la base para concretar los indicadores, fundamentados el estudio bibliográfico teórico y de las prácticas de innovación pública. Adicionalmente en la selección de criterios e indicadores se utilizaron referencias de instrumentos y cuestionarios internacionales de evaluación de la innovación pública con altos niveles de fiabilidad y validez demostrados. Se buscó así, además de aportar elementos con cualidades científicas contrastadas, rentabilizar al máximo la información sobre tendencias, proyectando y comparando resultados sobre la innovación en el sector público contrastadas en distintos entornos territoriales. Esta lógica de nuevo fortalece la validez externa y la inferencia de los resultados al contexto internacional.

Tabla 4. Operacionalización de indicadores

DIMENSIÓN		CRITERIOS	INDICADORES	FUENTES
Contexto		* Contexto sociopolítico. * Marco competencial * Características sociodemográficas, económicas y territoriales del municipio. * Factores de oportunidad: Tamaño del municipio (población); demanda específica de cambio en la organización y/o servicios, recursos del territorio, acceso a financiación externa	- Composición del gobierno. - Proyectos vinculados a competencias básicas reguladas. - Problemas/necesidades a los que pretende responder la iniciativa. - Áreas de política en las que se circunscribe la iniciativa. - Métodos sistematizados y objetivos de detección de necesidades.	Management System International (2012); Klijn (2010)
	Sistema político - administrativo Agenda política Características internas de la organización	* La innovación está relacionada con el enfoque estratégico del modelo de ciudad. * Implicación del gobierno municipal en la iniciativa. * Redes de política. * Organigrama * Capacidad y conocimiento sobre modelos o sistemas innovadores * Capacidad y conocimiento sobre procesos de innovación * Cultura y clima de innovación. * Liderazgo técnico y/o político (capacidad de asunción de riesgos). * Motivaciones y actitudes hacia el cambio y la innovación * Motivación por la tendencia y tendencia a la réplica.	- La iniciativa se contempla en un documento estratégico. - El programa electoral del partido en el gobierno recoge propuestas de innovación. - El proyecto está liderado por el gobierno local. - Existe un área específica que dirige y supervisa el proyecto innovador. - Personal formado en relación a procesos de innovación - Percepción de motivación en la organización. - Existencia de incentivos al personal - El personal técnico traslada propuestas creativas para el diseño de mejoras y/o nuevos servicios. - La iniciativa se ha replicado de otro territorio adaptando sus contenidos y/o metodología.	Jung (2010); Keast, Mandell, y Brown (2006); Connelly (2007); Frederickson (2005); Gandarillas (2011); Linden (2010); Mandell y Keast (2008); Martin (2010); O'Toole y Meier (2010); UN-HABITAT (2009)

Financiación / recursos económicos.	* Sostenibilidad de los recursos económicos. * Estrategias de eficiencia. * Fuentes de financiación de la iniciativa.	- Situación económica de la institución en relación con la capacidad de gasto e inversión. - Capacidad para reorganizar recursos humanos, gestión presupuestaria de unidades que gestionan el proyecto, etc. - Financiación de la iniciativa a través de recursos propios o con el apoyo de fuentes externas. - La iniciativa contempla el cálculo de los retornos producidos en términos de eficiencia financiera (ahorros, redistribución de recursos).	
Viabilidad y pertinencia de la innovación, en el territorio y en la organización.	* Finalidad y objetivos * Motivación al cambio y la mejora * Capacidad de transferibilidad.	- La iniciativa pretendía dar respuesta a una situación nueva o mejorable. - La iniciativa tenía objetivos claros y viables. - Se habían previsto logros identificables. - La puesta en marcha de la iniciativa movilizó personal técnico municipal. - El diseño de la iniciativa incorporaba un enfoque de transferibilidad (pretensión y metodología para modelizar la iniciativa).	Simmons, Fajans, y Ghiron (2011); Management System International (2012)
Pertinencia del PI.	* El plan de implantación de la innovación se adapta a las condiciones y necesidades de la organización pública y del entorno en el que se desarrolla. * Alineación del proceso de implantación con la dinámica propia de la organización.	- Tipo de innovación (horizontal, funcional, tecnológica, organizacional, incremental, etc.) - Existe una planificación y una metodología sistematizada y fundamentada del proceso de implantación y seguimiento de la iniciativa. - Las acciones puestas en marcha se han incorporado en la programación de las áreas de gestión que participan en la iniciativa.	Management System International (2012).

DIMENSIÓN	CRITERIOS	INDICADORES	FUENTES
Gestión y liderazgo del PI.	* Asesoramiento * Carácter del liderazgo * Compromiso de los líderes e instituciones con la co-creación de los servicios * Asunción de riesgos y resultados de la dirección política * Distribución de las funciones de liderazgo y dirección en el proceso	- Liderazgo estratégico concentrado en el gobierno local vs liderazgo colaborativo y motivación de implicación de agentes. - Visión del gobierno local sobre la participación de actores del territorio en el diseño de servicios públicos. - Visión del riesgo, y de la relación objetivos-logros-impacto. - Gestión del riesgo: previsión de contingencias y definición de actuaciones.	Simmons, Fajans, y Ghiron (2011); Connelly (2007); Linden (2010); Matthews, Lewis, y Cook (2009); Pedraja y Rodríguez (2004); Pastor Albaladejo (2018)
Planificación del proceso de implantación.	* Análisis de necesidades y recursos * Análisis de viabilidad técnica, económica y competencia * Modelo de innovación * Análisis y gestión de las contingencias * Sistema de evaluación * Pruebas piloto	- La planificación incorpora un análisis de viabilidad del proceso de implantación. - Existe un análisis de contingencias y actuaciones para su gestión. - Existe un método y herramientas de seguimiento y evaluación que acompaña al proceso de implantación. - Se han realizado pruebas piloto de alguno de los componentes de la iniciativa. - La iniciativa ha sido una prueba piloto de un modelo global, de implantación a futuro. - Innovación en escala, incremental, bottom-up, top-down, etc.	Management System International (2012); Klijn (2010); Connelly (2007); Cooper, Bryer y Meek (2006); Frederickson (2005); Gandarillas (2011); Keast (2006); Linden (2010); Mandell y Keast (2008); UN-HABITAT (2009)
Modelo organizativo	* Enfoque de Gobernanza (horizontal, vertical) * Redes de política * Modelo de coordinación y seguimiento * Ajuste de la gestión al plan operativo inicial * Distribución de los riesgos y responsabilidades * Gestión de los recursos * Adecuación de tiempos y calendarios	- Existe un organigrama del proyecto y se ha implementado. - Características de los espacios de coordinación, seguimiento y toma de decisión - En el organigrama estaban representados actores del territorio. - Autonomía de los responsables político-administrativos de las distintas áreas de política que incorpora el proyecto: planificación y gestión conjunta de recursos, evaluación compartida de impactos, modelo de coordinación. - Evaluación del proceso de ejecución.	Connelly (2007); Frederickson (2005); Gandarillas (2011); Jung (2010); Keast, Mandell y Brown (2006); O'Toole y Meier (2010); UN-HABITAT (2009); Klijn (2010); Linden (2010); Mandell y Keast (2008); Pastor Albaladejo (2018)

DIMENSIÓN	CRITERIOS	INDICADORES	FUENTES
Participación de agentes implicados.	* Implicación de organizaciones privadas de diferentes ámbitos de actuación relacionados con las áreas de política y el territorio. * Generación de redes * Participación de usuarios y comunidad * Co-creación, co-producción de los servicios * Redes de defensores, aliados, y “campeones” * Desarrollo inter-organizacional	- Implicación de agentes implicados en la detección de necesidades a las que pretende dar respuesta la iniciativa. - Implicación de agentes implicados en la planificación del proceso. - Existen espacios de trabajo conjunto, coordinados por organizaciones distintas a la administración local. - En los espacios de participación se implican usuarios y ciudadanos no organizados. - Gestión colaborativa de los conflictos - Visión del gobierno local sobre la participación de actores del territorio en la gestión de servicios públicos. - Se han generado procesos colaborativos entre las organizaciones.	Connelly (2007); Mandell y Keast (2008); Martin (2010); Matthews, Lewis, y Cook (2009)
Resistencias al cambio y gestión del cambio.	* Resistencias políticas. * Resistencias del personal municipal. * Resistencias de los ciudadanos. * Capacidad de aprendizaje organizacional. * Cultura burocrática. * Conflictos de intereses entre actores. * Cultura y capacidades colaborativas internas y externas. * Opinión pública / ciudadanía / agentes privados	- Percepción y actitud frente al riesgo. - Percepción de las resistencias y las causas motivadoras: actitud frente a lo nuevo. - Experiencia colaborativa de la administración local con agentes del territorio. - Percepción sobre la opinión pública (“preconceptos”)	Linden (2010); Matthews, Lewis, y Cook (2009); Gandarillas (2011)
Gestión del conocimiento.	* Aprovechamiento de conocimientos previos internos y externos. * Sistematización del aprendizaje en el PI. * Gobernanza del conocimiento / co-creación.	- Incorporación de la experiencia previa al proceso de análisis de necesidades, planificación, ejecución del proyecto. - Participación de personal con experiencia reconocida en la organización. - Sistematización de resultados: publicaciones, actividades de difusión, etc. - Se incorporan propuestas y análisis de los agentes del territorio en las reflexiones generadas a lo largo del proceso.	Linden (2010); Allee (2003); Gandarillas (2010); Booker, Bontis y Serenko (2008); Pastor Albaladejo (2018)

DIMENSIÓN	CRITERIOS	INDICADORES	FUENTES
Comunicación y diseminación.	* Sistema de comunicación interno. * Sistema de gestión de la comunicación externa.	- Estrategia de comunicación de la iniciativa. - Se han definido los perfiles de los destinatarios de los procesos de comunicación. - Existe un marco procedimental de los procesos de comunicación en la organización, que se aplican en la ejecución de la iniciativa. - Se han realizado actuaciones informativas del carácter interno. - Contenidos de las acciones informativas en términos de difundir la innovación, la transferibilidad, etc. - Organigrama de gestión de la comunicación externa. - Existe una estrategia de implicación de agentes externos en la difusión de la iniciativa. - Canales y soportes.	Klijn (2010); Linden (2010); Simmons, Fajans y Ghiron (2011); Management System International (2012)
Seguimiento y evaluación.	* Estrategia de seguimiento. * Metodología de evaluación.	- Se han marcado objetivos y se ha definido e implementado una metodología de seguimiento y evaluación. - El proceso de seguimiento y evaluación ha incluido información de otras organizaciones - Número de profesionales de la administración local que han participado en el proceso de evaluación. - Número de áreas que han participado.	Simmons, Fajans y Ghiron (2011); Management System International (2012).

Fuente: elaboración propia

Los indicadores seleccionados para cada factor finalmente fueron incluidos en las preguntas del cuestionario administrado a las muestras. Las variables fueron definidas y tratadas en base al diseño de investigación cuantitativa descrito arriba. La Figura 2 muestra la agrupación de preguntas según los factores definidos en el modelo teórico a contrastar.

Figura 2. Ítems del cuestionario utilizado, agrupados en los factores incluidos en el modelo teórico contrastado



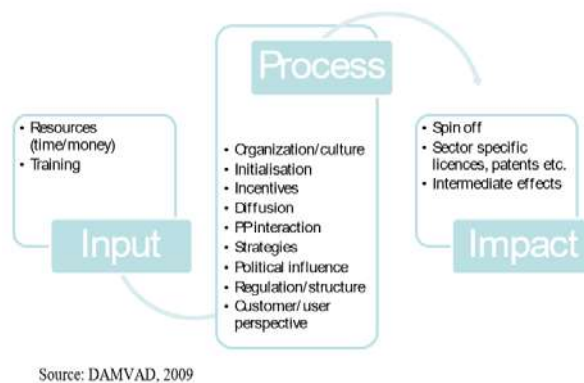
Fuente: elaboración propia.

Sobre los ítems seleccionados de otros estudios internacionales, como se ha introducido anteriormente, se incorporaron también determinados ítems de los cuestionarios utilizados para la realización del INnobarometer realizado por la Comisión Europea en 2010. Este estudio ofrece cuadros de indicadores europeos de innovación que proporcionan una evaluación comparativa de rendimiento de la investigación y la innovación en Europa. Pese a que se centra en la innovación en el sector privado, no solo es un instrumento para el diseño de políticas de innovación, sino que aporta al estudio realizado información de gran interés sobre

factores específicos que permitirán realizar un análisis de tendencia (tipo de innovación, factores impulsores, percepción de resultados y rendimiento, capacitación en las organizaciones, etc.)¹².

Como en el caso anterior, también se seleccionaron ítems específicos del estudio "Medición de la innovación en el sector público en los países nórdicos: hacia un enfoque estadístico común" (MEPIN), impulsado por la Agencia Danesa de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Consejo Nórdico e Ministros, cuyos resultados se publicaron en 2011¹³. El estudio se centró en los procesos de innovación en las administraciones públicas, con un esquema "input-procesos-output" que sigue la lógica utilizada en la investigación doctoral (Figura 3).

Figura 3. Esquema seguido para el estudio sobre los procesos de innovación pública en los Países Bálticos.



Fuente: Bloch, 2011, p. 10

¹² La Comisión Europea realiza anualmente este estudio sobre actividades y actitudes relacionadas con la innovación. Pese a que su foco no se alinea con el objeto de estudio de esta investigación, se debe tener en cuenta que en el año 2010 el Innobarómetro se centró en la Innovación pública y realizó un amplio estudio con 4.010 instituciones públicas de todos los países de la UE. De estas, las administraciones locales fueron mayoritarias (3.132). El cuestionario fue respondido por personal gestor de proyectos innovadores en cada institución participante.

¹³ MEPIN divide sus resultados atendiendo a los gobiernos centrales y los gobiernos regionales / locales. En el estudio participaron gestores de 446 administraciones regionales y locales en Dinamarca, 208 en Finlandia, 48 en Islandia, 308 en Noruega, y 94 en Suecia.

Al igual que en INnobarometer, el cuestionario recoge ítems de gran interés que permiten contrastar factores vinculados a la naturaleza de las innovaciones, los factores que inciden en los procesos, las características de las organizaciones o el papel de colaboradores).

Finalmente, se incluyeron varios ítems significativos utilizados en la evaluación a los vecinos del impacto del proyecto de Arganda del Rey (Gandarillas y Cueva, 2015). Esto permitió comparar los resultados del impacto del proyecto desde la percepción de los trabajadores públicos con la de los vecinos en el barrio donde se implantó el proyecto innovador.

El cuestionario inicial fue revisado por 3 investigadores sociales en cuanto a la validez de contenido y de constructo de cada dimensión y factor. Se redujo el número de ítems cuando estos podían suponer una reiteración de contenidos.

2.4 Población y muestras de investigación cuantitativa

El universo poblacional de la investigación está compuesto por los profesionales de las administraciones locales objeto de estudio (Arganda del Rey y Soria) con un total de 142 trabajadores y trabajadoras del Grupo A (subgrupos A1 y A2) según lo establecido en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. El criterio para la definición de esta muestra se basa en la capacitación y grado de responsabilidad de este grupo de profesionales. En ambos casos la muestra incluye el grupo que ha liderado técnicamente las iniciativas implementadas y por sus perfiles, estos participaron activamente en el diseño, coordinación, seguimiento y evaluación los proyectos.

Inicialmente la muestra consistió en todo el universo poblacional. Se procuró llegar a todo el conjunto de profesionales anteriormente caracterizados en ambas administraciones locales. El cuestionario fue administrado a una muestra de 76 empleados y empleadas públicas de las administraciones locales analizadas. En el caso del Ayuntamiento de Soria fueron encuestadas 38 personas (80,85% del total

de la población objeto de este estudio) y en Arganda del Rey también 38 personas (48,10% de los profesionales objeto del estudio). Las personas que no contestaron inicialmente fueron contactadas de nuevo. Un 39.68% de las personas que conformaban la muestra total no respondió al cuestionario debido a estar de baja laboral o permiso vacacional, o porque expresaron que no tenían tiempo para responder. El análisis de estas razones rechazó que tuviesen relación con su vinculación con los proyectos que pudiera haber supuesto un sesgo muestral de los resultados.

Tabla 5. Distribución de la muestra

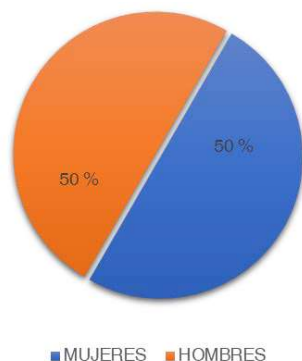
	Total profesionales	UNIVERSO		MUESTRA	
	778	126	31,95%	76	60,31%
Soria	359	47	18,85%	38	48,10%
Arganda del Rey	419	79	13,09%	38	80,85%

Fuente: elaboración propia

El perfil sociodemográfico y profesional de la muestra cuantitativa puede describirse de la siguiente manera:

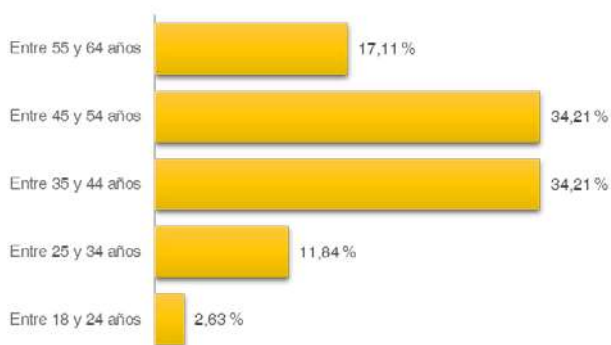
Existe un equilibrio total de mujeres y hombres, mayormente con edades comprendidas entre los 35 y 54 años (68,42%), significándose la tipología de funcionarios y funcionarias de carrera (42,1%) y personal laboral (31,58%) con más de 10 años de experiencia laboral en la administración pública (59,21%). En relación a las áreas funcionales, se encuentran representadas con más peso las vinculadas directamente con los ámbitos de intervención de las iniciativas analizadas además de otras vinculadas tangencialmente como es el caso de las áreas de gestión tecnológica de las AL: medio ambiente y sostenibilidad (9,8%); seguridad ciudadana (9,8%); servicios sociales, igualdad y otros servicios de bienestar social (8,3%); desarrollo local (8,2%), informática y tic (7,1%); y mantenimiento urbano, limpieza, gestión de residuos (6,8%). Las siguientes gráficas detallan los datos anteriormente sintetizados:

Gráfica 1. Sexo de las personas que conforman la muestra



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 2. Edad de las personas que conforman la muestra



Fuente: elaboración propia

Gráfica 3. Tipología de personal



Fuente: elaboración propia

Gráfica 4. Antigüedad en la Administración



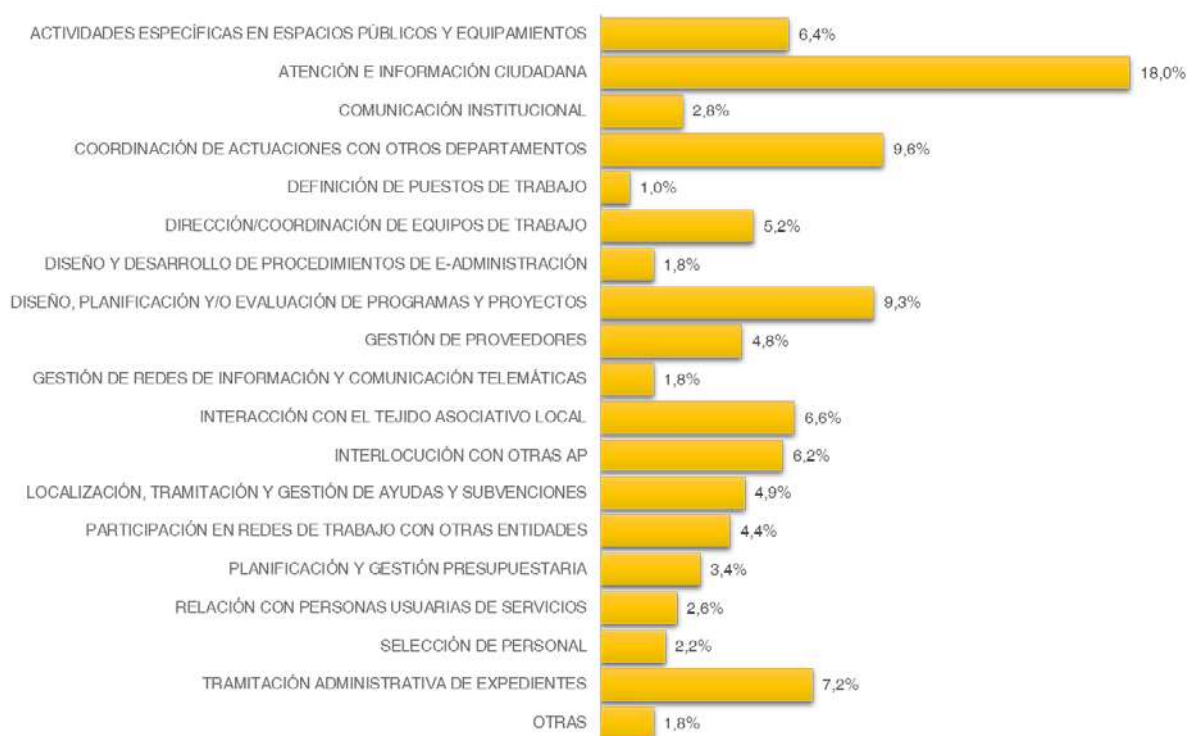
Fuente: elaboración propia

Gráfica 5. Área funcional



Fuente: elaboración propia

Gráfica 6. Funciones realizadas en su puesto de trabajo



Fuente: elaboración propia.

2.5 Procedimiento

Como se ha señalado en el apartado 2.2, se analizaron buenas prácticas internacionales de las principales áreas de innovación pública (Capítulo 3), prestando especial atención a las características procesuales que determinaron el éxito de la experiencia. En algunos casos se recogió información sobre el terreno en visitas de campo de proyectos innovadores relacionados con las áreas de las iniciativas concretas del estudio empírico (medio ambiente y sostenibilidad en Soria, y seguridad ciudadana en Arganda del Rey). De igual forma se pudo observar, entrevistar y recoger información directa de experiencias de seguridad ciudadana, justicia, medio ambiente, y gestión pública en Estados Unidos (en Los Ángeles, Pasadena, San Francisco, Chicago, Indianápolis, Washington, y Nueva York), Brasil (en Sao Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Brasilia, Belem, y Manaus), Inglaterra (Londres), y Holanda (Ámsterdam, Groningen, y Enschede).

Se recogió de forma exhaustiva y analizó información de proyectos, memorias técnicas, informes estadísticos, informes de evaluación, publicaciones realizadas, textos normativos reguladores del régimen local y sus ámbitos competenciales, normativa y documentación europea, etc. Además, fueron fundamentales los documentos sobre los proyectos puestos en marcha en las administraciones objeto de la investigación empírica. Concretamente, las memorias de los proyectos que delimitaron la implantación de las innovaciones, así como toda la documentación relativa al seguimiento y, muy importante, los informes de evaluación y estudios realizados para valorar la satisfacción y percepción de participantes y personas usuarias de los servicios en Soria y Arganda del Rey.

En el caso de Soria, es fundamental el estudio de impacto realizado a la finalización de ambos proyectos, así como las sesiones de trabajo con el colectivo de agentes custodios del territorio y otra información cualitativa recogida durante sesiones de trabajo a lo largo del periodo de ejecución del proyecto. De igual forma, en el caso de Arganda del Rey se han utilizado todos los documentos elaborados a lo largo del proyecto, incluida la memoria de ejecución. También en este caso se han incorporado los estudios realizados con vecinos y vecinas, tejido asociativo y otros participantes en el programa piloto, orientado a evaluar el proyecto y la satisfacción de los usuarios del servicio.

El procedimiento para el análisis de estas fuentes de información siguió la lógica de la lectura reflexiva, la asignación de conceptos clave y la sistematización de los elementos fundamentales de análisis en una base de datos electrónica ligada a la referencia bibliográfica de cada documento. Esto permitió una ágil gestión de la información atendiendo a los elementos referenciales basados en las variables de la investigación y los factores que se fueron localizando según su incidencia en el proceso de innovación. En ambos casos los estudios recopilados permiten obtener información sobre los cambios constatados relacionados con los proyectos innovadores y reforzar la validez científica de la investigación al incorporar datos secundarios complementarios a la percepción de los destinatarios y participantes en el proceso de investigación.

En relación a la investigación cuantitativa, el cuestionario fue elaborado en base al proceso de operativización de indicadores y su expresión en ítems y preguntas del cuestionario. El proceso, descrito anteriormente, se basó en la selección de los factores más relevantes descritos en los estudios teóricos y empíricos de prácticas internacionales. El cuestionario fue entregado en su lugar de trabajo a todos los profesionales públicos que tuvieron algún contacto con el proyecto en ambos ayuntamientos y que formaban parte del Grupo A. En los casos en los que los profesionales no pudieron contestar en los momentos de la visita, se les dio la opción de cumplimentarlo electrónicamente. Así, 24 profesionales respondieron al cuestionario vía telemática. Cumplimentar el cuestionario llevaba alrededor de 35 minutos.

2.5.1 Procesamiento de la información cuantitativa

El procesamiento de la información cuantitativa se realizó a través de análisis estadísticos descriptivos (frecuencias y medias principalmente) de todos los ítems del cuestionario.

Para contrastar las hipótesis se realizaron análisis multivariados inferenciales. Para contrastar las hipótesis de diferencias entre categorías de preguntas o entre ítems dentro de la misma pregunta se utilizó Chi cuadrado para las preguntas categóricas (la mayoría dicotómicas sí / no) y análisis de medidas repetidas (MANOVAs) entre las categorías o variables con escalas de intervalo (escalas tipo Likert). Para el contraste de las hipótesis de relación entre las variables *input* (como variables independientes, VIs) y de procesos (como variables dependientes, VDs), y entre las variables de procesos (como variables independientes) y las variables de *output* (como variables dependientes) se realizaron ANOVAS para el contraste de diferencias de medias y regresiones múltiples y logísticas para los análisis correlacionales.

Previamente, y debido a la gran extensión de número de ítems del cuestionario, se procedió a seleccionar los ítems más representativos para dichos análisis multivariados, para no saturar la varianza de los análisis y prevenir errores tipo I

(falsos positivos) y para excluir indicadores no especialmente relevantes para el contraste de las hipótesis. Para ello, inicialmente se procedió a seleccionar las variables relevantes para el estudio de la relación entre factores del modelo teórico planteado y para el contraste de las hipótesis de relación entre Inputs y procesos y de relación entre procesos y outputs. A continuación se procedió a realizar análisis factoriales (rotación VARIMAX) agrupando las VIs para cada análisis estadístico previsto para el contraste de cada hipótesis concreta. Para cada análisis factorial se seleccionó una solución de factores específica, en base a criterios conceptuales (factores cuyos ítems responden a las dimensiones planteadas en el modelo teórico inicial a contrastar). Los ítems con más peso en cada factor fueron seleccionados para los análisis multivariados (input-->procesos y procesos-->output). El Anexo 3 incluye la lista de los ítems seleccionados para los análisis multivariados inferenciales.

Una vez seleccionados los ítems, se procedió a realizar los análisis multivariados. Las ANOVAs se realizaron con las VIs nominales. Se excluyeron las ANOVAS en las que el tamaño de los grupos muestrales por cualquiera de las categorías de la VI era más bajo que lo convencionalmente aceptado para los análisis paramétricos. Así, se rechazaron todas las ANOVAS en las que el número de los dos grupos no llegara a los 30 sujetos.

En las regresiones logísticas también se excluyeron aquellos análisis en los que alguno de los grupos no alcanzaba la cifra de 30 casos. En los análisis de regresión las variables categóricas (tanto VI como VD) se procesaron dentro de las regresiones logísticas. En dichas regresiones las variables en las que las respuestas eran múltiples y categóricas (sí, no) fueron recategorizadas en una sola variable incluyendo todas las categorías.

En las regresiones lineales se sustituyeron los valores perdidos por la media de la variable. El objetivo era no perder una cantidad significativa de casos que supondría con dicho tamaño muestral la imposibilidad de realizar dicho análisis paramétrico. El método de selección de predictores en la ecuación de regresión fue en el caso de las regresiones múltiples lineales el de pasos sucesivos (stepwise) y en el caso de las regresiones logísticas el de pasos hacia delante (Wald), con

criterio de entrada en la ecuación de $p < 0,05$. El método de pasos permite, frente al método de simple introducción, maximizar la capacidad predictiva de la ecuación, a costa de "robar" varianza compartida con la VD por parte de las VIs que entran primero en la ecuación a las variables que entran en pasos sucesivos. Esto significa que hay que interpretar con más cautela la relación entre las variables predictoras y la VD de las que entran en siguientes pasos.

Se realizaron los siguientes números de análisis multivariados:

- Análisis inputs (VIs) --> procesos (VDs):
 - ANOVAS: 84
 - Regresiones lineales múltiples: 13
 - Regresiones logísticas: 5
- Análisis procesos (VIs) --> outputs (VDs):
 - ANOVAS: 66
 - Regresiones lineales múltiples: 12
 - Regresiones logísticas: 6

Se consideraron como significativos los análisis con resultados con $p < 0.05$. Para la realización del análisis se utilizó el programa estadístico SPSS.

La integración de la información procedente de fuentes secundarias y de fuentes primarias cuantitativas y cualitativas se realizó en el análisis posterior de interpretación de resultados.

Dichas fuentes se integraron complementariamente, sirviendo de validación cruzada y confirmación de aquellos resultados más concluyentes. La información cualitativa y documental sirvió también para profundizar en la estructura y dinámicas de causa-efecto de los resultados obtenidos en la investigación cuantitativa. Adicionalmente, se realizaron "post hoc" ANOVAS de comparación entre los resultados de la investigación empírica de este estudio con los del estudio de evaluación del proyecto de Arganda del Rey con una muestra de vecinos del barrio en el que se desarrolló (Gandarillas y Cueva, 2015).

2.6 Validez y fiabilidad de la investigación

En relación a la fiabilidad y validez interna, la elaboración de los ítems del cuestionario fue revisada por 3 investigadores de manera independiente. Su formulación se realizó, como se ha avanzado anteriormente, en base a criterios conceptuales desde la selección de dimensiones y factores de la investigación bibliográfica y de identificación de criterios e indicadores inferidos de dichos factores. Se redujo el número de ítems para que representaran adecuadamente los factores seleccionados sin información redundante, desde criterios de validez de contenido y constructo. El estudio incluyó ítems de estudios internacionales ampliamente utilizados y validados. Se observó una alta correlación ($p > 0.05$) de dichos ítems con otros factores estudiados.

Un criterio principal de exclusión de datos y selección de análisis de la información fue evitar errores tipo I (o falsos positivos) debido al alto número de variables en este estudio de caso. El análisis de los datos cuantitativos tuvo sobre todo en cuenta los datos de mayor calidad (en cuanto a supuestos estadísticos sobre el número y distribución de los casos) y resultados más significativos. También se procuró reducir al máximo el número de variables introducidas en los análisis multivariados, seleccionando aquellas más relevantes desde el punto de vista conceptual y estadístico (a través de análisis factoriales). Todo ello supuso una reducción en el poder de los análisis (capacidad para evitar errores de tipo II o falsos negativos) a favor de mejorar la robustez de los análisis (capacidad para evitar errores de tipo I o falsos positivos). Así, los resultados significativos pudieron ser considerados más sólidos y de una mayor validez, contrarrestando de esta forma el alto e inevitable número de variables para la reducida muestra, limitación propia de los estudios de caso.

Por otra parte, la inclusión en el estudio de datos de dos proyectos de diferentes campos (medio ambiente y seguridad ciudadana) implementados en dos municipios distintos, incrementó la validez externa de los resultados. El tamaño intermedio de los municipios estudiados y las diferentes áreas de innovación incluidas también favorecen la generalización de los resultados a diferentes contextos urbanos y campos de innovación.

Capítulo 3. Panorama: tendencias actuales en materia de innovación pública y factores que explican su éxito o fracaso.

Como se ha explicado en el marco teórico-conceptual, en los últimos años ha surgido un creciente interés por conocer más a fondo cuáles son las buenas prácticas de innovación pública, pero también cómo se logra implementar un proceso de innovación exitoso y por ende, una buena práctica en materia de gestión pública. Existe por ello en la actualidad un importante número de estudios publicados evaluando que evalúan el proceso de innovación.

El INnobarometer europeo centrado en las AP muestra la gran capacidad innovadora de las administraciones públicas: dos tercios de las entidades públicas estudiadas en 2010 habían llevado a cabo proyectos innovadores de sus servicios en los últimos tres años. Los ámbitos de mayor relevancia para la innovación fueron las nuevas regulaciones y normativas (48% de las entidades consultadas), nuevas prioridades políticas (39%), y nuevas iniciativas y requerimientos de gobierno electrónico (40%).

Las ideas innovadoras surgieron en parecida proporción de los gestores, de los trabajadores, y de personas usuarias. La mayoría de las ideas (un 67%) procedieron del entorno local. Las iniciativas de arriba abajo ("top-down", un 46%) superaron las de abajo arriba ("botton-up", un 30%). Las iniciativas de abajo arriba en el sector público aparecieron menos frecuentes que en el sector privado (por encima del 50%) y que en el sector no lucrativo (un 40%).

Sobre las barreras para la innovación, el principal factor limitante según señalan los profesionales de las entidades públicas entrevistadas fueron la falta de recursos

económicos y humanos (un 78%), y la rigidez normativa (un 65% lo encontraron de alta o media importancia).

La gran mayoría de las entidades públicas usaron entidades externas como apoyo para su innovación. Solo una de cada 5 instituciones no publicaron convocatorias para buscar proveedores para el desarrollo de su innovación. Solo un 13% de las instituciones no utilizaron entidades externas para el diseño de sus iniciativas.

Las entidades consultadas percibieron los siguientes factores como más relevantes para mejorar su capacidad innovadora: Nuevas tecnologías (79%), un incremento en la demanda de los ciudadanos (67%), nuevas prioridades políticas (44%) y nuevas regulaciones (39%). El informe del INnobarometer subraya que, aunque la mayoría de las instituciones públicas señalan que la falta de financiación es una barrera para la innovación y que un aumento de la financiación afectaría positivamente a la innovación, los resultados de la consulta realizada indicaron que los recortes de la financiación fueron las principales causas de innovación (Arundel y Hollanders, 2011).

Estas evidencias dan cuenta del interés por abordar cuáles son los principales ámbitos de política pública que han sido objeto de iniciativas innovadoras y que, atendiendo a los elementos constitutivos del concepto de innovación, han generado cambios adaptativos (Arellano y Cabrero 1993, Del Castillo, 2000) en términos de mejorar y/o implementar nuevos procedimientos, metodologías de trabajo relacionados con el diseño, ejecución, seguimiento y/o evaluación de servicios públicos.

Los siguientes epígrafes pretenden ofrecer un panorama de estas innovaciones desde una perspectiva sectorial, ligada a los retos que deben afrontar los gobiernos y las administraciones públicas. Para ello se describen los principales parámetros de estas innovaciones caracterizando los componentes más importantes de los procesos que se han emprendido, delimitando posteriormente cuáles son los factores que inciden en estos procesos y las barreras y retos que afronta la innovación pública.

3.1 Principales ámbitos de innovación pública

De acuerdo a Rivera, Simmonds, y Román (2012), los principales motivos que llevan a una institución pública a innovar son la ambición política, las demandas ciudadanas, y el recorte presupuestario. Así, los ámbitos en los que más proyectos innovadores encontramos suelen encontrarse entre aquellos con más interés político, ciudadano y financiero, en términos de impacto social y electoral, y/o de eficiencia en la gestión de los recursos disponibles en las organizaciones del sector público.

3.1.1 Medio ambiente y sostenibilidad

La evidente necesidad de intervenir para luchar contra el cambio climático y adaptar el consumo de recursos a esta realidad, junto con la monetización de los beneficios de la sostenibilidad ambiental (ahorro, empleo verde, economía circular), unidos a un creciente aumento de la conciencia ciudadana ha hecho que una de las áreas en las que mayormente se han desarrollado iniciativas de innovación pública ha sido el medio ambiente y el desarrollo sostenible. Ejemplos de ámbitos de innovación en los que las administraciones públicas se han centrado han estado vinculadas a las nuevas soluciones tecnológicas: la detección a tiempo real de elevaciones en la contaminación para actuar en tiempo real; la normalización del uso de las energías provenientes de fuentes limpias, con especial incidencia de las energías renovables; la incorporación de transporte público menos contaminante (bien sea transporte motorizado con combustible más limpio, o la promoción de automóviles eléctricos, la introducción de bicicletas municipales, etc.); la implementación de nuevos sistemas de depuración de aguas; el desarrollo de nuevos sistemas de reciclado, valorización y re-utilización de residuos, o la introducción de espacios participativos de desarrollo ecológico, como son los programas de custodia del territorio, los jardines comunitarios o los huertos urbanos.

La integración de las políticas ambientales (IPA) han tenido una gran importancia en los últimos 20 años, y buena parte de las innovaciones públicas en materia ambiental y de desarrollo territorial han tenido en cuenta esta estrategia (Agencia Europea de Medio Ambiente, 2006). Esto es debido no solo a la gran relevancia que la protección al medio ambiente, sino también porque se introducen un enfoque holístico, con un tratamiento del medio ambiente y el ecosistema de forma integral.

Mientras que la protección ambiental y ecológica necesita del concurso de todos, la degradación ambiental puede hacerse desde un solo agente o sector. Así, el avance en la planificación del desarrollo económico, social o territorial se consolida como un proceso clave para garantizar una buena Gobernanza e implementar nuevos modelos de diseño y coordinación transversal de políticas que afectan a la calidad medioambiental. Esta es la lógica de los enfoques innovadores de integración de las políticas de sostenibilidad ambiental, en las que confluyen distintas áreas de gestión (transporte, economía, energía, salud, educación, industria, agricultura y pesca, comercio, servicios y mantenimiento, etc.). Los resultados en países y localidades de la Unión Europea están validando esta línea estratégica ligada a la potenciación de la Gobernanza vertical y horizontal.

La figura 3 recoge los elementos clave del análisis de estas innovaciones en términos de establecer cuáles han sido los principales motivadores, las líneas de innovación más generalizadas a modo de ejemplos y los retos a los que se enfrentan los procesos en este ámbito de política pública, principalmente ligados a los métodos e instrumentos para alinear la gestión a los desafíos que deben ser abordados por parte de los poderes públicos.

Figura 4. Elementos clave en la innovación pública en materia de medio ambiente y sostenibilidad ambiental

innovación pública en materia de medio ambiente y sostenibilidad	Motores para la innovación	El incremento de la contaminación ambiental El cambio climático La eficiencia energética La sensibilización ciudadana
	Líneas de innovación (ejemplos)	• Sistemas de indicadores y herramientas para el seguimiento en tiempo real de calidad del aire, contaminación sonora, etc. • Desarrollo de conectores ecológicos en ámbitos urbanos. • Movilidad urbana sostenible (promoción de vehículos menos contaminantes, proyectos de economía colaborativa ligada al uso de vehículos privados, control de accesos a áreas centrales de grandes ciudades, etc.) • Nuevos sistemas de gestión de residuos urbanos, valorización de materiales, etc. • Introducción de espacios participativos de desarrollo ecológico en la ciudad (jardines comunitarios, huertos urbanos). • Nuevos modelos participativos de evaluación y cuidado ambiental ("urban stewardship")
	Retos de la innovación	Implementación de estrategias integradas de sostenibilidad ambiental. Ajuste de políticas públicas a la visión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Fuente: elaboración propia

3.1.2 Salud y servicios sanitarios

Grupos de investigación europeos especialmente dedicados a la innovación como el “Partnership on Active and Healthy Ageing” y el “mHealth Working Group” han centrado buena parte de su trabajo a analizar los retos del PI. Se trata de una reacción natural a los limitados resultados que han tenido los diferentes esfuerzos de implantación y sobre todo de transferencia y expansión (“scaling-up”) de los proyectos innovadores (Bradley, 2012), pese al interés por el campo de los servicios de salud digitales (telemedicina), con proyectos que ya hace más de 15 años han resultado exitosos reconocidos mundialmente como han sido el programa gubernamental Estonian National Health Information System (Estonia)¹⁴ o la iniciativa pionera “Chronic Obstructive Lung Disease” del Hospital público regional de Horsens (Dinamarca)¹⁵, o. Las tendencias innovadoras en la llamada e-salud se centran en fomentar la participación y el empoderamiento del paciente y dar una atención integral, multidisciplinar e interinstitucional centrada en el hogar, la comunidad, y el contexto del usuario, mientras se aumenta la eficiencia en horas

¹⁴ Estonia comenzó a reformar su sistema de atención de salud mediante la reorganización de la atención primaria en 1993 ante su ineficiencia. El avance en las reformas supuso la introducción y normalización de la telemedicina a través de distintos servicios de componente digital que a día de hoy son un referente internacional. Implementado el portal del paciente, el sistema de salud integra distintos servicios complementarios relacionados con la prevención, la generación de comunidades de usuarios, etc., sobre los que se alimenta el *biobanco* de salud y el registro nacional de salud, base del sistema (Leitsalu y Alavere, 2015). Se debe tener en cuenta que Estonia ha llegado a ser considerado el primer país digital del mundo. En el año 2009 un 70% de la población utilizaba internet de manera normalizada y en 2018, el 99% de los trámites administrativos se realizaban a través del portal gubernamental como servicio 24/7.

¹⁵ El Registro Danés de Enfermedades Pulmonares Obstructivas Crónicas es una base de datos nacional que tiene como objetivo describir la calidad del tratamiento de todos los pacientes con enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC) en Dinamarca. Desde 2008 este servicio ha logrado la sistematización de información personalizada y familiar sobre pacientes en todo el país (conjuntos de datos completos que describen la calidad de la atención, incluido el aumento de la oferta de servicios para dejar de fumar, la rehabilitación y el tratamiento con medicamentos). En 2016 había integrado al 90% de las personas usuarias de los servicios sanitarios, pese a que ha encontrado obstáculos para su avance por las limitaciones en el procedimiento que supusieron la legislación nacional en materia de protección de datos de carácter personal (Lange, Tøttenborg, et. al., 2016).

de trabajo y en tiempos de hospitalización y en eficacia a través de una mayor información (Rivera, Simmonds, y Román, 2012).

Una vez implementado el modelo de portal del paciente y desarrolladas herramientas para la integración de datos en distintos registros de los sistemas nacionales de salud, la innovación en gestión sanitaria se está centrando especialmente en la salud de los mayores, debido al rápido envejecimiento poblacional. Ejemplo de esta tendencia es la UE, donde en 2010 entre un 15% y un 22% de la población tenía 65 años o más, con proyecciones que representan el 25%-30% de la población total para 2025 (European Communities, 2006; WHO, 2013). Debido a esto, diferentes enfermedades asociadas al envejecimiento irán en aumento en comparación con otras enfermedades (European Communities, 2012) lo que supone nuevos desafíos para mantener la calidad de vida de los mayores y para la innovación de la gestión sanitaria. El reto de abordar las demandas de servicios sanitarios requiere un cambio fundamental de paradigma en los sistemas tradicionales de organización y atención (Luckett et al, 2014; WHO, 2012).

Las prácticas innovadoras en gestión pública sanitaria pueden sintetizarse en tendencias que, en mayor o menor medida, son el foco para el desarrollo de nuevos servicios: (1) Detección y diagnóstico temprano para una prevención más eficiente y eficaz; (2) Promoción de la salud centrada en la atención en el contexto del paciente y en la potenciación de sus activos personales y recursos sociales y comunitarios; (3) Salud personalizada y predictiva basada en algoritmos que incluyen variables genéticas, fisiológicas y psicosociales; (4) Gestión sanitaria integrada, que incluye enfoques como los de Gobernanza electrónica sanitaria, gestión centrada en el paciente en su hogar y comunidad, empoderamiento de los colectivos sanitarios, salud compartida y auto-gestión colectiva de la salud. Algunos ejemplos de buenas prácticas innovadoras en el ámbito sanitario en estas líneas son las Saxon Housing Cooperatives, los Maccabi Healthcare Services, la Integration of health and social care in Scotland o el SPARRA - Risk Prediction in the Community (Gandarillas, 2018).

En cambio, los procesos innovadores en el ámbito de gestión sanitaria están siguiendo un curso mucho más lento que el desarrollo tecnológico de diagnóstico y monitorización a tiempo real. La tecnología está permitiendo esta monitorización en cualquier contexto o distancia en el que se encuentre el paciente, con cámaras o sensores para monitorizar las constantes vitales, con transmisión continua al centro de salud en tiempo real. Sin embargo los procesos de innovación hacia una salud más eficiente y eficaz desde enfoque preventivos aún encuentran dificultades que obstaculizan el impulso de proyectos escalables (Gandarillas, 2018; Rivera, Simmonds, y Román, 2012):

- Las organizaciones sanitarias se encuentran con un gran reto a la hora de gestionar la excesiva cantidad de información de diferentes fuentes;
- El necesario intercambio de información entre instituciones y agencias (sanitarias, sociales, educativas, económicas, o ambientales) choca con los marcos regulatorios en materia de protección de datos y las resistencias de las organizaciones para avanzar en el agestión de la confidencialidad;
- La necesaria coordinación entre agentes de diferentes instituciones se hace difícil por dificultades de tipo organizativo y de una pobre cultura de colaboración;
- La enorme capacidad de las soluciones tecnológicas para la colaboración con las redes sociales de apoyo del paciente choca con el acceso masivo de la ciudadanía en los servicios electrónicos, la brecha digital o la falta de capacitación del personal;
- Las resistencias al cambio se centran especialmente en el recelo ante las nuevas tecnologías, y al desconocimiento de su apropiado uso (tendiendo por ejemplo a sustituir la atención personalizada por una atención a distancia, cuando las TIC deben de servir para una mejor atención personalizada en el hogar y comunidad de los usuarios).

La figura 4 sintetiza los aspectos clave de la innovación pública sanitaria.

Figura 5. Ámbitos de innovación pública en materia de salud y servicios sanitarios

innovación pública en salud y servicios sanitarios	Motores para la innovación	Racionalización del gasto Implantación de nuevas soluciones tecnológicas Integración de nuevos enfoques en medicina predictiva
	Líneas de innovación (ejemplos)	• Salud electrónica ("eHealth") y salud móvil ("mHealth") • Salud compartida ("Shared health") • Salud centrada en el hogar • Empoderamiento del paciente
	Retos de la innovación	Dificultades de implantación de sistemas innovadores (Rivera, Simmonds y Roman, 2012): - Excesiva cantidad de información originada en diferentes fuentes - Gestión eficaz de normativa de protección de datos, intercambio de información entre organizaciones e integración de datos para la valoración y la planificación sanitaria. - Coordinación de organizaciones diversas, cultura organizacional de colaboración, etc. - Brecha digital. - Recelo ciudadano ante la confidencialidad de la información. Incorporar la lógica de la innovación radical e implementar la cadena de valor en las organizaciones sanitarias del sector público: crear un nuevo instrumento médico es más costoso a corto y medio plazo que comprarlo en el mercado (Esteve, Ysa y Longo, 2012).

Fuente: elaboración propia

3.1.3 Innovación pública para el desarrollo económico

Cuando hablamos de tendencias actuales de innovación pública en el ámbito de la economía debemos mencionar inevitablemente dos áreas de desarrollo: la economía compartida y el emprendimiento social. Existe una derivada en este campo que se ha conceptualizado como Innovación social y que se liga a la generación de economía a partir de nuevos productos, en muchos casos basados en la economía digital, el emprendimiento colectivo y la colaboración para el desarrollo de productos de alto impacto social capaces de generar actividad económica y empleo. La definición del concepto implicaría por tanto la puesta en marcha de nuevas ideas generadoras de productos, servicios y modelos que, principalmente basadas en la creación colectiva, satisfacen simultáneamente necesidades sociales impulsando a su vez nuevas redes colaborativas (Hubert, 2010; Comisión Europea, 2010). Desde la perspectiva del desarrollo económico, estas redes tienen un alto impacto en las economías locales y generan cadenas de valor en el territorio, conectadas globalmente a través de las TIC.

En relación a la economía compartida ("sharing economy"), en los últimos años las administraciones públicas han apoyado o directamente impulsando medidas que favorecen la participación ciudadana como un activo en la gestión de diferentes servicios como son el transporte compartido, las cadenas o círculos cortos en el mercado alimenticio (productos kilómetro 0 o de primera milla, cooperativas de consumo, etc.), los bancos de tiempo, las monedas sociales, o los servicios compartidos.

No obstante distintos autores señalan que se la evolución de estas iniciativas hace necesario distinguir entre economía compartida y economía colaborativa ("collaborative economy"): mientras que la economía compartida busca aprovechar recursos infrautilizados por un usuario y ponerlos a disposición de otros usuarios, la economía colaborativa es un concepto más amplio y supone la posibilidad de generar negocios para las empresas sobre todo en el ámbito de inter-mediación (Gössling y Hall, 2019). Esta distinción es importante, porque en el primer caso la administración pública apoya estrategias económicas que benefician al público en general frente al interés de colectivos particulares.

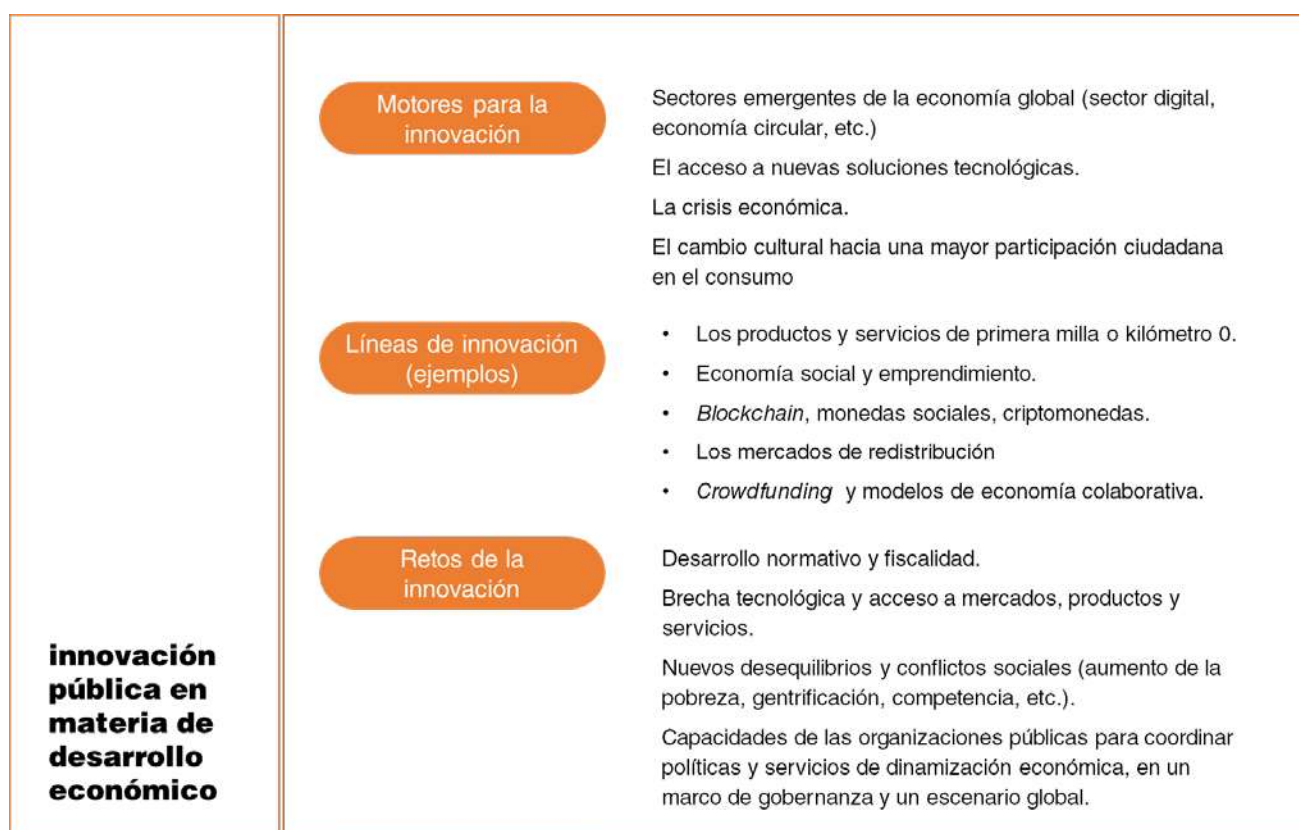
En relación al fomento del emprendimiento, las administraciones públicas en plena crisis han apostado por las políticas de autoempleo como una salida lógica a las personas en situación de desempleo o en precariedad laboral (Phillips, Ghobadian, O'Regan y James, 2015). Se han desarrollado también enfoques ligados a la idea del "intra-emprendimiento" (de los profesionales en la propia empresa) e "inter-emprendimiento" (proyectos impulsados por trabajadores de diferentes empresas dentro de las cadenas productivas de valor). Ambos son promovidos por diferentes programas públicos para ofrecer alternativas al desempleo y mejorar las capacidades de las personas para poner en marcha ideas de negocio. Los programas con itinerarios de capacitación y acompañamiento en materia de autoempleo que incluyen mentoría especializada, atención personalizada y asesoramiento para el diseño de planes de negocio, desarrollo de producto, comunicación o comercialización, son claros ejemplos de las políticas regionales y locales en materia de emprendimiento más desarrolladas tras la crisis económica de 2008. En el caso europeo una de las principales limitaciones de estos servicios, en muchos casos puestos en marcha en colaboración con entidades y grupos especializados es que se ejecutan utilizando ayudas y fondos limitados en el tiempo, pese a que se trata de servicios que requieren una sostenibilidad que permita una atención adecuada y flexible para garantizar el máximo impacto de los proyectos empresariales generados. Esta realidad limita el impacto a medio plazo por el tiempo necesario para poner en marcha estas ideas y cerrar el ciclo de la comercialización¹⁶.

¹⁶ Distintos programas en el caso español son ya una referencia en la materia. La Fundación Santa María la Real impulsó desde 2013 las *Lanzaderas de Empleo* en todo el país. Representan una nueva filosofía en la intervención social del desempleo proponiendo un cambio de enfoque y tratamiento de las políticas de inserción laboral: "se basa en las técnicas de coaching, con un coach que desarrolla la labor de dinamizador del equipo, si bien las personas desempleadas son los propios protagonistas de sus procesos de empleabilidad. Construyendo equipo en un clima de confianza y ayuda mutua, mantienen sesiones de coaching, trabajan la inteligencia emocional, la comunicación y la creatividad; conocen nuevas técnicas de elaboración y presentación de currículos, analizan cómo afrontar las entrevistas de trabajo a través de diversas dinámicas, desarrollan mapas de empleabilidad y aprenden a trabajar la marca personal, a diferenciarse y posicionarse mejor en el mercado laboral" (Fundación Santa María la Real, 2018). El programa se ha desplegado en distintos territorios a través de acuerdos de colaboración, inicialmente con instituciones regionales como el Gobierno de Cantabria y posteriormente con administraciones locales de todo el país, sumando

Se debe tener en cuenta, no obstante, que distintos estudios parecen mostrar ya que los programas de promoción del emprendimiento fines sociales tienen una mayor capacidad de resistencia, y por tanto son más sostenibles, que los programas exclusivamente centrados en la puesta en marcha de un negocio dado que permiten desarrollar una red de apoyo público-privado más compleja y diversa, que ofrece más oportunidades al emprendedor (Phillips, Ghobadian, O'Regan y James, 2015).

La figura 5 sintetiza los elementos clave analizados a partir de los motores que han impulsado la innovación pública en el ámbito del desarrollo económico.

Figura 6. Innovación pública en materia de desarrollo económico



Fuente: elaboración propia

recursos aportados por entidades privadas que cofinancian sus actividades (Fundación Telefónica, Fundación Barclays, Obra Social “la Caixa” o Fundación Caja Burgos, entre otras).

3.1.4 El ámbito de la seguridad ciudadana y la justicia

Las políticas de seguridad ciudadana en el ámbito local han ido incorporando distintas soluciones tecnológicas para poder detectar el delito y actuar coordinadamente de forma más ágil. Un ejemplo de éxito es el municipio de Jelgava (Letonia), donde desde hace más de 10 años se ha desarrollado un sistema de comunicación entre todas las partes (ciudadanía, instituciones, empresas, y entidades implicadas en procesos de cooperación transnacional) para abordar problemas de inseguridad, ganando en eficacia y eficiencia (Rivera, Simmonds, y Román, 2012).

Sin embargo y como se desarrollará en el capítulo 6 correspondiente al estudio de caso en Arganda del Rey, la innovación pública en materia de seguridad ciudadana también ha dado buena cuenta de iniciativas ligadas a procesos y modelos de gestión y no exclusivamente en la integración tecnológica sino a la multidisciplinariedad y la implicación ciudadana en la mejora de la convivencia. Uno de los ejemplos de referencia es el Center for Court Innovation de EE.UU. Se trata de una institución impulsada en sus inicios por fiscales estadounidenses en la ciudad de Nueva York que lleva más de 20 años desarrollando un modelo de justicia de proximidad incorporando innovaciones en las metodologías para el tratamiento del delito a través de un sistema de penas alternativas¹⁷.

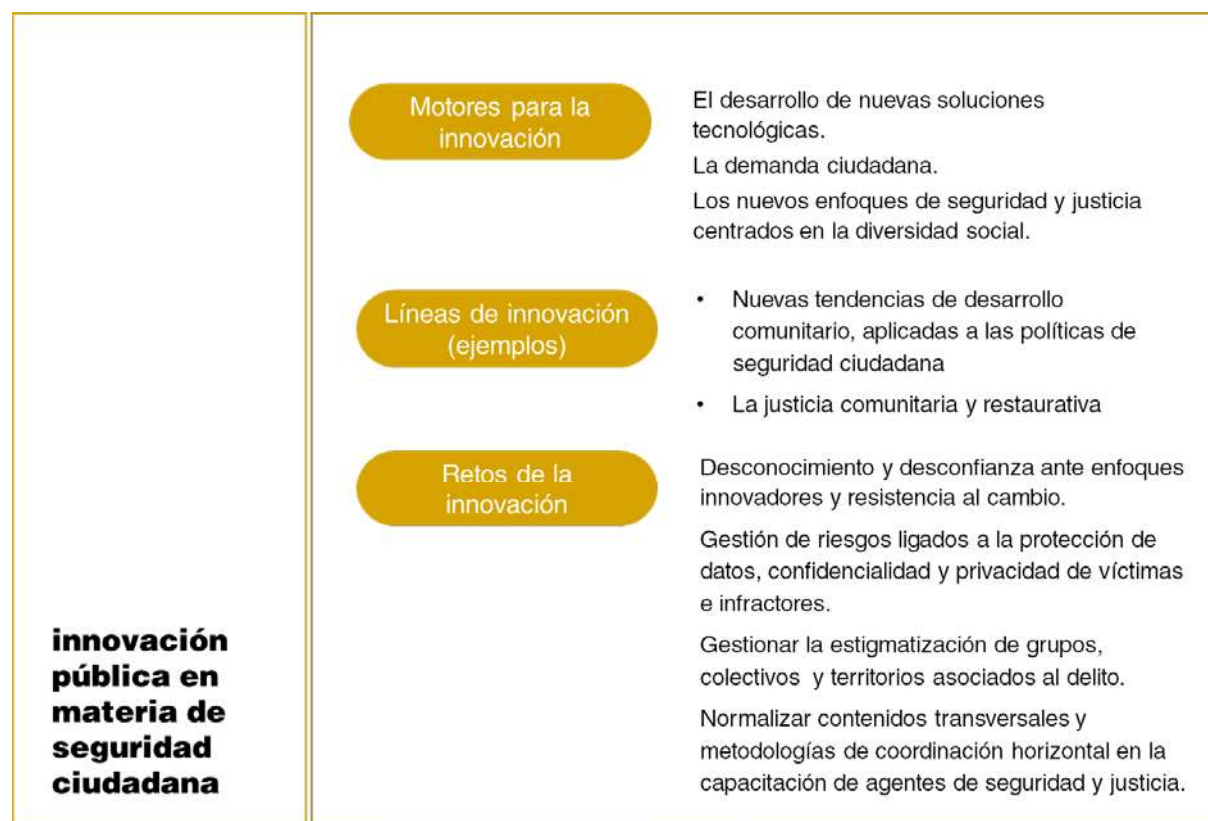
El enfoque innovador en el que se sustenta este caso se ha consolidado en los Centros de Justicia Comunitaria (Community Justice Centres) ya implantados en todo el país, lo que ha generado una adaptación para incluir nuevos métodos en el Sistema Unificado de Tribunales de los Estados. Estos métodos incluyen modelos de justicia comunitaria y restaurativa, rehabilitación de población penitenciaria,

¹⁷ Creado como una iniciativa público-privada, el Community Justice Centre tuvo su origen en un proyecto piloto para la resolución de problemas judiciales: el Tribunal de la Comunidad de Midtown (Nueva York) se creó en 1993 para abordar las infracciones leves en Times Square. El alto impacto del proyecto llevó a la administración de Justicia a establecer el Centro como motor de la reforma judicial en Nueva York y el modelo se ha implementado ya en la mayoría de los estados, así como en Australia y Reino Unido. El Centro desarrolla acciones de soporte judicial y ha crecido generando nuevos servicios y actividades de asesoramiento, investigación y difusión de resultados a nivel internacional.

trabajo comunitario con jóvenes miembros de bandas, juzgados especializados en drogas o violencia familiar y machista. El foco se pone en la intervención en el contexto del problema, abordando sus causas y consecuencias desde un trabajo inter-sectorial y sobre el terreno. Los objetivos, canalizados a través de equipos multiprofesionales que apoyan a los agentes de justicia son contundentes: “construir comunidades más seguras, abordar las necesidades de todos los perjudicados por el crimen, reducir la reincidencia y contribuir a un sistema de justicia penal más rentable” (Community Justice Centre, 2012).

Este enfoque holístico de la acción de los poderes públicos, la coordinación inter-institucional y la colaboración público-privada ofrece interesantes elementos de análisis sobre los que sintetizar las tendencias en materia de innovación pública. La siguiente figura (6) recoge los factores que han motivado el impulso de estas innovaciones y los retos a abordar.

Figura 7. Innovación pública en materia de seguridad ciudadana y justicia



Fuente: elaboración propia

3.1.5 Innovación pública en materia de educación

La educación es tal vez el ámbito de mayor controversia en cuanto a los procesos de innovación cuando se implantan nuevos sistemas. La educación online se ha ido abriendo paso rápidamente y su desarrollo es exponencial. Las propuestas innovadoras están llegando a sugerir un aprendizaje sin docente¹⁸. En cambio, el cuestionamiento de sus cualidades sigue siendo objeto de debate sustentados en distintos planteamientos pedagógicos, fruto en parte de diferencias culturales en el valor del saber y el conocimiento¹⁹. Existen otras líneas de innovación pedagógica que en lugar de centrarse en la integración tecnológica, se centran en procesos y metodologías implicativas de las comunidades en la co-creación y co-producción de los servicios. Podemos distinguir dos orientaciones:

- Las escuelas como comunidades de aprendizaje. El papel de la institución educativa es promover el acercamiento de la comunidad local al centro educativo para una participación activa en el proceso formativo del alumnado. Las asociaciones de padres y madres son un ejemplo de dicha implicación, pero actualmente los modelos de intervención buscan que la comunidad en su globalidad participe activamente en el aprendizaje de los estudiantes, aportando también sus conocimientos y experiencias locales (Yeste, Lastikka, y Petreñas, 2012).
- Las comunidades como escuelas de aprendizaje. El teólogo y pedagogo brasileño Paulo Freire (1993) representa el marco referencial de un enfoque de desarrollo comunitario a partir del empoderamiento colectivo desde el auto-aprendizaje colaborativo. Sus aportaciones supusieron un gran impulso hacia modelos educativos innovadores con una fuerte implicación de las administraciones públicas, tanto en América Latina como en muchos otros países incluidos algunos de la UE²⁰.

¹⁸ https://elpais.com/economia/2016/09/18/actualidad/1474226496_636542.html

¹⁹ https://elpais.com/economia/2017/07/10/actualidad/1499687476_336740.html

²⁰ La Comisión Europea apoyó el programa *Xploit* a través de la Dirección General de Educación y Cultura en el marco de la Iniciativa Estratégica Unión para la innovación para rentabilizar los recursos de financiación europea de cara a promover las comunidades de aprendizaje fortaleciendo su acceso

Estos enfoques parten de una visión endógena y auto-gestionaria de la educación enfocada desde el desarrollo socio-comunitario, como solución a la escasez de recursos públicos en comunidades carentes.

Las comunidades de aprendizaje se han consolidado como un caso de innovación con fuerte presencia de las instituciones públicas educativas. Se trata de un ámbito de alto impacto social que afronta también retos sobre los que pivotan las metodologías pedagógicas y las tecnologías. A continuación (figura 7) se sintetizan los elementos abordados, atendiendo a los factores que han motivado el impulso de las innovaciones.

Figura 8. Ámbitos de innovación pública en materia educativa

innovación pública en educación	Motores para la innovación	Aplicación de nuevas herramientas tecnológicas. La evolución de los paradigmas educativos. La extensión de expectativas y objetivos de la educación: prevención y promoción de la salud, escuelas interculturales e inclusivas. La demanda de los centros educativos por una mayor participación de las familias. Alineación de contenidos y herramientas a las demandas del mercado laboral.
	Líneas de innovación (ejemplos)	Comunidades de aprendizaje (Freire, 1997; CREA, 1998; Elboj et al. 2002): • Las escuelas como comunidades de aprendizaje (Yeste, Lastikka, y Petreñas, 2012) • Las comunidades como escuelas de aprendizaje. La comunidad local se implica en un proceso de auto-aprendizaje colectivo de diagnóstico de los problemas e identificación de los propios recursos para definir soluciones colectivas desde la innovación social (programa Xploit).
	Retos de la innovación	Incorporación de la perspectiva comunitaria en la educación formal. Implicación de la comunidad en procesos de aprendizaje colectivo ligado al sistema educativo.

Fuente: elaboración propia

a recursos. El programa se ejecutó durante 3 años en Reino Unido, Italia, Rumania, Hungría, y España (Gejel, 2009)

3.1.6 Urbanismo y el desarrollo territorial

La planificación del territorio ha experimentado una explosión de nuevas prácticas e innovaciones públicas a partir de dos factores clave: como en los casos anteriores, la integración de tecnología (especialmente las relacionadas con los sistemas de información geográfica o SIG) y los modelos de participación ciudadana en el diseño de planes o la gestión compartida de espacios y territorios. Atendiendo a estas áreas de innovación se pueden señalar los elementos constitutivos de las principales líneas de trabajo desarrolladas:

- El urbanismo participativo y comunitario. Los profesionales del urbanismo incluyen metodologías que incorporan la participación de la comunidad local en todo el proceso de diseño y desarrollo de acciones urbanísticas, especialmente a nivel micro (plazas, calles, espacios verdes). La finalidad de estas estrategias implicativas es adecuarse mejor a las necesidades de la población e implicar a los usuarios de estos espacios en el buen cuidado y la convivencia. Desde esta perspectiva la innovación se desarrolla a través de técnicas grupales y del análisis colectivo de los retos para superar percepciones tóxicas y mejorar los espacios públicos, incorporando las demandas directas de la ciudadanía en relación a los usos, accesos, diseño, etc.²¹
- Las orientaciones de "Place-making" y "Place-Management" parten de la existencia de una gestión integral a través de una entidad, colectivo o gestor encargado de un lugar. Estas orientaciones entienden que es necesario y viable integrar todos los recursos formales e informales que conviven en el territorio. Si el responsable de ese lugar es una comunidad local, ésta podrá desarrollar

²¹ Ejemplo de estas orientaciones es CAGE, una iniciativa impulsada en Reino Unido por el Consejo de Diseño Industrial creado por Churchill en 1944 para apoyar la recuperación económica de Gran Bretaña. En 2011, Design Council se fusionó con la Comisión de Arquitectura y Medio Ambiente Construido (CAGE) y desde entonces asesora a distintos gobiernos locales en el diseño constructivo para generar entornos más saludables, promover las economías locales y mejorar la convivencia en espacios públicos. Conviene también reseñar las metodologías sistematizadas por el equipo, también británico, de la plataforma Community Planning, en la que desde 2008 se ofrece un catálogo de herramientas y casos de planificación urbana alineadas con el objetivo de hacer las ciudades más seguras, más fuertes, más ricas y más sostenibles.

enfoques creativos e innovadores de diseño, gestión, y uso, empoderando a la comunidad y promoviendo la convivencia (Kelkar y Spinelli, 2016). Un ejemplo en España es el re-aprovechamiento de los espacios urbanos en desuso, con la colaboración entre las administraciones públicas y grupos de ciudadanos, cuyo resultado es la apertura de nuevos espacios de desarrollo cultural y ambiental²².

- La custodia del territorio ("urban stewardship") plantea también elementos de innovación. Inicialmente impulsado en el medio rural para la protección de parques naturales, el enfoque de custodia ambiental surge como respuesta a las grandes dificultades de proteger el patrimonio natural. A través de estos modelos de gestión ambiental se promueve la implicación de todas las partes afectadas por la protección de un territorio, especialmente de sus habitantes. Las experiencias de custodia del territorio muestran que al motivar a la comunidad local y a las empresas locales hacia una participación activa en la evaluación y custodia de la calidad ambiental de su entorno, la comunidad se implica y responsabiliza del cuidado de sus recursos. En diferentes países han surgido redes de custodia del territorio que buscan la conectividad ecológica y la co-responsabilidad a través de la participación ciudadana. En España la Red de Custodia del Territorio ha sido impulsada por el propio gobierno a través del Ministerio de Medio Ambiente, apoyando la creación de organizaciones de segundo nivel en las Comunidades Autónomas²³.

²² Ejemplo de estas orientaciones es el Plan BUIITS (Plan de Vacíos Urbanos con Implicación Territorial y Social) impulsado por el Ayuntamiento de Barcelona en 2012. Desde ese año se impulsó la cogestión de espacios en 10 Distritos de la ciudad, posibilitando la apertura de nuevos recursos cívicos y sociales muy activos en los barrios (Magrinya, 2015).

²³ Según el propio Ministerio, "estas organizaciones se han constituido como "redes" inspirándose en el modelo de la Xarxa de Custòdia del Territori de Catalunya, creada en 2003 y que fue la primera de este tipo de organizaciones en el Estado español. Estas redes agrupan otras entidades, propietarios, Administraciones, organizaciones privadas, etc. y han diseñado e implementado un modelo de custodia ajustado a su propia realidad social, cultural y natural teniendo en cuenta las particularidades de su territorio" (Ministerio de Transición Ecológica, 2018). En el caso de Soria, el Ayuntamiento impulsó la iniciativa en el marco del programa People CO2Cero (Capítulo 4).

La transferencia de las experiencias rurales a la ciudad comenzó con fuerza en países como EEUU, Holanda, o Reino Unido, y se centran en acciones a nivel micro. La custodia urbana, a través del buen uso y cuidado de espacios públicos y actividades como los jardines comunitarios o la co-gestión de solares sin uso, busca también la convivencia, el empoderamiento, la salud y la resiliencia de las comunidades locales a través de la expresión y comunicación activa desde espacios culturales, ambientales, artísticos o deportivos diseñados y/o gestionados colectivamente (Romolini, Bixler, y Grove, 2016).

- Ordenación territorial basada en redes y cadenas de valores *ecoculturales*. La ordenación territorial ha experimentado un gran impulso en los últimos tiempos gracias a las nuevas herramientas de los SIG, que permiten incorporar e integrar conocimientos, hábitos y costumbres en su relación con el territorio a través de la participación activa de las comunidades locales (herramientas como los SIG Participativo o los sistemas de Información Geográfica de Voluntariado (McCall 2015; Verplanke, McCall, et al., 2016). Estos enfoques y las herramientas generadas permiten una ordenación del territorio de gran potencial innovador al poner en común colectivamente los diferentes conocimientos de la población y generar proyectos creativos centrados en las necesidades del territorio. Los modelos actuales no se limitan a la descripción de las diferentes formas de ocupación social del territorio y la emisión de normas para frenar el abuso ecológico y ambiental de dichas ocupaciones, sino que buscan una integración más activa, dinámica y sinérgica entre las actividades humanas y el ecosistema territorial. Así, la planificación del territorio se puede definir a través de líneas (o cadenas de valores territoriales) y redes de integración *ecocultural* (Gandarillas y Marial, 2009; Gandarillas, 2010).

Las cadenas y redes de valores son la base de proyectos inter-prendedores que suman valores sociales, económicos, ecológicos, históricos, culturales que actualmente se alinean con el concepto de innovación social, mayormente desarrollados en el ámbito rural. Para ello se promueve el uso de técnicas colectivas de creatividad (Gandarillas y Muñoz, 2008).

A continuación (figura 8) se recogen los elementos clave de los aspectos analizados en relación a la innovación pública en materia de urbanismo y desarrollo territorial. Se pretende ofrecer una foto fija de estos elementos teniendo en cuenta los procesos que no se circunscriben a la integración tecnológica y que mayormente ponen el foco en el co-diseño.

Figura 9. Elementos clave de la innovación pública en urbanismo y desarrollo territorial

innovación pública en materia de urbanismo y desarrollo territorial	Motores para la innovación	La demanda de ciertos sectores ciudadanos por una mayor participación en los procesos de planificación urbana. El desarrollo sostenible en el ámbito urbano. Los nuevos métodos participativos de diseño urbano y de ordenación del territorio. Aplicación de nuevas herramientas tecnológicas.
	Líneas de innovación (ejemplos)	• Regeneración urbana. • Urbanismo y sostenibilidad ambiental: ecodiseño, corredores ambientales, itinerarios habitables, etc. • Urbanismo participativo y comunitario a través de la aplicación de técnicas de inteligencia colectiva y planificación (co-diseño).
	Retos de la innovación	Normalizar metodologías innovadoras de planificación integrada del territorio, alineando planes y programas sectoriales. Resistencias al cambio. Mejorar los procesos de co-diseño urbano, incorporando elementos de viabilidad técnica, continuidad, impacto, etc. Incorporación en procesos de participación a colectivos más vulnerables

Fuente: elaboración propia

3.1.7 La innovación en el ámbito de la gestión pública

Debido al interés de este ámbito para los objetivos de la presente investigación, desglosaremos el campo en tres áreas aunque evidentemente están relacionadas. Se plantean por tanto como orientaciones en las que se han incorporado de forma clara innovaciones de distinta naturaleza y alcance: (1) Administración electrónica y digitalización, (2) La organización de los servicios, y (3) La participación ciudadana y el gobierno abierto.

3.1.7.1 Tendencias innovadoras en materia de administración electrónica y digitalización de servicios.

Los proyectos de modernización administrativa han tenido como base la integración digital durante la última década. Existen distintos casos de referencia por los logros obtenidos, como el programa SIMPLEX de en Portugal²⁴, las iniciativas digitales de provisión de servicios en Lituania (Sinkuniené, 2007), o la integración tecnológica en los procedimientos de identificación y autenticación de personas en los casos de Bulgaria, Estonia, Austria y Malta (Rivera, Simmonds, y Román, 2012). En estos casos el desarrollo de plataformas digitales ha facilitado los trámites administrativos agilizando la gestión con una oferta de atención 24/7, a partir de infraestructuras tecnológicas de última generación.

El desarrollo de nuevas soluciones tecnológicas también se ha alineado con el enfoque de gobierno abierto para desarrollar nuevos recursos administrativos orientados a mejorar la transparencia de la acción de los poderes públicos. Distintas han sido las iniciativas en esta materia desde finales de la década de los 90, fortalecidas por la incorporación de nuevas soluciones digitales. Estas herramientas han permitido la publicación de información de manera sistemática relativa a ayudas públicas otorgadas a personas y entidades, ofertas públicas de empleo, la facturación digital o el pago *on line* de impuestos desde hace más de

²⁴ El programa, puesto en marcha en 2006 con una estrategia de modernización administrativa transversal, logró en 2018 incluir orientaciones para mejorar su catálogo de servicios a través de la participación, la co-creación y la innovación, incluye datos abiertos relativos a la implementación anual de medidas en términos presupuestarios.

una década. Austria, Estonia, Finlandia, Irlanda o Reino Unido fueron reconocidos en la puesta en marcha de estas innovaciones en servicio público y en el último caso, el modelo de pago electrónico constituyó una referencia para otras AP, junto a los sistemas de ventanilla única a través de plataformas digitales, ya normalizadas como instrumento de gestión. De igual forma se ha generalizado el enfoque de la interoperabilidad tecnológica en la gestión de la información de las AP, requerimiento ya establecido para el desarrollo de nuevos servicios digitales²⁵. Por lo general, la introducción de sistemas de administración electrónica a través de programas incrementales de integración de servicios ha supuesto una simplificación de las operaciones que ha dotado de una mayor eficiencia a la tramitación de expedientes administrativos. También ha supuesto un aumento en transparencia en la gestión de la información (Rivera, Simmonds, y Román, 2012).

Estos desarrollos tecnológicos confluyen en el concepto de ciudad inteligente o “smart city”²⁶. Los entornos urbanos aglutinan servicios de gran impacto territorial, ambiental y socioeconómico sobre los que pivotan recursos financieros que pueden ser gestionados de una manera más eficiente. Esta es la lógica de un enfoque que se ha mantenido desde el inicio del siglo XX.

La base de la ciudad inteligente es la incorporación de distintas tecnologías en la gestión de la ciudad para mejorar la calidad y el rendimiento de los servicios urbanos, gestionando más eficientemente los consumos energéticos, el transporte y otros servicios públicos de cara a reducir los costes generales de las AL. Estos modelos se basan en plataformas tecnológicas que integran distintos servicios sectoriales a modo de verticales, aunque con capacidad para integrar la información de forma transversal, fundamentalmente desde la perspectiva financiera (control de costes) y cartográfica (despliegue y control de servicios en el

²⁵ Un buen ejemplo pionero fue el proyecto POINT de la República Checa enmarcado en el programa nacional de reformas, que ya en 2011 facilitaba la conexión de la información entre las administraciones públicas del país, simplificando al máximo los requerimientos de documentación. Ese mismo año ya había logrado la incorporación de 2.542 administraciones locales al sistema (Špaček y Juraj Nemec, 2018).

²⁶ En España este concepto surge en el marco del Primer Programa de Ciudades Digitales impulsado por el Ministerio de Industria en el año 2004.

territorio, equipamientos y espacios públicos). La Comisión Europea impulsa desde 2012 iniciativas locales en la materia (Zanardo, 2014) y los propios fondos estructurales (FEDER) integran en sus prioridades el desarrollo de *estrategias de ciudad inteligente*, promoviendo el concepto de *administración inteligente*.

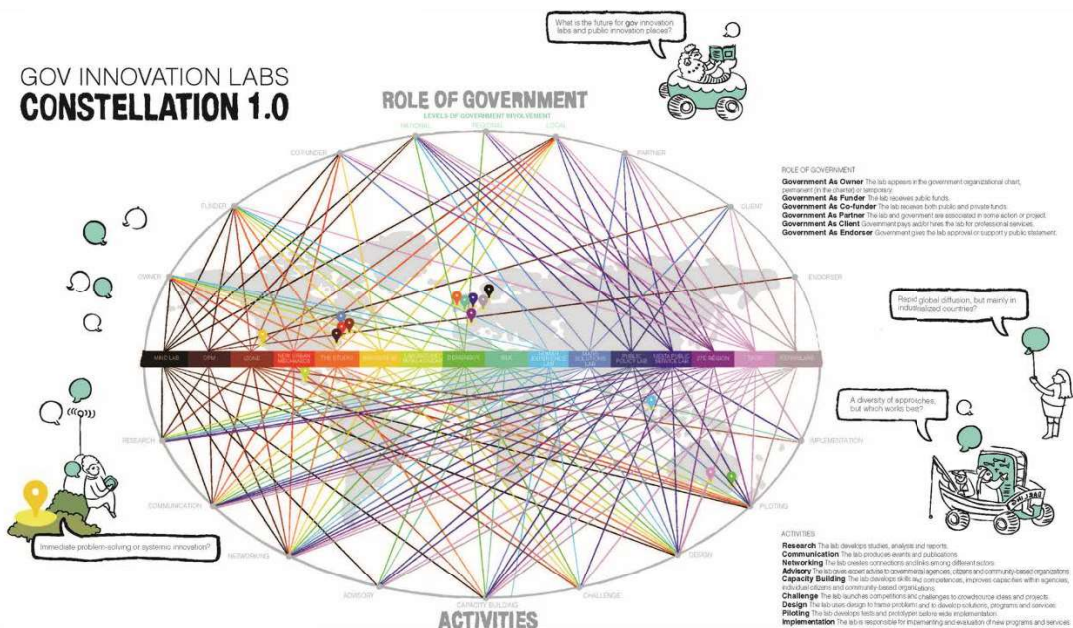
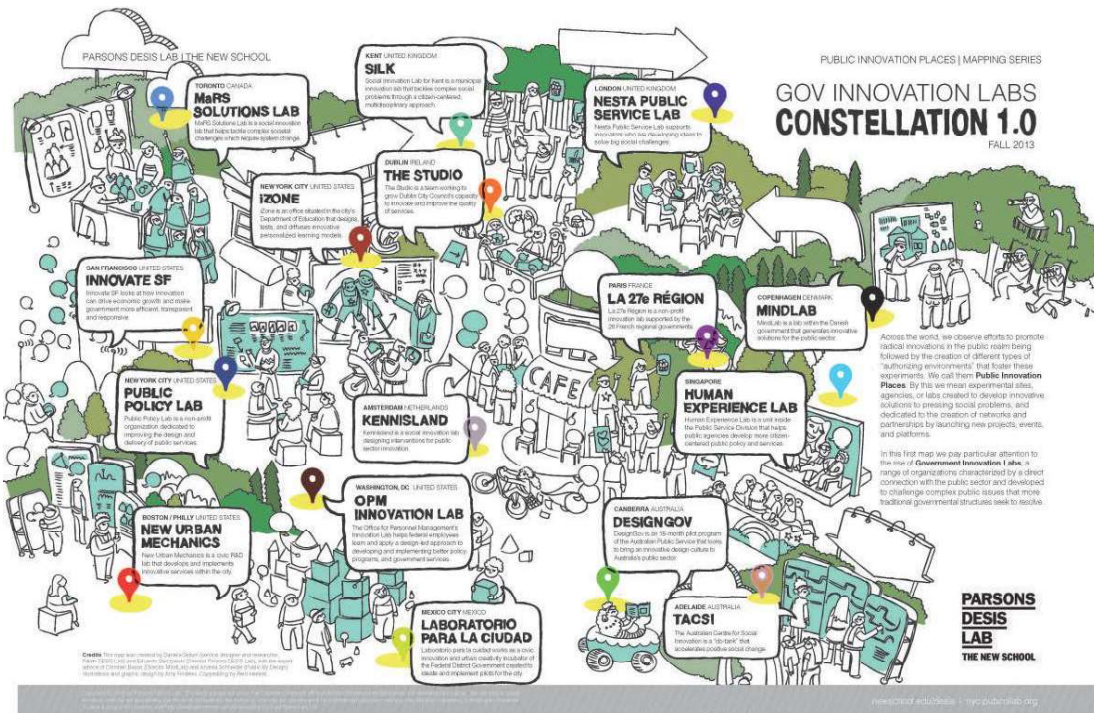
3.1.7.2 Tendencias innovadoras en la organización de los servicios públicos

Otro ámbito central de innovación es el de la Gobernanza centrada en procesos colaborativos asociados a los servicios públicos. Podemos hablar de *Gobernanza de la innovación* entendida como *innovación distribuida* (Rivera, Simmonds, y Román, 2012), o innovación en la Gobernanza (Conejero y Redondo, 2016).

Estos planteamientos dan cuenta de distintos modelos de co-creación de servicios públicos incluyendo a agentes públicos y privados, con distintos modelos de partenariado público-privado para la co-producción de servicios, generando ecosistemas de innovación que confluyen en la iniciativa privada y la apertura de políticas y servicios.

Los laboratorios de innovación gubernamental (Government Innovation Lab -GIL) son una referencia emergente que se ha generalizado de manera global. Se trata de espacios públicos de innovación (Public Innovation Places -PIP) capaces de afrontar mayores riesgos ante el fracaso que en el marco de estructuras públicas tradicionales y que hacen confluir a organizaciones caracterizadas por una conexión directa con el sector público, creadas para desafiar problemas públicos (Zanardo, 2014).

Figura 10. Constelaciones de laboratorios de innovación gubernamental



Fuente: Zanardo, 2014, p. 3,7.

En relación a los modelos innovadores de Gobernanza, estos se centran en mejorar la Gobernanza horizontal, sobre todo en los servicios primarios de atención directa a la ciudadanía, aprovechando las TIC para mejorar las capacidades de comunicación. Uno de los primeros ejemplos en Europa fue el lanzamiento en 2009 de *Total Place* en el Reino Unido, un programa centrado en las administraciones locales para aprovechar al máximo el trabajo conjunto de recursos y servicios hacia la ciudadanía en su propio contexto (Rivera, Simmonds, y Román, 2012), promoviendo nuevas formas de cooperación a nivel local, y entre el nivel local y la administración central²⁷.

Programas como *Total Place* evidencian la necesidad de incluir enfoques más integrados en la gestión con servicios centrados en el ciudadano en vez de mantener la lógica tradicional de los servicios sectoriales en mayor o menor medida aislados en sus procesos de planificación, gestión y evaluación (salud, seguridad, servicios sociales, etc.). El proceso de innovación a partir de este enfoque es fácilmente replicable aunque complejo en su implantación inicial puesto que requiere nuevos modelos de coordinación y gestión de la información, habitualmente dificultosos en estructuras que gestionan servicios excesivamente departamentalizados, en silos, y que en ocasiones alimentan lógicas “not my job” (Lee y Olshfski, 2002).

El sector local, como hemos planteado con anterioridad ofrece espacios de innovación de gran interés en materia de Gobernanza y, como observamos, las iniciativas se centran frecuentemente en las estructuras y procesos de gestión. El énfasis en la participación y colaboración de todos los actores dentro de un territorio

²⁷ Partiendo de 13 proyectos pilotos se buscó establecer estrategias de mejora de servicios públicos en materia de empleo, prevención de drogodependencias, tratamiento de personas en riesgo y seguridad ciudadana. El papel del tejido asociativo, junto a colectivos empresariales y la propia ciudadanía, puso de manifiesto el papel de los servidores públicos en el diseño y la supervisión de iniciativas innovadoras mejorando los procesos de evaluación (Office of Public Sector Information, 2010). El aspecto clave del modelo *Total Place* fue poner en práctica un concepto holístico de los servicios públicos a través de unidades abiertas para el co-diseño y la gestión coordinada de servicios en los territorios.

se ha desplegado también desde el nivel más micro, al barrio o distrito con enfoques comunitarios.

Los sistemas de Gobernanza comunitaria también rentabilizan la tecnología para mantener una intensa y amplia comunicación entre todas las partes (ciudadanos, empresas, agentes públicos, organizaciones de la sociedad civil) para abordar los problemas poliédricos desde soluciones colectivas y multidimensionales. Ejemplos de esta tendencia son programas como los ya consolidados en Berlín (Quarter Management) o el despliegue de los Buurt Managers en varios municipios de Holanda. Se basan en sistemas de gestión comunitaria, que pueden incluir equipos inter-sectoriales, redes público-privadas y consejos ciudadanos, coordinadas para la implementación de actuaciones sinérgicas que abordan los problemas del territorio de forma sistémica, y ponen el valor la inteligencia colectiva (Klok, Denters, y Vrieling, 2013). Ambos casos parten de un enfoque de rediseño organizativo y distribución de funciones entre actores públicos y privados.

3.1.7.3 La participación ciudadana y el gobierno abierto ("open government").

Hoy en día es difícil encontrar un proceso de innovación pública en el que no se subraye la importancia de la participación ciudadana o de la población usuaria de los servicios. Distintas metodologías de co-producción se han implementado en muchas localidades de la Unión Europea (Schaap, Geurtz, De Graaf y Karsten, 2010). En este punto el concepto de *innovación distribuida* pone el foco en el papel activo del ciudadano en la co-producción y muchas veces la co-gestión y auditoría de los servicios. La utilización de las TIC de nuevo ha impulsado formatos de participación ciudadana más difusos y ofrecido nuevos espacios de interacción con el gobierno en el proceso decisional (la normalización de plataformas tecnológicas y aplicaciones generadas para recoger propuestas, realizar consultas ciudadanas o realizar votaciones electrónicas en el marco de los presupuestos participativos da buena cuenta de ello), pese a las limitaciones que la brecha tecnológica plantean. En todo caso, estas tendencias se consolidan en el tiempo delimitando sentando las bases de futuros enfoques y metodologías de gestión.

De igual forma se han incrementado los recursos tecnológicos para facilitar el uso de *crowd sourcing* ("recursos de multitud"), técnica con aplicaciones informáticas que permiten la contribución con ideas y conocimientos abierta a cualquier ciudadano, y la elaboración colectiva de planes o proyectos, así como la canalización de recursos monetizados. Ejemplos novedosos durante la primera década de este siglo fueron el programa "Cabinet Office's Tell Us how" (Reino Unido), el uso de cartografía participativa sobre problemas o información diversa, como *Geodata* en Alemania, los mapas de delitos en EEUU y Reino Unido. También la iniciativa *Fixyourstreet* en Irlanda, para comunicar incidencias en el territorio sobre una base cartográfica que se viene alimentando desde 2011 para informar sobre situaciones que requieren la acción pública y sobre las cuales la ciudadanía obtiene respuesta por parte de los Consejos locales (McArdle y Kitchin, 2016; Rivera, Simmonds, y Román, 2012).

Otra de las líneas de innovación ha sido el desarrollo de herramientas tecnológicas que facilitan el uso de datos abiertos ofrecidos por las administraciones públicas para su reutilización. En este ámbito, el avance es vertiginoso en la actualidad y cada vez son más y mejores (en términos de implementación y de amplitud de datos) las herramientas desarrolladas por el sector público para apoyar el desarrollo de soluciones (principalmente app) que entran en el mercado para ofrecer servicios digitales relacionados con el territorio, que son puestas a disposición de la ciudadanía. En este punto, conviene resaltar un modelo que evidencia la aportación de la acción pública y la información generada al desarrollo de nuevos mercados en la economía digital: las administraciones ponen a disposición conjuntos de datos abiertos (catálogos) que desarrolladores privados utilizan para alimentar app que prestan servicios diversos, la ciudadanía puede utilizarlos para realizar consultas o para enriquecer la información con nuevos datos. Estos datos se publican regularmente y de forma reutilizable para todo el mundo, sin restricciones de acceso, copyright, patentes u otros mecanismos de control.

También en los últimos años han aparecido innumerables aplicaciones informáticas que se orientan también hacia la movilización del capital social en procesos de detección de necesidades y problemas, análisis colectivo y definición de soluciones

(la inteligencia colectiva), e implicación activa y compromiso con las acciones a ejecutar. Se trata de iniciativas vinculadas a la innovación social, tal y como se planteó en el primer epígrafe del capítulo²⁸.

La Comisión Europea subraya la importancia de que las administraciones públicas impulsen y faciliten la participación de todas las partes en los procesos de innovación social, entendiendo que redundará en mayores capacidades para la innovación pública. En esta línea la propia Comisión señala diferentes ejemplos de innovación social, entre los cuales cabe destacar (Comisión Europea, 2013):

- El *Social Innovation Camp*, impulsado en Londres en 2008, es un grupo inter-disciplinar cuya metodología se centra en trabajar intensamente en el desarrollo de una sola idea en un periodo de 48 horas (sicamp.org).
- *Citilab* centro para la innovación social en Cornellà de Llobregat (Barcelona) se puso en marcha en 2007 como centro digital de innovación ciudadana para la difusión y el fomento de la sociedad del conocimiento.
- El programa "Ciudades socialmente integradoras" de North Rhine-Westphalia (Alemania). En las ciudades de esta región se crearon equipos de gestión de barrio para desarrollar planes integrales de acción en los barrios, buscando la participación de todas las partes. Sus resultados generaron redes de servicio que mejoraron la coordinación interna de las organizaciones públicas, fortaleciendo su interacción con la ciudadanía y las entidades del tercer sector.
- *Living lab* en Finlandia. Un espacio de partenariado público-privado-ciudadano para encontrar formas de mejora de la calidad de vida de los mayores.

²⁸ Responde a necesidades no satisfechas y producen innovaciones que son tanto sociales en sus fines como en sus medios: ideas nuevas (productos, servicios y modelos) que satisfacen simultáneamente las necesidades sociales (más eficazmente que las alternativas) y crean nuevas relaciones sociales o colaboraciones (Murray, Calulier-Grice y Mulgan, 2010).

- Las incubadoras de innovación social, como espacios de promoción de acciones y sinergias para la innovación social, como: *The city of Milan* (Italia), *Antropia* en Francia, *Alter'Incub* en Irlanda, *MaRS(CA)* y *Toronto-based Centre for Social Innovation* en Canadá, *Innovation & Action Lab* en Bélgica, *Launchpad*, *IDEA* y *CIVA LABS* en Reino Unido, *Australian Centre for Social Innovation*, *Mindlab* en Dinamarca, *Centre for social innovation* en Estocolmo o *Eutokia* y el *Parque de Innovación Social* en el País Vasco.

Como se ha señalado la innovación pública se fundamenta en factores diversos que responden al cambio social y a las dinámicas de interacción con los gobiernos y las propias estructuras de gestión en el marco de las administraciones públicas. Los modelos referidos dan cuenta del sector local como un ecosistema de innovación en el que de forma global se desarrollan acciones innovadoras orientadas a mejorar la relación con la ciudadanía, adaptar y mejorar los servicios o poner en marcha nuevas iniciativas. A continuación (figura 10) se sintetizan los principales elementos que dan cuenta de estos procesos e introducen los retos que afronta la innovación en la gestión pública.

Figura 11. Elementos de análisis de la innovación en la gestión pública

innovación en el ámbito de la gestión pública	Motores para la innovación	La eficiencia en la gestión de los recursos y el descenso de los ingresos públicos El desarrollo de soluciones digitales y la integración tecnológica La demanda ciudadana de espacios de participación La colaboración público-privada La competitividad entre territorios
	Líneas de innovación (ejemplos)	• Los servicios públicos digitales y la administración electrónica. • La integración de servicios de smart city. • El gobierno abierto y la innovación distribuida. • Las estructuras participativas de gestión de los recursos de la comunidad local (co-producción, co-gestión). • La comunicación digital con la ciudadanía (transparencia, interacción)
	Retos de la innovación	La incertidumbre política y las reticencias ante la implicación ciudadana. Dificultades para conseguir la participación de los colectivos más vulnerables y la brecha digital. El excesivo peso en la tecnología y no en los procesos, la adaptación de las organizaciones y sus estructuras, así como en el rediseño, testeo y evaluación de nuevas metodologías de coordinación y gestión de la información. La rendición de cuentas (Schaap, Geurtz, De Graaf y Karsten, 2010). La captura de los recursos generados en el marco de iniciativas que buscan incrementar el valor público de la acción institucional.

Fuente: elaboración propia.

3.2 Análisis de las prácticas innovadoras: factores de éxito y fracaso

El recorrido por los principales ámbitos de innovación pública muestra que los grandes esfuerzos de instituciones internacionales, como es el caso de la Comisión Europea, para fomentar buenas prácticas en ocasiones se ciñen a proyectos piloto, y con enormes dificultades para ser transferidos a otros contextos con diferentes condiciones sociopolíticas y administrativas, pese a que aportan soluciones a problemas y retos globales, compartidos por las AP.

Como se ha evidenciado anteriormente el principal motor de estas innovaciones ha sido la integración digital en los servicios o en la interacción con la población. Probablemente esta sea una de las razones por la que se han transferido más iniciativas innovadoras cuando éstas tienen base tecnológica. Replicar soluciones y adaptarlas una vez que se localizan los recursos para su financiación y la formación de las estructuras técnicas, parece ser más ágil y viable que reproducir métodos de coordinación, que necesitan la alineación de factores organizativos vinculados a las estructuras, su cultura, expectativas, etc., y están condicionado por factores de partida organizativos, contextuales y coyunturales.

Los resultados de distintos estudios (WHO, 2008; OSCE, 2016; Rivera, Simmonds y Román, 2012) sugieren que el impacto de las iniciativas innovadoras en materia de gestión pública es por lo general limitado. El motivo principal esgrimido por estos estudios es que no se presta suficiente interés y atención al propio proceso de innovación, y esto se debe al desconocimiento de lo que suponen estos procesos en la mejora de las instituciones públicas y los servicios que presta. Esta lógica también se relaciona con la poca información disponible sobre la evaluación de los proyectos públicos innovadores, las limitaciones de las propias evaluaciones (pobres en la sistematización de información, poco sistemática y rigurosa) y la falta de orientación hacia la generación de conocimiento de cara a facilitar nuevos procesos de innovación (WHO, 2008).

3.2.1 La relación entre factores que inciden sobre las capacidades para la innovación pública

La mayoría de las investigaciones evaluativas sobre los procesos de innovación en administraciones públicas se centran en identificar factores de éxito, limitaciones, estrategias y directrices. En la tabla 6 se recogen y ordenan en categorías todos los factores señalados por la literatura de evaluación de buenas prácticas en innovación pública a nivel internacional, con atención especial a los procesos de innovación de la gestión de los servicios públicos, la Gobernanza, y el desarrollo y cambio organizacional en las administraciones públicas.

Como podemos observar a continuación, la literatura científica actual muestra un enorme progreso en este campo, mostrando su gran complejidad. Atendiendo a la revisión de estas investigaciones es posible agrupar los factores que predicen el éxito de un proceso innovador en 22 categorías principales:

1. Viabilidad en los territorios o/y organizaciones diana.
2. Planificación de la implantación del servicio innovador y establecimiento del sistema para el cambio
3. Sistema de análisis y selección de buenas prácticas innovadoras en el proceso de diseño de la innovación pública.
4. Estrategias de implantación de la innovación
5. Modelo organizacional
6. Procesos organizacionales y de toma de decisión
7. Metas, agenda e implicación política
8. Participación de las partes implicadas ("stakeholders")
9. Liderazgo
10. Cultura y clima de innovación
11. Capacitación y formación
12. Conocimiento
13. Comunicación
14. Educación y empoderamiento de los usuarios y ciudadanos
15. Recursos económicos
16. Factores contextuales

17. Monitorización, evaluación, diseminación
18. Identificación y gestión de las resistencias al cambio y enfoque de gestión del cambio ("change management")
19. Marco normativo
20. Expectativas / impacto / resultados / productos
21. Cualidades para la capacidad de transferencia, replicabilidad y escalabilidad ("scaling-up") de la práctica innovadora
22. Capacidad para la aplicación de procesos de transferencia, replicabilidad y escalabilidad

Estas categorías muestran las tendencias actuales y sus bases teóricas señalan las principales dimensiones de la innovación pública y su relación, permitiendo generar una teoría que puede ayudar a planificar un proceso de innovación pública efectivo. En el marco de esta investigación, las categorías establecen la relevancia de estas dimensiones en el estudio de caso. La siguiente tabla sintetiza estas categorías imbricadas en el diseño de investigación propuesto y sustentadas en la revisión de la literatura científica asociada al objeto de estudio.

Tabla 6. Tabla resumen de los factores y elementos identificados en la literatura científica como predictores de éxito en la implantación de innovación en los servicios público

Factor	Criterios	Fuentes
Viabilidad en los territorios o/y organizaciones diana	— Conocimiento. — Tiempo de reacción. — Agenda política. — Custodia ("stewardship") del proceso. — Capacidad financiera. — Capacidad de los recursos humanos y técnicos. — Aceptabilidad. — Reputación. — Capacidad de monitorización. — Integración con los servicios sanitarios generales (evitando compartimientos estancos). — Capacidad para la estandarización de los procesos. — Interoperabilidad. — Niveles de colaboración entre los agentes implicados. — Experiencia en innovaciones previas.	Dedeu (2014), European Union (2015), Shaefer (2013), WHO (2008), Mangham and Hanson (2009), Leon (2012), Lemaire (2013), Spicer et al (2014), Yamey (2011), Management System International (2012), Bradley et al. (2012), Klijn (2010), Linden (2010), Matthews, Lewis and Cook (2009).
Planificación de la implantación del servicio innovador y establecimiento del sistema para el cambio	— Evaluación preliminar de la viabilidad económica y técnica. — Análisis de necesidades, recursos y oportunidades. — Diseño del itinerario, procedimientos y modelo de implantación. — Programa de contingencias. — Afrontamiento de resistencias, barreras, y limitaciones. — Distribución de roles, riesgos y responsabilidades (gestión, supervisión y seguimiento). — Asegurar apoyo político. — Establecimiento de colaboración inter-sectorial. — Asegurar apoyo económico. — Adaptación de la innovación a las necesidades y problemas de la población diana. — Identificación e implicación de los recursos humanos formales e informales.	Rivera, Simmonds, y Román (2012), European Union (2015), W, Yamey (2011), Management System International (2012), Bradley et al. (2012), Klijn (2010)

Factor	Criterios	Fuentes
Análisis y selección de buenas prácticas en el proceso de diseño de la innovación pública	— Fácil acceso a la información sobre buenas prácticas innovadoras. — Existencia de base de datos exhaustiva de buenas prácticas innovadoras. — Sistema apropiado de indicadores empíricos para valorar la evidencia y viabilidad de las buenas prácticas innovadoras existentes. — Evidencia de los factores y estrategias de éxito para superar barreras. — Clasificación de buenas prácticas en base a su replicabilidad. — Proceso apropiado de selección de buenas prácticas innovadoras basado en las ventajas comparativas de los servicios innovadores. — Análisis de la viabilidad de replicar o adaptar las buenas prácticas. — Visión de oportunidades y capacidad de creación de nuevas ideas útiles. — Capacidad para llevar a cabo experiencias piloto que se puedan evaluar rigurosamente.	Dedeu (2014), European Union (2015), Management System International (2012), Hughes, Moore, y Kataria (2011), Mulgan (2014)
Estrategias de implantación de la innovación	— Selección de estrategia de "arriba-abajo" ("top-down") o de "abajo-arriba" ("bottom-up"); aditiva o multiplicativa; flexible y adaptativa frente a estandarizada; gradual y por fases o rápida; participativa o dominada por gestores. — Cambio organizacional. — Desarrollo inter-organizacional (redes, equipos y liderazgos intersectoriales). — Implicación ("engagement") gobierno-comunidad local. — Enfoque de Gobernanza local/comunitaria. — Generación de un relato convincente sobre la problemática a abordar. — Existencia de explícitas estrategias de innovación.	Management System International (2012), Paina y Peters, (2011), Yamey (2011), Connelly (2007), Cooper, Bryer y Meek (2006), Frederickson, (2005), Gandarillas (2011), Klijn (2010), Linden (2010), Mandell y Keast (2008), UN-HABITAT (2009); Costa y García (2015), Hughes, Moore, y Kataria (2011).
Modelo organizacional	— Organización abierta con amplios espacios de colaboración y partenariado. — Apoyo a una gestión integrada. — Estructuras y procesos inter-organizacionales. — Enfoques definidos de Gobernanza horizontal y vertical. — Redes de política pública. — AP con capacidad para implementar políticas transversales. — Claridad en la orientación hacia la innovación por parte del gobierno.	Compilation of Good Practices (2013), Yamey (2011), Connelly (2007), Gandarillas (2011), Jung (2010), Keast, Mandell, y Brown (2006), Linden (2010), Mandell y Keast (2008), Martin (2010), O'Toole y Meier (2010), Rivera, Simmonds, y Román (2012), Hughes, Moore, y Kataria (2011).

Factor	Criterios	Fuentes
Procesos organizacionales y de toma de decisión, gestión de los recursos humanos	— Capacidad organizacional. — Formación y capacitación de los recursos humanos. — Diversidad en competencias y conocimientos. — Motivación hacia la innovación (incentivos, asunción de riesgos, etc). — Elección de soluciones tecnológicas para asegurar interoperabilidad y escalabilidad. — Implantación de soluciones técnicas e integración en la práctica diaria. — Incorporación de apoyo técnico para afrontar los problemas. — Aplicación de sistemas de cambio organizacional ("change management") y de rediseño de servicios. — Desarrollo organizacional (descentralización, desconcentración, simplificación de estructuras). — Redes y equipos inter-sectoriales e inter-organizacionales. — Capacidad para planificar las políticas públicas ("policy framing"). — Integración operativa. — Capacidad de gestión innovadora, funcionalidad entre el personal público y el gobierno, capacidad para el trabajo en equipo en la gestión de la innovación, capacidad de liderazgo de los equipos). — Cambio sistémico, la innovación como subsistema integrado en sistemas públicos más amplios.	Gabris, Kimberly, y Wood (2009), European Union (2015), World Health Organization (2009), Spicer et al (2014), Yamey (2011), Connelly (2007), Gandarillas (2011), Jung (2010), Keast, Mandell, and Brown (2006), Klijn (2010), Linden (2010), Mandell and Keast (2008), Martin (2010), O'Toole y Meier (2010), OSCE (2016), UN-HABITAT (2009), Navarro (2015), Costa y García (2015), Nelson, Wood, y Gabris (2011), Hughes, Moore, y Kataria (2011), Mulgan (2014)
Metas, agenda e implicación política.	— Alineamiento de los procesos de innovación con las metas y estrategias políticas. — Implicación gubernamental. — Redes de políticas públicas — Objetivos claros, concretos, precisos.	Gerber (2011), Leon (2012), Spicer et al (2014), Yamey (2011), Jung (2010), Keast, Mandell, y Brown (2006), Rivera, Simmonds, y Román (2012), Costa y García (2015)

Factor	Criterios	Fuentes
Participación de las partes implicadas ("stakeholders")	— Implicación y compromiso político y técnico. — Compromiso de organizaciones sectoriales. — Generación de coaliciones y redes. — Participación de usuarios y comunidades. — Co-creación y co-producción de servicios. — Enfoques definidos del sistema de Gobernanza. — Gestión colaborativa de los conflictos inter-organizacionales. — Redes de defensores, prescriptores y aliados. — Desarrollo inter-organizacional. — Equipos inter-sectoriales. — Implicación de proveedores. — Creatividad orientada hacia soluciones diversas entre las partes (<i>diversidad estratégica</i>). — Capacidad de empoderamiento entre las partes. — Clara demanda de innovación y cambio por parte de usuarios y ciudadanos como incentivo.	Compilation of Good Practices (2013), World Health Organization (2009), Dedeu (2014), European Union (2015), Mate, Ngubane, y Barker (2013), Lemaire (2013), WHO (2008), Spicer et al (2014), Yamey (2011), Connolly (2007), Cooper, Bryer y Meek (2006), Gandarillas (2011), Mandell and Keast (2008), Martin, S. (2010), Matthews, Lewis, y Cook (2009), Rivera, Simmonds, y Román (2012), Hollanders et al. (2013); Costa y García (2015), Hughes, Moore, y Kataria (2011).
Liderazgo	— Liderazgo estratégico, centrado en la innovación, colaborativo, colectivo y distributivo. — Defensa interna de la innovación: emprendedores, custodia de procesos ("stewardship") — Credibilidad del liderazgo. — Liderazgo sólido en todos los niveles y fases del proceso. — Promoción de la creatividad. — Compromiso institucional y de liderazgos con la co-producción de los servicios. — Asunción de riesgos y resultados de líderes y responsables políticos. — Definición y distribución óptima de los roles de liderazgo en el proceso. — Prioridad hacia la innovación. — Implicación de los profesionales <i>senior</i> en la AP. — Capacidad de creatividad en los liderazgos.	European Union (2015), World Health Organization (2009) Leon (2012), Simmons, Fajans, and Ghiron (2011), Gabris, Kimberly, y Wood (2009), Gerber (2011), Spicer et al (2014), Yamey (2011); Connolly (2007), Linden (2010), Pedraja and Rodríguez (2004), Matthews, Lewis, and Cook (2009), Rivera, Simmonds, y Román (2012); Hollanders et al. (2013); OSCE (2016), Hughes, Moore, y Kataria (2011).

Factor	Criterios	Fuentes
Cultura y clima de innovación	— Necesidades percibidas de innovación. — Motivaciones y actitudes de cambio e innovación. — Reconocimiento de los agentes emprendedores de la innovación en la organización. — Incentivos de los trabajadores públicos para la innovación. — Existencia de procesos y estructuras innovadoras previas sobre la que construir. — Conocimientos y competencias de los trabajadores públicos sobre los procesos de innovación. — Cultura y clima de creatividad entre los equipos de trabajo.	Gabris, Kimberly, y Wood (2009), Klijn (2010) Linden (2010); Rivera, Simmonds, y Román (2012),
Capacitación y formación	— Recursos humanos capacitados. — Capacitación en la preparación de la organización y los mecanismos de implantación, apoyo y monitorización de procesos de innovación y metodologías de seguimiento. — Formación en contenidos y en procesos de innovación. — Formación en evaluación.	Compilation of Good Practices (2013), Leon (2012), Gerber (2011), Gericke, Kurowski, Ranson, and Mills (2005), Spicer et al (2014), Linden (2010); Rivera, Simmonds, y Román (2012); OSCE (2016)
Conocimiento y capacidad de innovación	— Gestión del conocimiento de la innovación. — Proceso de innovación como cadena de valor. — Sistematización y generalización de aprendizaje sobre el proceso de innovación. — Buen uso de las experiencias y el conocimiento previo en las organizaciones públicas.	Allee (2003), Gandarillas (2010), Booker, Bontis y Serenko (2008), Rivera, Simmonds, y Román (2012); OSCE (2016)
Comunicación	— Niveles de calidad de la comunicación interna y externa. — Niveles de calidad y cantidad de la comunicación entre usuarios y ciudadanos. — Sistemas tecnológicos y de Gobernanza robustos e inclusivos.	European Union (2015), Spicer et al (2014), Simmons, Fajans y Ghiron (2011), Management System International (2012)
Participación, formación y empoderamiento de	— Implicación de usuarios. — Nivel educativo de los usuarios. — Promoción y empoderamiento del capital social. — Facilidad y uso amable de las nuevas tecnologías.	Compilation of Good Practices (2013), León (2012), Brown y Keast (2003), Connelly (2007), Cooper, Bryer y Meek (2006), Linden

Factor	Criterios	Fuentes
los usuarios y ciudadanos	— Conciencia y afrontamiento de la brecha digital, buscando alternativas inclusivas. — Motivación de la implicación vs fomento de la participación.	(2010), Rivera, Simmonds, y Román (2012)
Recursos económicos y gestión de las provisiones	— Recursos compatibles con la organización y sus metas. — Sostenibilidad de los recursos económicos. — Estrategias definidas de eficiencia. — Buena planificación de la cadena de valor y de las provisiones de recursos para la innovación. — Implicación de los proveedores de la AP.	Compilation of Good Practices (2013), World Health Organization (2009), Leon (2012), Gerber (2011), Hollanders et al. (2013)
Factores contextuales	— Condiciones sociales, demográficas y económicas. — Factores culturales. — Consideración de oportunidades y amenazas contextuales de la innovación. — Adaptación a las normas y valores culturales y sociales. — Demanda real de gobiernos, organizaciones administrativas y usuarios.	Dedeu (2014), European Union (2015), WHO (2008), Gerber (2011), Yamey (2011), Management System International (2012), Bradley et al. (2012), Klijn (2010), Rivera, Simmonds, y Román (2012).
Monitorización, evaluación, diseminación	— Calidad científica de la evaluación del proceso y de los resultados. — Intercambio de conocimientos. — Concienciación y aceptación de la innovación. — Expansión de la innovación a diferentes niveles.	European Union (2015), World Health Organization (2009), Gerber (2011), Simmons, Fajans, y Ghiron (2011), Management System International (2012), Mulgan (2014)
Identificación y gestión de las resistencias al cambio y enfoque de gestión del cambio ("change management")	Tipos de resistencias al cambio: — Temor de las estructuras ante la incertidumbre que plantea el cambio. — Escasa percepción de la necesidad de cambio por parte de los profesionales. — Aversión al riesgo. — Suspicacias sobre la necesidad real de cambio. — Resistencias a reconocer limitaciones. — Rechazo a la crítica externa.	Compilation of Good Practices (2013), World Health Organization (2009), Gandarillas (2011), Linden (2010), Gandarillas (2012), Matthews, Lewis, y Cook (2009).

Factor	Criterios	Fuentes
	— Resistencias al cambio en los estilos de trabajo. — Percepción de trabajo adicional. — Temores a la anulación de viejos servicios, departamentos o puestos de trabajo. — Priorización de lo urgente sobre lo importante (presiones en la prestación de los servicios). — Priorización de la prestación de los servicios sobre la mejora de los servicios. — Priorización de las metas y presupuestos a corto plazo sobre la planificación a largo plazo. — Priorización de la carrera estatus o poder personal sobre la mejora de los servicios o de la gestión. — Resistencias políticas al cambio. — Escepticismo de profesionales de base y ciudadanía. — Percepciones de amenaza de los estatus y puestos de trabajadores y gestores. — Mentalidad de compartimientos estancos. — Estructuras organizacionales borrosas, ambigüedades y conflictos de roles entre departamentos y puestos. — Desconfianza hacia nuevos enfoques. Características positivas que hacen frente a las resistencias al cambio: — Percepción de la relación riesgo/beneficio del cambio frente al no cambio. — Clima organizacional frente a la mejora y el progreso. — Cultura política de la ciudadanía. — Cultura de colaboración entre agencias y organizaciones. — Flexibilidad de la cultura burocrática. — Actitudes hacia la creatividad, la innovación y el progreso en el trabajo y los servicios. — Diversidad en los equipos de trabajo. — Capacidad de aprendizaje y adaptación de trabajadores y organizaciones. — Tolerancia al riesgo y al fracaso. — Motivaciones al cambio. — Incentivos para el cambio.	

Factor	Criterios	Fuentes
	— Altos niveles de expectativas hacia el cambio. — Implantación de una planificación y gestión del cambio. — Difusión interna de innovaciones de éxito previas. — Implicación de todos los niveles organizacionales. — Inicio de proceso de innovación desde las fortalezas y avances ya presentes en la organización.	
Marco normativo	— Alineamiento con el marco normativo. — Interoperabilidad normativa y política.	Gerber (2011), World Health Organization (2009)
Expectativas / impacto / resultados / productos	— Expectativas sobre la ejecución y rendimiento institucional. — Expectativas sobre el rendimiento económico. — Expectativas técnicas. — Expectativas sociales. — Rendimiento social. — Eficiencia. — Satisfacción y calidad de vida de los usuarios. — Sostenibilidad. — Imagen y riesgo reputacional. — Compromiso político por la continuidad y la expansión de la experiencia. — Herramientas integrales y científicas de evaluación comparativa de la experiencia.	European Union (2015), Wor, Management System International (2012), Bradley et al. (2012), Klijn (2010), Gandarillas (2012), Esteve, Ysa, y Longo (2012), Hughes, Moore, y Kataria (2011).
Cualidades para la capacidad de transferencia y expansión ("scaling-up") y exportación de la práctica innovadora	— Genérico y suficientemente sencillo para adaptarlo a diferentes contextos. — Eficiente y eficaz. — Satisfacción y bienestar de los usuarios. — Ventajas comparativas (frente a otras prácticas o productos innovadores). — Credibilidad, basada en una evidencia sólida a través de prescriptores. — Contrastable y contrastada, fácilmente visible por todas las partes. — Relevante abordando problemas percibidos como persistentes o agudos. — El coste de implantación es sobrepasado por los beneficios.	Dedeu (2014), European Union (2015), Simmons, Fajans, y Ghiron (2011), Gericke, Kurowski, Ranson, and Mills (2005), Leon (2012), Mangham y Hanson (2009), Gerber (2011), Shaefer (2013), Spicer et al (2014), Yamey (2011),

Factor	Criterios	Fuentes
	— Sólida a la vez que flexible. — Capacidad de seguimiento y mejora de los resultados a medio y largo plazo. — Capacidad de estandarización. — Interoperable. — Sostenible. — Metodología de transferencia y escalabilidad incluida en el diseño de innovación.	Management System International (2012).Mulgan (2014)
Capacidad para la aplicación de tipos de procesos de transferencia, escalabilidad o réplica a otros contextos.	— Expansión cuantitativa (horizontal). — Expansión funcional (diversificada) — Expansión política (vertical) — Expansión organizacional e institucional — Tipos de itinerarios de expansión (réplica, en cascada, en ciclos de retroalimentación).	Uving (1995), Paina, y Peters, (2011), Yamey (2011), Matthews, Lewis, y Cook (2009).

Fuente: elaboración propia

3.2.2 Barreras y retos en la innovación pública desde la experiencia aplicada

Como se señala en el Capítulo 1 un buen número de las investigaciones realizadas se centra en los factores condicionantes sobre la innovación pública.

De las 22 categorías agrupadas y sistematizadas en el epígrafe anterior como factores de éxito en un proceso innovador, podemos inferir los factores de fracaso entendiéndolo como una insuficiente o inadecuada presencia de los primeros. Por ejemplo, de acuerdo a la revisión que realizan Rivera, Simmonds y Román (2012), los procesos menos exitosos suelen aparecer en aquellas iniciativas con objetivos muy ambiciosos y amplios, se desarrollan a gran escala, en áreas sensibles políticamente, con limitaciones en la autonomía de la institución, en el marco legislativo y en la formación de los profesionales. Estos autores encuentran que los factores más frecuentes vinculados a un claro fracaso de la innovación incluyen: dificultades en formular objetivos claros debido a un insuficiente estudio de necesidades; una sobre-ambición en las metas y en las competencias atribuidas a los participantes (*lo que la gente puede hacer*), en los tiempos y en los presupuestos disponibles; retrasos en las tareas, falta de compromiso e implicación de la dirección; y errores en la gestión del proyecto o de los equipos por falta de experiencia o conocimiento.

Por su parte, Bloch (2011), en un estudio exhaustivo sobre la innovación en el sector público en los países escandinavos, señala las principales barreras para una innovación exitosa: (1) Factores políticos: Falta de flexibilidad en las leyes y regulaciones, falta de incentivos de innovación, falta de financiación; (2) Factores organizacionales y culturales: falta de cooperación dentro de la organización; (3) Otras condiciones internas: falta de tiempo dedicado a la innovación, falta de incentivos para los trabajadores; y (4) Condiciones externas: acuerdos entre organizaciones que dificultan la colaboración, falta de capacidad de los proveedores para ofrecer soluciones innovadoras, resistencia de los usuarios al cambio.

La OCDE (2016) identifica una serie de barreras a la innovación pública: (1) La innovación en las administraciones públicas no está reconocida ni premiada; (2) Falta de flexibilidad en la adjudicación y gestión de los recursos económicos; (3) Falta de flexibilidad de las normativas internas; (4) Dificultades con la incertidumbre y el riesgo inherente a la innovación; (5) Estructuras tradicionales rígidas para la complejidad actual. Mientras tanto, Esteve, Ysa, y Longo (2012) encuentran en los costes de la innovación un elemento importante que puede afectar a la disposición a embarcarse en innovaciones. Mulgan (2014) señala como principales factores que dificultan la innovación pública los siguientes:

- Falta de modelos de inversión para la innovación en las organizaciones;
- Falta de presupuestos, equipos, procesos y capacidades para la innovación;
- Sistemas que no incentivan ni premian la innovación;
- Fragmentación departamental que impide compartir la innovación;
- Falta de métodos maduros de riesgo para la experimentación.

Morales (2014) en un amplio estudio sobre el impacto de proyectos innovadores en las administraciones locales en diferentes países, especialmente del ámbito hispano, señalan como importante barrera las restricciones de la visión estratégica de las iniciativas, lo que proyecta una imagen de ineficiencia y falta de credibilidad en la población. Los factores responden al entorno que rodea a los gobiernos locales: que sean organizaciones con visión estratégica y de desarrollo muy restringido, y que la imagen que proyectan en concordancia con la percepción ciudadana es de ineficiencia y falta de credibilidad, lo que genera como reacción resistencias al cambio. A todo ello se añade un historial de fracasos o proyectos inconclusos, que generan agotamiento y saturación.

Schaap, Geurtz, De Graaf y Karsten (2010) subrayan que las AP deben entender que la innovación debe desarrollarse en un marco de democracia participativa y tener en cuenta que en ocasiones las experiencias de participación ciudadana son poco inclusivas puesto que no fomentan la implicación de los colectivos más desfavorecidos. De igual forma las AP son responsables de garantizar que los servicios co-producidos lleguen también a estos colectivos.

Las actitudes sobre la concepción de la innovación también se deben tener en cuenta. Es interesante el estudio de INnobarometer de 2005 (Comisión Europea, 2005), que plantea que en el entorno laboral son los ejecutivos y gestores los más atraídos por productos o servicios innovadores (70%). La actitud positiva hacia la innovación también varía con la edad, siendo de un 73% entre los jóvenes de entre 15 y 24 años y de un 40% entre los mayores de 55 años. El nivel educativo parece también motivar el interés por la innovación, con un 37% de personas atraídas por la innovación entre aquellos que tienen 15 o menos años de formación, mientras que los que se han formado durante 20 o más este interés se dispara al 65%.

También la actitud hacia la innovación parece variar de país en país. En dicho estudio se evidenció una gran diferencia entre países como Luxemburgo y Países Bajos (un 72% de la población encuestada se sentía atraída por los productos y servicios innovadores) y España (48%) o Alemania (38%, el país de la UE con porcentaje más bajos). No parece que haya algún tipo de criterio geográfico (Norte-Sur, Atlántico- Mediterráneo) para explicar estas diferencias, aunque las conclusiones del estudio mencionan cierta tendencia "anti-innovación" más prevalente en los países del sur.

Los estos estudios analizados señalan también qué áreas de investigación necesitan una mayor profundización:

- a) La bibliografía científica muestra una gran cantidad de estudios con catálogos de factores y estrategias de éxito de las prácticas de innovación pública. Esto puede traer cierta confusión entre los profesionales y organizaciones públicas al intentar desarrollar métodos prácticos, sencillos y asimilables en los procesos de innovación. Esto evidencia la necesidad de integrar y simplificar las características clave de un proceso exitoso de innovación pública poniendo el foco en los factores, métodos, criterios e indicadores más relevantes, en términos teóricos y prácticos.
- b) La literatura menciona algunos criterios generales a tener en cuenta para el éxito del proceso de implantación de innovaciones, pero escasamente incluye instrumentos más sistematizados y contrastables empíricamente con indicadores multi-nivel para permitir una información más rigurosa y

visible de las características de calidad y capacidad de implantación. Necesitamos profundizar más en la definición empírica y multidimensional del concepto de proceso de innovación.

- c) La literatura centrada en aspectos metodológicos habitualmente se reduce a algunas guías y estrategias organizadas en pasos lógicos. En cambio, no profundiza en la complejidad de los factores implicados en el proceso y en la relación sistémica entre ellos. Esto evidencia la necesidad de investigar con más profundidad el marco metodológico y de gestión para la ejecución exitosa de un proceso tan complejo. Matthews, Lewis y Cook (2009), en su revisión exhaustiva sobre la metodología de las "buenas prácticas" innovadoras, concluyen que:

“Actualmente, la literatura no articula los principios y directrices de las “mejores prácticas” consideradas necesarias para sentar las bases de una Guía en términos de: detalles sobre los parámetros y procesos de toma de decisiones, procedimientos de gestión de riesgos apropiados y prudentes, etc.” (Matthews, Lewis, y Cook, 2009, p. 21).

- d) La literatura en el campo ha crecido siguiendo la lógica sectorial, con muy poca interconexión entre áreas de política pública. La investigación suele buscar una *fotografía* general de la gestión de los servicios públicos que facilite un proceso de innovación más exitoso desde la base del apoyo y esfuerzo conjunto (intersectorial), centrado en la gestión intra e interorganizacional de los servicios públicos (facilitando la inclusión de enfoques innovadores sobre el desarrollo y cambio intra- e inter-organizacional, la Gobernanza pública, la gestión y desarrollo de conocimiento, la innovación social, la integración tecnológica, etc.).
- e) Se hace necesario profundizar sobre las barreras y resistencias del factor humano en las organizaciones, y este factor indica a algunas de las principales causas de la mayoría de los fracasos en los procesos de innovación pública de acuerdo a la mayoría de los autores.
- f) En la literatura analizada también se detecta una frecuente confusión entre proceso y objetivo de la innovación, es decir, entre el procedimiento para

implantar un sistema o servicio innovador y el propio sistema que se quiere implantar. Por ejemplo, podemos encontrar que para lograr un nuevo servicio público es necesario emprender un proceso de innovación que pase por una reestructuración departamental. Si no se entiende bien cuál es el objetivo final, y el objetivo es el mero proceso, esto generará enormes resistencias al cambio que aumentarán la probabilidad de fracaso. También puede ocurrir lo contrario, que solo se observe el objetivo (servicio a implantar) y no se perciba el proceso como diferenciado en sí mismo, provocando que se identifiquen las dificultades del proceso con las del propio objetivo. Por ejemplo, la simplicidad del nuevo servicio innovador en una localidad determinada puede ser considerada una característica positiva para el proceso de innovación en otro contexto. En cambio las características de otras organizaciones pueden hacer mucho más complicado el proceso y un nuevo servicio puede ser rechazado por su dificultad (se vuelve a confundir el proceso con su objetivo). Otro problema habitual es la falta de una definición clara de la innovación, lo que puede impedir su visualización, lo que puede conducir a una planificación y percepción confusa sobre el esfuerzo requerido. En conclusión, es necesaria una mayor investigación aplicada a la metodología del proceso de innovación que lo separe claramente de su objetivo para una mejor planificación de éxito.

En definitiva, necesitamos construir conocimiento sobre la comprensión sistémica del proceso global de innovación, profundizando sobre las relaciones más significativas entre los componentes que lo constituyen. Más aún, necesitamos avanzar en metodologías que faciliten una gestión proactiva y un liderazgo sólido que sepa aplicar la metodología, ya que la práctica muestra que el proceso de innovación no va a ocurrir de forma autónoma, sino en base a las voluntades de las partes (Gerber, 2011). Por ello es fundamental un esfuerzo de agregación de las diferentes experiencias de éxito puesto que en la actualidad se encuentran fragmentadas y aisladas en proyectos piloto, en muchos casos encorsetadas en análisis sectoriales, para generar metodologías de innovación integrales e integradoras.

El recorrido hecho en esta sección sobre las tendencias y prácticas de innovación pública permite concretar con más profundidad la identificación y definición de las principales dimensiones que están involucradas en el proceso de innovación pública en el estudio de caso realizado sobre las iniciativas que en los siguientes capítulos se describen.

Capítulo 4. La innovación en la gestión de la sostenibilidad ambiental. La experiencia del Ayuntamiento de Soria.

Este capítulo aborda el caso de Soria desde la perspectiva de la innovación en el desarrollo de nuevos servicios urbanos de sostenibilidad ambiental. En el año 2010 el Ayuntamiento de Soria puso en marcha el proyecto “Corredor Urbano Medioambiental Soria CO₂Cero, Eje territorial para una cultura de sostenibilidad”, avalada por el Programa LIFE+ como principal instrumento financiero de la Unión Europea para el medio ambiente.

Desde ese momento la ciudad ha contado con un nuevo enfoque de gestión ambiental que se ha fortalecido por la ejecución de una segunda iniciativa que pretendía dar continuidad, bajo el paraguas de la marca-territorio *Soria CO₂Cero*. Se trata del proyecto People CO₂Cero, “Movilización y empoderamiento de agentes clave en la custodia y promoción del medio ambiente urbano”, ejecutado durante el periodo 2011-2013. Ambos proyectos se han incorporado en el estudio de caso como una sola iniciativa puesto que tanto su visión como sus objetivos son integrados en una sola estructura de gestión y tienen continuidad en el tiempo, también ambos con el apoyo del programa LIFE+ por su carácter innovador.

Tomando como objetivo el control de las emisiones de CO₂, implicando a todos los sectores de la sociedad y a todo el territorio municipal, Soria CO₂Cero se configuró como un modelo integrado de gestión de los servicios relacionados con el medio ambiente urbano en un sentido amplio (gestión de residuos, gestión energética, medio ambiente, diseño urbano y movilidad, difusión y concienciación, participación ciudadana) y un instrumento de planificación de las políticas locales de sostenibilidad ambiental.

A continuación se describe el marco de política pública en el que se desarrollan las innovaciones desarrolladas. Se trata de la política de medio ambiente y su dimensión local como ámbito en el que se estudian los servicios gestionados por la ciudad de Soria desde la perspectiva de sostenibilidad urbana. Para ello se introduce el contexto en el que se impulsó esta iniciativa definiendo el sistema político-administrativo local, para posteriormente analizar el proyecto, su naturaleza, actuaciones específicas e impacto. Se trata de un análisis descriptivo sobre el que valorar a posteriori los elementos que intervienen en su dimensión innovadora, recogándose los resultados del estudio documental y cuantitativo realizado en el marco de la investigación doctoral.

4.1 Las políticas y servicios de medio ambiente urbano

El desarrollo urbano y los procesos de industrialización han sido factores clave en la degradación ambiental a nivel global y lo que actualmente ya se conceptualiza como crisis climática producida por la acción humana. Pensemos que el 54% de la población mundial vive en una ciudad y que en el caso de Europa, el 74% de la población se concentra en espacios urbanos (78% en España) y los espacios periurbanos han crecido con mucha mayor velocidad que las áreas urbanas tradicionales con la consiguiente concentración de actividad industrial y de servicios (Banco Mundial, 2012; Naciones Unidas, 2015).

En respuesta a estos fenómenos, el desarrollo de una estructura administrativa medioambiental descentralizada ha sido una pauta generalizada en los países occidentales, en los que la gestión del medio ambiente se ha caracterizado por un importante desarrollo conceptual, técnico y jurídico que ha potenciado determinadas competencias básicas de las administraciones locales. En esta línea, el proceso de impulso del municipalismo se ha alimentado de las políticas de sostenibilidad y ha generado una importante capacidad de liderazgo y gestión de las administraciones locales, configurando un importante catálogo de casos de éxito y buenas prácticas. Esta tendencia explica el caso de Soria y el impulso de un nuevo marco de referencia en su política local de medio ambiente urbano.

4.1.1 La evolución hacia el desarrollo sostenible y la política medioambiental

En el proceso de institucionalización de las políticas de medio ambiente se localizan varios hitos que han puesto de manifiesto nuevas prioridades para la acción pública, orientaciones de las políticas y criterios de planificación.

El más trascendental, dado que marcó la visión del medio ambiente y la relación del ser humano con los recursos naturales, fue el cambio de paradigma en el reconocimiento del impacto de la actividad humana sobre el entorno natural. Desde la década los años 70 la comunidad internacional evidenció su preocupación por el deterioro ambiental y diferentes gobiernos y organizaciones privadas de distinta naturaleza coincidieron en la necesidad de establecer estrategias de preservación

ambiental, realizar un uso más racional de los recursos naturales y articular mecanismos de lucha contra el cambio climático (Dobson, 1990).

El desarrollo de un marco conceptual común fue esencial para la implantación de políticas de sostenibilidad ambiental y para establecer los parámetros básicos de las políticas de medio ambiente impulsadas por diferentes gobiernos. La publicación de Naciones Unidas (ONU) “Nuestro Futuro Común”, también conocido como “Informe Brundtland” fue esencial. Este documento delimitó el concepto de desarrollo sostenible al modelo que “satisface las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas”²⁹. Triangulando desarrollo, bienestar social y calidad de vida, la sostenibilidad ambiental incorporaba también el concepto de justicia social en términos de distribución equitativa de la riqueza junto a la preservación ambiental como condiciones para asegurar la habitabilidad del planeta a largo plazo (Font, 2000).

Desde este planteamiento las políticas de medio ambiente suman el valor de la sostenibilidad orientándose hacia la búsqueda del equilibrio entre crecimiento económico, cuidado ambiental y bienestar. Los recursos naturales (el entorno), como *bien común* sobre el que inciden e interactúan distintos agentes (Ostrom 2000, 2007), son el núcleo del concepto de Gobernanza Ambiental (Ikeme, 2003). Este enfoque de gobierno y administración de los recursos naturales conjuga compendios normativos, prácticas institucionales, procesos de toma de decisión, redes y espacios colaborativos que configuran la manera en que las personas interactúan con el medio ambiente como bien común (PNUMA, 2008).

El impulso internacional y europeo ha sido un motor clave para el establecimiento de un enfoque de desarrollo de las políticas ambientales a partir de un diagnóstico común con objetivos compartidos por distintos agentes estatales y no estatales en base a las capacidades del planeta: el impacto producido por el desborde de las actividades humanas y el cuestionamiento de la capacidad de carga de los ecosistemas, los límites naturales al crecimiento y la necesidad de proyectar la conservación ambiental a escala global mitigando los efectos del cambio climático

²⁹ ONU (1987) Nuestro futuro común. Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Asamblea General de Naciones Unidas.

a partir de parámetros de justicia social y habitabilidad para garantizar la calidad de vida de las comunidades *presentes y futuras* (Meadows et. al., 1972; Maturana y Varela, 1996).

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano y las Cumbres de la Tierra sobre Desarrollo Sostenible junto a las Conferencias Europeas sobre Ciudades y Pueblos Sostenibles han sido, con mayor o menor éxito, encuentros de referencia para el establecimiento de objetivos y directrices en materia ambiental. La Cumbre de Río en 1992 fue clave, en relación a la temática y el caso que nos ocupa, al consensuar la necesidad de impulsar acciones urgentes para promover un desarrollo económico y social acorde con la preservación y protección del medio ambiente a través de un programa global. La base de este programa era la Agenda 21 y se centraba en la restauración del medio ambiente, la preservación y el desarrollo social como instrumento de trabajo de instituciones gubernamentales, ONU y empresas privadas.

La Agenda 21 ponía de relevancia el papel de las autoridades locales en la gestión de políticas ambientales de carácter integral potenciando su capacidad para fomentar el desarrollo sostenible e instaba a las instituciones públicas a impulsar consensos en torno a planes ambientales de carácter estratégico, que contasen con la participación de ciudadanos, organizaciones sociales y empresas³⁰. En definitiva, establecía las bases para el desarrollo de instrumentos de gestión

³⁰ La Agenda 21 señala, como bases de actuación en su capítulo 28, que “las autoridades locales se ocupan de la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica, supervisan los procesos de planificación, establecen las políticas y reglamentaciones ecológicas locales y contribuyen a la ejecución de las políticas ambientales en los planos nacional y subnacional”. En definitiva, como “autoridad más cercana al pueblo, desempeñan una función importantísima en la educación y movilización del público en pro del desarrollo sostenible”. En este sentido, el documento reivindicaba que “cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar un 'Programa 21 local'. Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, las autoridades locales recibirían aportes de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales y obtendrían la información necesaria para formular las mejores estrategias. (...) Los programas, las políticas, la legislación y las reglamentaciones de las autoridades locales para lograr los objetivos del Programa 21 se evaluarían y modificarían sobre la base de los programas locales aprobados en el marco del Programa 21” (ONU. Programa 21. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Desarrollo Sostenible. 1992).

avanzada en el ámbito local, dado que fomentaban la aplicación de técnicas de análisis estratégico para el establecimiento de planes de acción integral y planes de seguimiento a partir de indicadores ambientales, económicos y sociales que apuntalaban un proceso en los que la participación y el consenso ciudadano eran fundamentales.

En el ámbito europeo la Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad (“Carta de Aalborg”), suscrita en 1994, supuso también un importante espaldarazo a las autoridades locales para el desarrollo de sus retos y capacidades en materia de gestión medioambiental. Suscrita inicialmente por 80 autoridades locales europeas y más de 250 gobiernos nacionales, organizaciones internacionales, instituciones científicas y profesionales, Aalborg supuso el compromiso con el desarrollo de las Agendas 21 en el ámbito local. Por su parte la puesta en marcha del programa europeo “Ciudades sostenibles” facilitó la adhesión de los municipios europeos al Programa 21 de la ONU. Principalmente porque desde su implantación en 1996 ha permitido prestar asistencia a las autoridades locales en el desarrollo de sus planes estratégicos de medio ambiente y ha generado una importante base de datos de iniciativas locales europeas que han estado guiadas por los mecanismos de trabajo que recogía el “Plan de Acción de Lisboa: de la Carta a la Práctica” (Conferencia de Lisboa, 1996). La adhesión al Programa “Ciudades Sostenibles” ha pasado a ser una referencia, junto al “Pacto de Alcaldes” y otros espacios colaborativos en los que participan las instituciones locales, para el acceso a distintos instrumentos de financiación que permiten desarrollar iniciativas de carácter ambiental en los países miembros de la UE³¹.

Desde esta perspectiva, las políticas medioambientales de la UE han sido un referente clave para las políticas públicas en esta materia, desarrolladas en los estados miembro. Su base jurídica se arraiga en los artículos 7, 11 y el Título XX (arts. 191 a 193) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea – TFUE

31 “Ciudades Europeas Sostenibles” tiene como finalidad “contribuir a una mayor reflexión sobre la sostenibilidad de las zonas urbanas europeas, fomentar un amplio intercambio de experiencias, difundir las mejores prácticas de sostenibilidad a nivel local y, a largo plazo, formular recomendaciones que influyan en la política local, regional, de los Estados miembros y de la Unión Europea” (Informe Proyecto Ciudades Europeas Sostenibles. Comisión Europea. Dirección General de Medio Ambiente, 1998).

(versión consolidada, 2012), a través del cual se dota a la Unión de competencias para actuar en todos los ámbitos de la política de medio ambiente³², como la contaminación del aire y el agua, la gestión de residuos y el cambio climático. Su objetivo es la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales, el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y en particular a luchar contra el cambio climático (art. 191.1 TFUE). Para lograr estos objetivos las normas y políticas comunitarias, previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, son impulsadas por el Parlamento Europeo y el Consejo.

Es importante señalar que la política europea en materia de medio ambiente ha evolucionado de forma clara con enfoques y ámbitos de actuación que han tomado fuerza con los distintos retos que el territorio comunitario y sus instituciones han ido afrontando. En el Consejo Europeo celebrado en París en 1972, tras la primera conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente, los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron la necesidad de establecer una política comunitaria que acompañara la estrategia de desarrollo económico. En 1987 el Acta Única Europea introdujo un nuevo título sobre medio ambiente que constituyó la primera base jurídica para una política común en materia de medio ambiente, con el objetivo de preservar la calidad del medio ambiente, proteger la salud humana y garantizar un uso racional de los recursos naturales. Es a partir de este momento en que los programas de acción ambiental se convirtieron en el instrumento clave de la política de medio ambiente de las instituciones comunitarias (Santa María, 2000; Parlamento Europeo, 2017). Posteriormente las diferentes revisiones de los Tratados incorporaron referencias específicas sobre la protección del medio ambiente y el papel de las instituciones europeas en su desarrollo, hasta que en

³² El medio ambiente se integra en el TFUE como una competencia compartida (art. 7): “La Unión y los Estados miembros pueden legislar y adoptar actos vinculantes, pero los Estados sólo ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no lo haya hecho.” Se cataloga pues junto con el mercado interior, la política social, en los aspectos definidos por los Tratados, la cohesión económica, social y territorial; la agricultura y la pesca; la protección de los consumidores; el transporte; las redes transeuropeas; la energía; el espacio de libertad, seguridad y justicia y los asuntos comunes sobre salud pública.

1992 se creó el instrumento financiero para el medio ambiente europeo (Programa LIFE) y en 1993 el Tratado de Maastricht institucionalizó el medio ambiente como un ámbito de política pública de la UE.

Esta evolución conceptual vivió un momento clave que ha marcado la visión de las políticas de medio ambiente comunitarias y su traslación hacia políticas nacionales, regionales y locales hasta la actualidad. En 1998 el Consejo Europeo celebrado en Cardiff, también llamado “proceso de Cardiff”. Es en este momento en el que se plantea la Integración de la Política Ambiental (IPA). Se trataba de un planteamiento estratégico que suponía incorporar consideraciones ambientales fundamentadas en las fases de diseño y planificación de todas las políticas, acompañándolas de herramientas para analizar su impacto:

“La integración de la política ambiental (IPA) implica un proceso continuo para asegurar que los problemas del medio ambiente se vean reflejados en todos los ámbitos de acción. Por regla general, esto exige cambiar aspectos de las actividades políticas, organizativas y de procedimiento para que la incorporación de las cuestiones ambientales se produzca ya en sus fases iniciales y se continúe durante su puesta en práctica. El resultado de la IPA debe ser una mejora global de las políticas y de su aplicación, de acuerdo con las necesidades del desarrollo sostenible.”
(Ministerio de Medio Ambiente, 2006:7)

En 1999 el Tratado de Ámsterdam apuntaló la evolución de esta política comunitaria, con la obligación de integrar la protección medioambiental en todas las políticas sectoriales de la Unión para promover el desarrollo sostenible. El concepto IPA sigue presente y se incorpora en la Estrategia de Desarrollo Sostenible (EDS) aprobada en 2001. Su objetivo era fomentar el crecimiento y el empleo con una dimensión medioambiental. En 2006 la EDS fue revisada y actualizada para combinar las dimensiones interna e internacional del desarrollo sostenible con la misión de mejorar la calidad de vida fomentando la prosperidad, la protección medioambiental y la cohesión social.

Con el Tratado de Lisboa, en 2009 se suman a estos objetivos políticos la lucha contra el cambio climático y el desarrollo sostenible en las relaciones con países terceros, reforzada con el compromiso alcanzado en 2011 (Estrategia de la Unión

sobre la Biodiversidad) para poner fin a la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos. Además se ahondaba en la necesidad de desarrollar procedimientos más eficaces para favorecer la coherencia general del proceso de decisión en materia ambiental. De esta forma durante el periodo 2007-2014 la Comisión incorporó un sistema de evaluación de impacto ex ante que permitiría asumir tanto la dimensión ambiental de las decisiones adoptadas, como los aspectos sociales y económicos. También se mejoró el proceso de consulta a agentes clave con un procedimiento sistematizado que posteriormente se abriría a consultas telemáticas a la ciudadanía.

Desde la última década la integración de la política ambiental ha realizado avances significativos y se ha materializado en el desarrollo de sistemas exhaustivos de indicadores que se incorporan en todas las acciones realizadas por parte de la UE, bien a través de Fondos Estructurales (Fondo Europeo de Desarrollo Regional – FEDER, Fondo Social Europeo – FSE) y los Fondos de Cohesión, como también de programas de gestión directa llevados a cabo por la Comisión Europea. Para ello, los ciclos plurianuales de planificación presupuestaria y los sistemas de auditoría han sido claves.

Relacionado con lo anterior, esta visión de las políticas de la UE ha generado interesantes instrumentos de análisis y evaluación del impacto de las acciones llevadas a cabo con financiación europea, que ha permitido la reorientación de los programas e instrumentos financieros comunitarios que alimentan a la propia Agencia Europea de Medio Ambiente (European Environment Agency, EEA), encargada de realizar informes que cubren sectores y temas específicos. Se trata de un sistema holístico de indicadores que se articulan en torno a cinco tipos: descriptivos, de rendimiento, de eficiencia, de efectividad de las políticas y de bienestar bajo el enfoque “total welfare” (EEA, 2014).

Desde este momento la transversalidad del enfoque ambiental ha supuesto un claro avance en el desarrollo de instrumentos horizontales y la Estrategia Europa 2020, agenda política para el periodo 2014-2020, estableció como objetivo el logro de un “crecimiento inteligente, sostenible e integrado”.

Se trata de tres criterios para el desarrollo de todas las políticas comunitarias, que incorporan como principio el desarrollo sostenible para avanzar en una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos. Estos principios se recogieron en el Séptimo Programa de Acción en materia Ambiental (7th Environment Action Programme -EAP)³³ y que a pesar de establecer medidas hasta el año 2020, incorpora una visión a largo plazo con elementos estratégicos que toman como horizonte el 2050. El Programa plantea tres objetivos generales: 1) proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión, 2) transformar la UE en una economía baja en carbono, eficiente en cuanto a recursos, verde y competitiva, y 3) salvaguardar a la ciudadanía comunitaria de presiones relacionadas con el medio ambiente y riesgos para la salud y el bienestar. A estos se sumaban dos objetivos adicionales de prioridad horizontal: lograr que las ciudades del territorio de la UE sean más sostenibles y abordar los desafíos ambientales y climáticos internacionales de manera más efectiva (Comisión Europea, 2014).

Para lograr estos objetivos, el EAP delimita instrumentos clave facilitadores (“enablers”), sobre los cuales se articulan indicadores que, a su vez se despliegan en la planificación y evaluación de las políticas ambientales nacionales apoyadas por las instituciones europeas (Comisión Europea, 2014): una mejor implementación de la legislación, instrumentos más eficaces de información de cara a mejorar la base de conocimiento de las políticas públicas, más y mejores inversiones para la política ambiental y climática y, de nuevo la IPA, una integración completa de requisitos y consideraciones ambientales en otras políticas.

La siguiente figura representa los principales hitos en esta evolución en el marco europeo sobre la base de decisiones estratégicas de alto impacto en materia de política pública en los estados miembros y evidencia la transferencia de tendencias globales en materia de sostenibilidad ambiental frente al cambio y la crisis climática.

³³ Decisión No 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta».

Figura 12. Principales hitos en la evolución de las políticas medioambientales en el espacio europeo



Fuente: elaboración propia

En paralelo a la política europea de sostenibilidad ambiental, adaptación y lucha contra el cambio climático, desde 2016 y a raíz de la adopción en septiembre de 2015 de la Agenda 2030 por la Asamblea Mundial de Naciones Unidas, la orientación de las políticas de sostenibilidad incorpora otro input. Se trata de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), surgidos de los Objetivos del Milenio (ODM), orientados a “erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible” (ONU).

La Agenda 2030 plantea una nueva estrategia fundamentada en criterios de integralidad y transversalidad que delimita los indicadores (figura 12) para poner en marcha iniciativas para acabar con la pobreza, impulsando el crecimiento económico a través del abordaje de necesidades sociales, entre las se plantean la educación, la salud, la protección social y las oportunidades de empleo, en paralelo a la lucha contra el cambio climático y la protección del medio ambiente.

Figura 13. Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: Naciones Unidas, 2017

Las Agendas de Desarrollo Sostenible se plantean, desde esta filosofía, como un instrumento de planificación global y, pese a que los 17 ODS y sus 169 metas de carácter integrado, son jurídicamente vinculantes para los países, el establecimiento global de las prioridades de acción está siendo ya un referente para la planificación en cascada de políticas públicas y los ODS están siendo un referente común para gobiernos nacionales en el establecimiento de prioridades de inversión a nivel regional y local. De esta forma, el diseño e implantación de Agendas locales 2030 está siendo una práctica normalizada, principalmente en municipios urbanos, y el establecimiento de indicadores comunes permitirá según las previsiones de Naciones Unidas revisar anualmente el avance de los ODS y el impacto de las acciones implementadas en cada país.

La organización internacional es clara a este respecto:

“La acción para alcanzar los ODS debe llevarse a cabo a muchos niveles, pero la acción a nivel local es crítica. El Foro Político de Alto Nivel sirve como el foro mundial esencial para proporcionar liderazgo político, orientación sobre el logro de los ODS para 2030 mediante el intercambio de experiencias, incluidas historias de éxito sobre el terreno; así como desarrollar recomendaciones para fortalecer la implementación, el seguimiento y la revisión de los ODS. En esta función, el Foro promueve la rendición de cuentas, fomentando un intercambio de mejores prácticas y apoyando la cooperación internacional.” (ONU, 2018)

Los avances de los ODS se revisan por primera vez en 2018 de forma global y la información generada se integra en una plataforma de conocimiento³⁴ que supone un instrumento de gran valor para el análisis y la planificación de políticas regionales y locales coordinadas en base a prioridades globales. Por su parte la UE ha integrado estos ODS en su panel de indicadores de evolución de distintas políticas comunitarias y entre ellas se encuentran los aspectos relacionados con la sostenibilidad ambiental.

4.1.2 La institucionalización de las políticas de sostenibilidad urbana en España

Desde el punto de vista de las administraciones locales españolas, la institucionalización del Derecho Ambiental marcó el proceso de desarrollo de un importante catálogo de normativa que vinculaba el Derecho Administrativo y el Penal. El nuevo marco jurídico se circunscribía a la protección y preservación de los recursos naturales y tenía su origen en la normativa que regulaba las condiciones de salubridad de las actividades productivas y obligaba a las instituciones privadas (Mecati, 2000; Giralda, 2010)³⁵.

³⁴ Sustainable Development Goals. Knowledge Platform (ONU), revisado el 14 de octubre de 2018. <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2018>

³⁵ El Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP) de 1961 y la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos y Ley 38/1972, de 22 de diciembre,

En España el medio ambiente se plantea como un ámbito de acción pública a partir del artículo 45 de la Constitución Española, al consignar que "los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva". Sobre esta base, varias han sido las fuentes que han fundamentado el desarrollo de actuaciones en esta materia por parte de los municipios españoles (Mairal, 2014).

El proceso de desarrollo normativo tuvo un impulso definitivo con la incorporación de España en la UE en 1996 y supuso la producción permanente de normas de carácter público y privado centradas en la conservación y protección del medio ambiente, con la transposición de directivas europeas y la transferencia de materias ambientales a las Comunidades Autónomas, a las que se sumaba a la jurisprudencia resultante de la aplicación del Derecho Ambiental (Giralda, 2010).

Las competencias locales en materia ambiental se fundamentan constitucionalmente en el concepto de autonomía local (art. 137 CE 1978), la Carta Europea de Autonomía Local, ratificada por España el 20 de enero de 1998³⁶ y el catálogo de competencias establecidas por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y sus sucesivas modificaciones. La LBRL consigna como *competencias propias* de los municipios los siguientes ámbitos de actuación de carácter ambiental: medio ambiente urbano (parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas) (art. 25b);

sobre Protección del Medio Ambiente Atmosférico fueron las bases de partida del Derecho Ambiental español.

36 La Constitución Española de 1978 establece que "El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses" (art. 137), mientras que la Carta Europea de la Autonomía Local define este principio como "el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes" (art. 3.1.), fortaleciendo a las autoridades locales al delimitar los parámetros de la atribución de sus competencias. A este respecto, la Carta señala que "Las competencias encomendadas a las Entidades locales deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley" (art. 4).

abastecimiento de agua y gestión de aguas residuales (art. 25c); infraestructuras viarias (art. 25d); prevención y extinción de incendios (art. 25f); tráfico y movilidad (art. 25g); y protección de la salubridad pública (art. 25j).

Esta delimitación competencial es la base de políticas y servicios vinculados al diseño y el planeamiento urbano, la promoción del patrimonio ambiental como recurso turístico, el desarrollo de políticas de ahorro y eficiencia energética vinculadas a la gestión de vivienda de protección pública, transporte urbano, equipamientos municipales o el impulso de procesos de participación ciudadana en torno a iniciativas locales ambientales.

En este punto es preciso hacer una referencia a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) que reforma la LBRL y que obliga a ajustar la actividad municipal a criterios estabilidad presupuestaria y control económico-financiero. La LRSAL desarrolla la reforma del artículo 135 de la Constitución realizada en 2011, a través de la cual se consagraba la estabilidad presupuestaria como principio rector de las actuaciones de todas las Administraciones Públicas. Con esta nueva orientación se implementaron mecanismos de control de la acción municipal y se abrió una vía administrativa de refuerzo de la capacidad de intervención del gobierno central en las haciendas locales, lo que planteaba un desdibujamiento de la acción municipal en pro de servicios re-centralizados a través de las Diputaciones Provinciales, en un contexto de contracción de las políticas locales por la radical reducción de los ingresos municipales debido a la crisis económica.

La nueva ley introdujo nuevos parámetros para la gestión de los servicios públicos locales, con la revisión del régimen jurídico y el marco competencial de Diputaciones y Administraciones locales, así como de sus organizaciones. El objetivo de esta reforma normativa, principalmente orientada por los parámetros políticos de la UE a raíz de las intervenciones sobre los países que más sufrieron la crisis, era clarificar las competencias de las entidades locales para lograr una mayor racionalización de la estructura local y evitar duplicidades, estableciendo mecanismos que facilitasen un control financiero y presupuestario más riguroso en la gestión local.

En lo referente al medio ambiente, el marco competencial se acotó al término *medio ambiente urbano* y su protección, sin hacer cambios en las materias competenciales propias de estas entidades que ya se establecían en la LBRL (art. 1. Ocho 2, LRSAL). Lo interesante de la nueva redacción y la modificación de la Ley de Bases, es el desdoblamiento de las competencias ligadas al medio ambiente, la protección del entorno y la gestión de la sostenibilidad de una parte, y la distinción entre la tipología de municipios urbanos respecto al resto de entidades locales (municipios rurales, mancomunidades de municipios, diputaciones) (Mairal, 2014). Cuestión también importante fue la necesaria regulación por ley de estas competencias y la evaluación de la conveniencia de implantar servicios locales en desarrollo de las materias atribuidas a las entidades locales conforme a los principios de “descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera” (art. 1. Ocho 3, LRSAL)³⁷.

³⁷ Las críticas y respuestas institucionales a la LRSAL no se hicieron esperar y además de la Asamblea de Extremadura, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, el Gobierno del Principado de Asturias y el Parlamento de Navarra, interpusieron distintos recursos de inconstitucionalidad a varios de los preceptos de la LRSAL y el modelo de atribución competencial que planteaba la norma, al entender que invadía el propio marco competencial de las Comunidades Autónomas, así como la autonomía local. Dos han sido los grandes ejes que han marcado este debate constitucional, como se adelantaba anteriormente. De un lado, se ha cuestionado el papel del Estado en el diseño del mapa local, la atribución de competencias y el control financiero de las entidades locales.

Se debe tener en cuenta que el modelo LRSAL, se articula básicamente a través de las competencias propias de las entidades locales como las atribuidas por la Ley (arts. 2, 7.2, 25 y 26 LBRL), planteando la posibilidad de que el Estado y las Comunidades Autónomas deleguen competencias a estas entidades (arts. 7.3 y 27). El modelo se complementa con limitaciones para el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las delegadas, estableciendo un desapoderamiento de la prestación de servicios al municipio en función a su coste efectivo³⁷.

El resultado de la implantación de la ley y las posteriores sentencias del Tribunal Constitucional (STC 41/2016, STC 11/2016) han evidenciado la complejidad institucional del diseño competencial y de financiación del sector local en nuestro país, llegando a “cuestionar el espíritu de la ley” (Montilla, 2016) con estimaciones parciales de los recursos planteados, que hacen pensar que “el cambio sólo sirvió para que nada cambiase” (Campos, 2016). Y es que, “si sumamos, las declaraciones de inconstitucionalidad y las declaraciones de interpretación conforme contenidas en estas sentencias podemos afirmar que los objetivos de la LRSAL en relación a la reordenación de competencias autonómicas sobre régimen local y a las limitaciones a la autonomía de los municipios han resultado, en buena medida, desactivadas” (Montilla, 2016).

La LRSAL, por tanto, no reprodujo la transversalidad necesaria de esta materia y el catálogo competencial atribuido a las entidades locales da por hecho la intervención del sector público en ámbitos de política pública que pudiesen parecer inconexos aunque la práctica unanimidad de organizaciones internacionales, instituciones europeas y organizaciones científicas y ciudadanas, coinciden en vincular como políticas de carácter más o menos integrado por su impacto en el territorio y la calidad de vida de las personas. Se trata de un enfoque sistémico relacionado con el planteamiento de Integración de la Política Ambiental (IPA) anteriormente analizado, impulsado con el proceso Cardiff desde 1998: un enfoque más cercano a los servicios ligados a los ecosistemas, donde el bienestar humano está condicionado por políticas públicas que inciden directamente sobre las dinámicas de uso del suelo (planificación y gestión), el cambio climático, la calidad del aire, las aguas, los espacios públicos, etc., la gestión de los recursos naturales y el capital natural. Carmen Navarro y David Alba sintetizaron este enfoque de manera precisa en el análisis comparado de políticas locales de medio ambiente en los grandes municipios de la Comunidad de Madrid, al referirse a la política local de medio ambiente como una “materia transversal que se ha expandido desde los ámbitos de los residuos, limpieza viaria, mantenimiento de parques y jardines y distribución y tratamiento de aguas (servicios básicos competencia de los municipios desde la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local) a las cuestiones de movilidad, eficiencia energética, desarrollo urbano sostenible y la aplicación de nuevas tecnologías como modelos de *smart cities* en la actualidad” (Navarro y Alba, 2017, p.13).

Pese a la evolución de Sentencias del Tribunal Constitucional, la falta de una claridad normativa en materia competencial, ligada a la realidad de las entidades locales que gestionan servicios vinculados, en distintas áreas de política pública desde una perspectiva sistémica, puede suponer un importante retroceso del municipalismo español, con administraciones locales consolidadas como principales prestadoras de servicios de proximidad³⁸, cuestionándose su capacidad de respuesta y adaptación a las necesidades reales de la población ante retos tales

³⁸ Se entiende por políticas de proximidad las decisiones y actuaciones de las administraciones locales orientadas al aprovisionamiento de recursos en el territorio que satisfacen necesidades individuales o colectivas de carácter económico, social, ambiental o cultural (Mairal, 2009).

como la lucha contra el cambio climático, la resiliencia urbana o la transición energética.

En todo caso, contrasta un diseño competencial local en materia medioambiental que dista de las actuaciones a las que las entidades locales hacen frente de manera cotidiana y que se integran en un concepto amplio de política medioambiental. El modelo de distribución presupuestario establecido por la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, recoge esta realidad con programas de gasto ligados al concepto de “servicios públicos” en los subprogramas y partidas de gasto de Movilidad (gestión del tráfico), Vivienda y urbanismo (Urbanismo, Vía pública), Bienestar (Saneamiento y suministro de agua, Limpieza viaria, Alumbrado público) y el recogido en la literalidad de las reglas presupuestarias, Medio Ambiente (Parques y jardines, Protección del medio ambiente y otras actividades relacionadas con el medio ambiente).

En paralelo, la UE ha seguido siendo un agente clave para que las autoridades locales impulsen iniciativas de carácter ambiental ligadas a este enfoque transversal que proponía el concepto IPA y que en el sector local español ha ido calando a pesar del modelo competencial establecido. Esta dinámica se ha mantenido también pese a las limitaciones financieras de las administraciones municipales durante el periodo de crisis. Este es el caso de la ciudad de Soria y el caso analizado en los siguientes epígrafes.

Como se señalaba anteriormente, la UE viene planificando en sus periodos presupuestarios instrumentos de impulso del medio ambiente europeo, introduciendo y potenciando herramientas de fortalecimiento de las capacidades de las instituciones para trabajar en distintas materias ligadas a la sostenibilidad urbana, la eficiencia de los recursos (naturales, energéticos, etc.), la información y comunicación de las políticas ambientales y el patrimonio natural, o la Gobernanza medioambiental. Para ello han sido claves distintos instrumentos financieros que han generado importantes resultados, tanto desde el punto de vista técnico como de interacción entre el sector público y privado (incorporación de enfoque IPA, desarrollo de instrumentos de evaluación basados en sistemas de indicadores

homologados en el territorio UE, soluciones tecnológicas testadas en distintos contextos, intercambio y sistematización de conocimientos, etc.). Un aspecto supletorio y también muy importante se ha desplegado en la gestión de muchas entidades locales a otras áreas de gestión distintas a la medioambiental, ha sido el enfoque de gestión por proyectos y la lógica plurianual de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación técnica y financiera establecida en las convocatorias europeas en las que han participado las entidades locales. En muchos casos, esta experiencia generó un rodaje previo a las estructuras de gestión que ha hecho más ágil la aplicación del marco normativo europeo, sobre todo durante el periodo 2014-2020³⁹.

De lo anterior se destaca la relevancia de varios elementos conceptuales, ligados a la propia evolución del concepto de desarrollo sostenible, que se han desarrollado en distinta medida a través de programas específicos de apoyo a las autoridades nacionales, regionales y locales. Estos marcos referenciales y conceptuales han supuesto un acicate para la captación de fondos por parte del sector público en materia de medio ambiente y un elemento motivador a la innovación en este ámbito, en muchos casos ligada a la lucha contra el cambio climático y mitigación de sus efectos:

1. El primero es el concepto de *Gobernanza ambiental o medioambiental*, clave para entender la filosofía de actuación de los gobiernos y administraciones locales en materia de medio ambiente, tanto desde el punto de vista del gobierno multinivel, la interacción de actores diversos y el despliegue de redes

³⁹ Se deben referenciar los reglamentos que regulan el acceso a financiación y que han delimitado también cambios en la normativa nacional por la transposición o la ratificación normativa, entre otras: Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), ratificado el 2 de febrero de 2012; Reglamento (UE, Euratom) 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) 1605/2002 del Consejo; Reglamento (Euratom, CE) 2185/96 del Consejo, de 11 de noviembre de 1996, relativo a los controles y verificaciones in situ que realiza la Comisión para la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas contra los fraudes e irregularidades; Reglamento (CE) 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado; Reglamento (UE) 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión.

de política, como de la participación social en las políticas y los servicios públicos.

El sistema económico globalizado se asienta sobre un modelo intensivo de extracción, distribución y utilización de recursos naturales que ha generado impactos críticos sobre los ecosistemas. La evidencia de los impactos generados por el modelo hizo que “a partir de los años sesenta del siglo XX la comunidad académica, la opinión pública internacional y distintas organizaciones sociales llamaron la atención ante la creciente demanda energética de la sociedad y la errónea percepción del entorno natural como proveedor ilimitado de recursos. (...) se revelaron como urgentes el límite al crecimiento económico y a las actividades que lo propician y la construcción de un nuevo paradigma de gobierno sobre la naturaleza, incluidos los seres humanos. De modo que la Gobernanza ambiental se instituyó como una de las respuestas para modificar las dificultades y desaciertos del modelo productivo” (Montoya y Rojas, 2016, p. 311). Desde esta perspectiva, la movilización social en torno a problemáticas ambientales diversas (deterioro de espacios naturales, infraestructuras nocivas para la salud como incineradoras, vertederos o antenas, etc.) forman parte del acervo de analizadores históricos de la movilización ciudadana. En este ámbito la iniciativa ciudadana ha sido clave, como también lo ha sido la normalización de las lógicas de Gobernanza ambiental en la gestión de las políticas locales, a las que se ha sumado el refuerzo de otras instituciones que han apostado por desarrollar acciones en esta materia (de nuevo el gobierno multinivel como factor desencadenante)⁴⁰.

⁴⁰ La UE ha sido prolija en materia de Gobernanza ambiental y ha dedicado importantes recursos en la labor de facilitar la interacción en el territorio y reforzar sus políticas de cooperación internacional en esta materia. Según se recoge en la Comunicación de la Comisión “Acciones de la UE para mejorar el cumplimiento y la Gobernanza medioambiental”, “La UE ya dispone de un amplio corpus de legislación medioambiental ya consolidada. No obstante (...) existen importantes obstáculos para su aplicación. Estos obstáculos están vinculados a problemas medioambientales persistentes tales como la contaminación difusa del agua, la baja calidad del aire en las zonas urbanas, el tratamiento insatisfactorio de los residuos, y el declive de especies y hábitats.” (Comisión Europea, COM/2018/010 final: 2), a los que se unen los delitos ambientales. Las estimaciones combinadas de la OCDE, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), e INTERPOL sobre el valor monetario de los delitos contra el medio ambiente muestran que es el cuarto delito en importancia a escala

2. Ligado a la idea de Gobernanza ambiental surge el concepto de *resiliencia urbana*. El referente en el análisis y aplicación de este concepto a nivel urbano, principalmente, es Naciones Unidas con el Programa de Perfiles de Ciudades Resilientes (CRPP). A través de este programa, donde destaca la participación de Barcelona como única ciudad española asociada hasta 2018, Naciones Unidas “provee a gobiernos nacionales y locales herramientas necesarias para medir y aumentar la resiliencia frente al impacto de múltiples amenazas, entre ellas, las relacionadas con el cambio climático” (Naciones Unidas, 2016). Se busca con ello una planificación urbana más comprensiva, integrada y abierta a riesgos sobre los que desarrollar estrategias a medio y largo plazo y “a través de alianzas con diversos actores, entre los que están agencias internacionales, instituciones académicas y de investigación, miembros del sector privado y ONG, el CRPP desarrolla un enfoque de planificación y gestión urbana amplio e integrado para elaborar perfiles y acompañar la resiliencia de una ciudad frente a los posibles peligros.” (Naciones Unidas, 2016)

En el marco de este programa se vienen desarrollando campañas en las que participan otras ciudades españolas, como es el caso de la iniciativa “Making Cities Resilient”. Se trata de trabajar en la filosofía del poder transformador de las ciudades (“transformative power of cities”). Junto a Barcelona, se han sumado Madrid, Bullas, Tremp y Lugo. Las autoridades locales cuentan con el respaldo de Naciones Unidas con recursos de gran interés que se alimentan también del intercambio de experiencias: manuales para líderes de gobiernos locales, formación, asesoramiento a través de un panel de expertos y expertas internacionales, información clave sobre el marco operativo para la realización de planes de resiliencia, o infraestructuras de datos abiertos⁴¹.

3. La idea de *uso eficiente de los recursos y de una economía baja en emisiones de carbono* también es un concepto clave. Se fundamenta también en la insostenibilidad del modelo actual de desarrollo económico, basado en un uso

internacional. Es por ello que, entre otras medidas, en enero de 2018 se crea un grupo de expertos y expertas en materia de cumplimiento y Gobernanza ambiental (Decisión de la Comisión, 2018/C 19/03).

⁴¹ <https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/>

cada vez más intenso de los recursos y en las emisiones nocivas. En este concepto se basan acciones orientadas a mejorar la eficiencia energética desde la perspectiva de “hacer más con menos” buscando el equilibrio en la relación entre lo que la sociedad demanda a la naturaleza (extracción de recursos, emisiones contaminantes y, en general, las presiones ejercidas sobre los ecosistemas) y los resultados obtenidos (producción económica o la mejora del nivel de vida). Desde esta perspectiva, “la transición hacia una economía hipocarbónica es un componente especialmente importante del objetivo más amplio de reducir la carga medioambiental que supone el uso de recursos por parte de la sociedad” (AEMA, 2015) y ha sido el fundamento de proyectos relacionados con la mejora de infraestructuras, la incorporación de las TIC en la gestión energética, los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS), así como un principio a tener en cuenta en el diseño de Estrategias Integradas de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI).

Este planteamiento está directamente relacionado con conceptos tales como la *Economía Verde*, como modelo que integra la dimensión social y la conservación de los ecosistemas y se centra en la reducción de los riesgos ambientales y la eficiencia en el uso de los recursos. También se liga a otro concepto marco sobre el que se despliegan distintas áreas de actuación, como es la *Economía Circular*, centrada en el ciclo de los recursos y es un modelo basado en la reutilización, la reparación, la remanufacturación y el reciclaje de los materiales y productos, ante la utilización de materias primas vírgenes (Generalitat de Catalunya, 2017). La UE también ha desarrollado instrumentos de apoyo a iniciativas en este ámbito, que permite el despliegue escalado de fondos en todo el territorio comunitario. Se trata del Plan de Acción para la Economía Circular en Europa, presentado en noviembre de 2015, como estrategia de impulso de la competitividad de los países y empresas europeos al potenciar nuevas oportunidades empresariales, así como maneras innovadoras y más eficientes de producir y consumir (Comisión Europea, 2017).

4. Sin duda, si hay un concepto que se ha normalizado en el sector público local, especialmente en contextos urbanos, es el de *ciudad inteligente* (*smart city*). Su evolución se ha ligado a una triangulación de elementos clave (Ciudades,

territorios y ciudadanía inteligentes), sobre la que se han desarrollado diferentes iniciativas, hasta la fecha centradas principalmente en impulso de soluciones tecnológicas. La idea de ciudad inteligente hace referencia a la capacidad de las administraciones locales para impulsar nuevos y más eficientes servicios centrados en el ciudadano, incorporando las tecnologías de la información y la comunicación como herramientas para mejorar la eficiencia energética y la sostenibilidad. Incluye cuatro elementos clave sobre los que desplegar políticas y servicios desde una perspectiva integrada: un espacio urbano, un sistema de infraestructuras, un complejo de redes (infoestructuras) y plataformas inteligentes (soluciones TIC), y una ciudadanía que ejerza de eje vertebrador de las políticas⁴².

Se trata de un concepto que durante la última década ha movilizado recursos para la implantación de herramientas innovadoras para la gestión de la ciudad, basadas en soluciones tecnológicas que han dado como resultado un claro avance en materia de *big data*, implantación de tarjetas inteligentes para el acceso a servicios personalizados, redes inteligentes y sistemas de control en las ciudades (sistema energéticos en equipamientos, iluminación de vías y espacios públicos, control de tráfico), sensorización de infraestructuras, parque móvil (aparcamiento público, contenedores y vehículos para la gestión de residuos urbanos, etc.), desarrollo de aplicaciones móviles de información e interacción con la ciudadanía (avisos, comunicación de incidencias ambientales, turismo ambiental y cultural), etc.

La evolución de este concepto y el incremento de programas y servicios relacionados con el medio ambiente, también se evidenció en la aprobación del Plan Nacional de Ciudades Inteligentes en marzo 2015, por parte del Ministerio de Industria, Economía y Turismo, sobre el que se desplegaron distintas acciones de apoyo financiero a iniciativas regionales y locales, financiadas por el Ministerio de Economía y Competitividad. En diciembre de 2017, se aprobó el

⁴² Libro blanco de las Smart cities, elaborado por Enerlis, Ernst and Young, Ferrovial and Madrid Network (2012)

Plan Nacional de Territorios Inteligentes, dando continuidad al anterior, poniendo el foco de nuevo en el despliegue de la Agenda Digital para España.

El análisis de contexto de este Plan recoge sobre las iniciativas impulsadas en este ámbito hasta 2017 y señala que “España ocupa una acreditada posición de liderazgo” reconocido por la red European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities (EIP-SCC), formada por ciudades, industrias, pequeñas empresas, bancos, grupos investigación y profesionales individuales y que está apoyada por la Comisión Europea: las ciudades españolas representan el 54% de los proyectos europeos impulsados por entidades individuales con 89 proyectos. De todos los proyectos puestos en marcha, las administraciones municipales españolas participan en un 63% de los proyectos que han logrado fondos europeos y en relación a las soluciones puestas en marcha, 94 ciudades españolas participan en 134 proyectos (Ministerio de Turismo, Energía y Agenda Digital, 2017: 8).

Estos planteamientos responden al avance en el análisis y el desarrollo de conocimientos sobre la gestión de los recursos locales, en muchos casos sobre la evidencia de los resultados obtenidos. La propia Agencia Europea de Medio Ambiente recoge esta perspectiva al señalar que “las medidas establecidas en la política comunitaria de medio ambiente han demostrado ser particularmente eficaces cuando se trata de hacer frente a presiones medioambientales locales, regionales y continentales. Muchos de los problemas medioambientales actuales se caracterizan por su complejidad (es decir, obedecen a múltiples motivos y además presentan numerosas relaciones de interdependencia entre sus causas subyacentes y los impactos asociados a las mismas).” Y desde esta perspectiva, plantea que la evolución de los retos que deben ser abordados “depende de las tendencias europeas y de las *megatendencias* mundiales relacionadas con la demografía, el crecimiento económico, la estructura del comercio, el progreso tecnológico y la cooperación internacional” (AEMA, 2015, p. 35).

Como vemos la complejidad de la intervención del sector público en materia ambiental en Europa y en el caso de España, también ha marcado la evolución de las prácticas a nivel local. A este respecto la capacidad de respuesta, innovación y gestión ha marcado en diversos casos el desarrollo institucional de las AL

españolas durante las tres últimas décadas, aportando en materia medioambiental distintas iniciativas impulsadas por municipios que han logrado distinguirse y significarse como territorios comprometidos con la sostenibilidad ambiental. Ejemplo de ello han sido Zaragoza, Vitoria-Gasteiz o Rivas Vaciamadrid, municipios reconocidos por distintas instituciones europeas e internacionales⁴³. También ha sido decisiva la creciente participación de las AL españolas en instrumentos financieros para el medio ambiente tales como LIFE+, programas orientados al desarrollo de la eficiencia energética (*Intelligent Energy*) o el impulso de las Ciudades Inteligentes (*Smart Cities*). Se suman a ello las EDUSI en proceso de implementación, basadas en los principios anteriormente conceptualizados.

No obstante se debe tener en cuenta que la regulación de la estabilidad presupuestaria insta a las autoridades locales a revisar el catálogo de servicios y proyectos en marcha y realizar un replanteamiento en la planificación de sus políticas para evitar aquellas competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas. El problema viene de la aplicación laxa de este criterio legal habida cuenta de la existencia de diversas iniciativas y servicios implantados y la falta de un instrumento legal claro y exhaustivo que vaya más allá del criterio financiero para confirmar el ajuste de las políticas existentes a la ley. De igual forma, la dinámica de transferencia de políticas (Dolowitz y Marsh, 1996), consolidada en materia de medio ambiente en el marco europeo, podría ponerse en cuestión, pudiendo reducir la capacidad de intercambio y difusión de conocimiento, cooperación técnica y trabajo en red de muchos municipios. Sin embargo, el resultado de la evolución anterior muestra una paradoja clara, que se representa en el desarrollo de distintos instrumentos de gestión formulados, impulsados y financiados por fondos estructurales y programas de gestión directa de la UE a

⁴³ Vitoria-Gasteiz consiguió la distinción de Capital Verde Europea en 2012 y fue galardonada con el premio europeo de Excelencia en Políticas de Ciudades para la Construcción Verde. El Programa de Rehabilitación de Zaragoza fue calificado como “best” por Naciones Unidas en 2010 y su Centro Ambiental del Ebro obtuvo el Premio a la Mejor Arquitectura Mediterránea. También el programa “Esto no es un solar” ha obtenido los galardones Innovazione e Qualità Urbana y el reconocimiento de Netherlands Architecture Institute. Rivas Vaciamadrid, obtiene en 2014 el premio de Movilidad Sostenible de la Comisión Europea.

través de las AL, pese a la restricción competencial y financiera marcada por las propias directrices europeas asumidas por los estados tras la crisis económica.

A modo de síntesis la Tabla 7 recoge la evolución del paradigma español a partir de dos momentos que marcan el desarrollo de la agenda medioambiental municipal, como fueron el diseño territorial del Estado (en concreto la delimitación competencial de las administraciones locales a partir de la LBRL) y la integración en la UE. Se trata de hitos fundamentales porque han marcado la orientación y las prioridades de las políticas locales de medio ambiente y han delimitado la cartera de servicios de las AL:

Tabla 7. Evolución de las políticas medioambientales urbanas en España

Hito	Orientación de las políticas	Tipología de servicios e iniciativas
Diseño competencial básico de AL	Política de salubridad y mantenimiento urbano basada en la prestación de servicios básicos.	— Servicio de recogida de basuras. — Limpieza viaria. — Mantenimiento de parques y jardines. — Alcantarillado.
Integración de España en la UE (compilación y desarrollo normativo)	Impulso de servicios locales en materia de gestión medioambiental de espacios urbanos y áreas naturales. Aplicación de metodologías de planificación estratégica a las políticas ambientales locales (Agenda local 21) con sistemas exhaustivos de seguimiento y evaluación de actuaciones.	— Servicios de seguimiento y prevención de la contaminación (reducción de emisiones de CO2, ruido, calidad de las aguas, etc.). — Tratamiento selectivo y reciclado de residuos. — Preservación de espacios y recursos naturales y biodiversidad, dinamización y promoción de actividades económicas asociadas (turismo, educación ambiental, agricultura local). — Sensibilización ambiental y promoción de la sostenibilidad. — Impulso de procesos de participación ciudadana.
Evolución de enfoques de política pública en el marco Europeo	Incorporación de concepto de Integración de Políticas Ambientales (IPA) Participación en redes de trabajo y coordinación técnica de carácter inter-institucional, de ámbito nacional y europeo. Impulso de la colaboración público-privada como instrumento para el trabajo conjunto con empresas, centros de investigación y entidades sociales. Fomento de la participación ciudadana en términos de implicación y corresponsabilidad en la sostenibilidad.	— Ahorro y eficiencia energética en espacios públicos, equipamientos y viviendas sociales (introducción de energías renovables, sustitución de luminarias, etc.). — Planes de movilidad (peatonalización, aparcamientos disuasorios, promoción del vehículo compartido, renovación de flotas de transporte público, introducción de vehículo a gas natural, eléctrico, servicio de préstamo de bicicletas, etc.). — Aplicación de herramientas tecnológicas en la gestión de espacios urbanos y despliegue del concepto de ciudad inteligente (smart city), ligado esencialmente a la idea de ciudad digital, hacia el enfoque de comunidades (smart communities) y territorios inteligentes: Plataformas de ciudad y soluciones digitales. — Incipiente concepto de resiliencia urbana en la planificación del territorio.

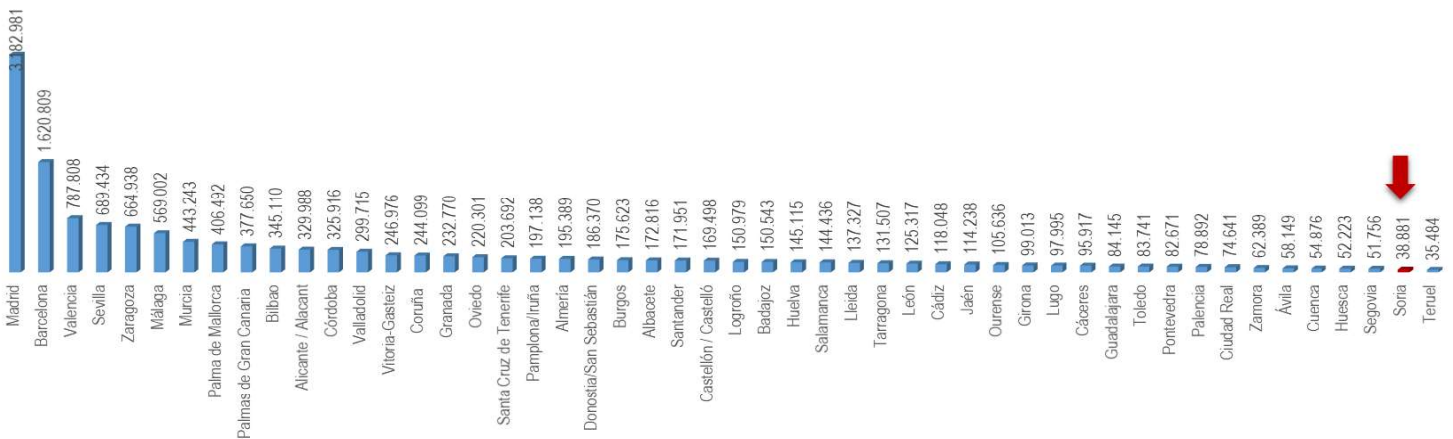
Hito	Orientación de las políticas	Tipología de servicios e iniciativas
Impulso de la reforma local ante la crisis económica global: revisión del marco competencial del sector público local en España	Principios de equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera, sobre la base del déficit estructural máximo permitido. Cuestionamiento del principio de Autonomía local. Nuevos parámetros de racionalización de las entidades locales: eliminación de duplicidades y criterio de coste de los servicios.	— Se incrementa la búsqueda de recursos europeos para el desarrollo de nuevas iniciativas en materia de medio ambiente y sostenibilidad ambiental, ligadas en muchos casos a Estrategias Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI) — Se incorpora un nuevo enfoque basado en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 179 metas globales, sobre los que los municipios comienzan a establecer Agendas de Desarrollo Sostenible para el horizonte 2030. — Se mantiene el catálogo de servicios desarrollado hasta la crisis económica.

Fuente: Elaboración propia

4.2 El municipio de Soria. Contexto socio-político y administrativo

La ciudad de Soria se ubica en la Comunidad Autónoma de Castilla y León y es con 38.881 habitantes, la segunda capital de provincia tras Teruel con menor número de población (Padrón Continuo. INE, 2017).

Gráfica 7. Población de las capitales de provincia



Fuente: elaboración propia a partir del Padrón Continuo.

El origen de la ciudad, vinculado a asentamientos celtibéricos y previamente de la edad del hierro, se entiende a través del sistema de fueros y exenciones tributarias establecidas para favorecer la repoblación iniciada en el año 1109 y a su enclave como punto estratégico en la relación entre los reinos de Castilla, Navarra y Aragón. Varios factores caracterizan la ciudad de Soria como capital de provincia. De una parte, su ubicación alejada de los centros de decisión administrativa de la Comunidad Autónoma y también de las áreas industriales de la región⁴⁴.

⁴⁴ Por carretera, Soria se localiza a 101 km de Logroño, a 141 km de Burgos, a 155 km de Zaragoza, a 172 y 173 km de Guadalajara y Pamplona respectivamente, a 209 km de Valladolid y a 234 km de Madrid. Estas distancias han marcado, junto al desarrollo de infraestructuras entre estos núcleos de población y actividad, una dinámica de interacción socio-económica y cultural particular.

Figura 14. Ubicación de la provincia y la ciudad de Soria



Fuente: Elaboración propia a partir de recursos Didactalia (Mapas interactivos).

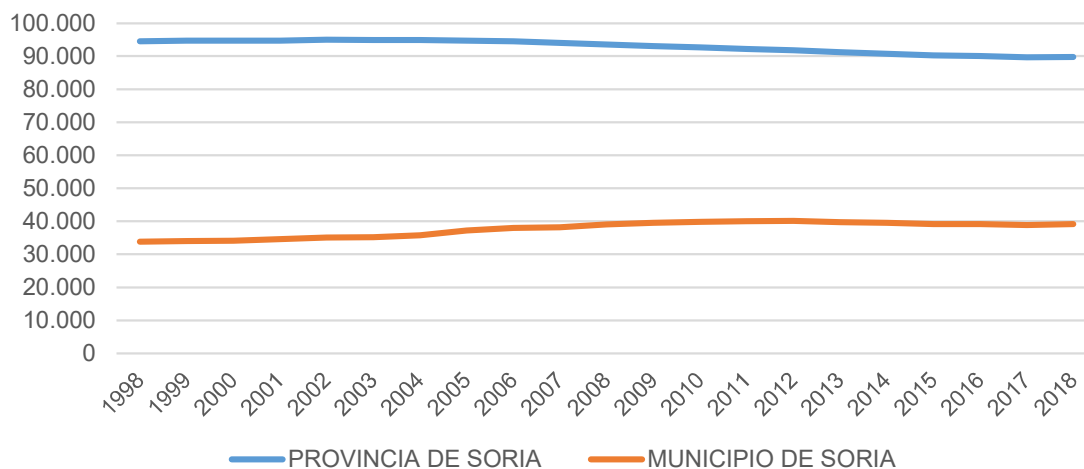
Por otra parte, la dinámica demográfica de la provincia incide directamente en la estructura de población de la ciudad y se caracteriza por un fuerte proceso de despoblación. La provincia de Soria ha perdido durante las últimas cinco décadas el 40% de su población. Actualmente cuenta con 88.600 habitantes, de los cuales 38.957 se concentran en la capital (INE, 2018).

El término municipal de Soria tiene una extensión total de 27.240 hectáreas a las que se suman 23.783,70 más, a través de distintos montes públicos en copropiedad con otros municipios de la provincia (Mancomunidad de los 150 Pueblos de la Tierra de Soria y Montes de Utilidad Pública en otros términos municipales). De la superficie total, el 95,94% es pública. El municipio está formado por 3 unidades territoriales: Pinar Grande, Toranzo y Soria, de los cuales solo Soria acoge población. Soria es la ciudad menos poblada de España con una densidad de población de 8,63 habitantes/km².

Pese a ello su condición de capital de provincia y la actividad de servicios administrativos que concentran las administraciones supralocales, junto a los comerciales, hace que como hemos señalado Soria aglutine al 43,7% de la población provincial, amortiguando de alguna manera el impacto de la pérdida de población en la provincia, lo que ha consolidado el fuerte desequilibrio urbano entre la ciudad y su entorno rural. Pese a ello, la pérdida de población en la ciudad, mucho más lenta que en el resto de la provincia, ha sido una tendencia equilibrada desde 2014 y el año 2017 el padrón municipal registró por primera vez una población inferior a 39.000 habitantes, con 38.957 personas censadas (Padrón municipal, 2018). Pese a ello, el padrón de 2018 indica una leve recuperación de población, que aumenta hasta 39.144 habitantes (gráfica 8). Se debe tener en cuenta que las proyecciones del Instituto de Estadística de Castilla y León en relación a la evolución de la población, estimaban una variación relativa de la población en la provincia de Soria de -11,47% durante el periodo 2016-2031 (Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Junta de Comunidades de Castilla y León, 2016)⁴⁵.

⁴⁵ Esta información es de gran interés para el estudio que aquí se recoge puesto que el fenómeno de la despoblación, unido a las características patrimoniales del entorno natural de la ciudad de Soria y su proyección administrativa hacia áreas rurales, ha incidido notablemente en la visión de las oportunidades que ofrecen los recursos naturales al municipio, tanto en lo relativo al impulso de una gestión más eficiente de los recursos, como en lo relacionado con el posicionamiento del gobierno municipal y la propia ciudad, como un entorno sostenible. Este atributo se plantea como un factor estratégico para captar inversiones en economía verde, turistas o incluso nuevos vecinos y vecinas, dada la calidad de vida que ofrece el entorno y el modelo de sostenibilidad de la ciudad.

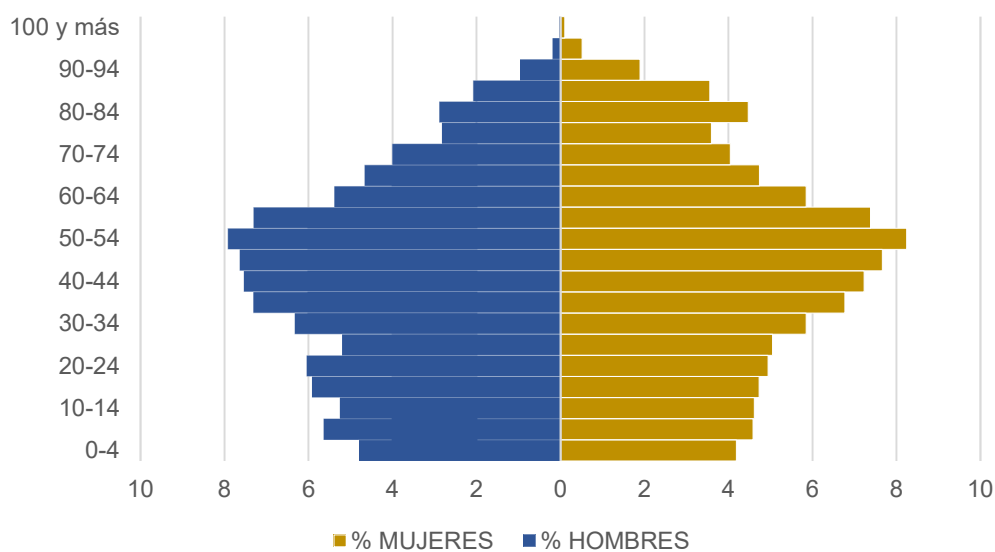
Gráfica 8. Evolución de la población en Soria provincia y capital (1998-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Padrón Continuo (INE, 2018)

En relación a la composición demográfica del municipio soriano su pirámide de población (gráfica 9), de tipo regresivo, se corresponde con el perfil global del país con una clara población envejecida.

Gráfica 9. Pirámide de población del municipio de Soria



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Padrón Continuo (INE, 2017)

La distribución de la población, incluyendo los barrios rurales diseminados (tabla 8), muestra también la dualidad rural/urbana del propio término municipal, tanto en lo relacionado con la población como con configuración del espacio urbano y su interacción con los recursos naturales. La siguiente tabla representa esta dualidad y apunta hacia una ciudad que mantiene presente actividades tradicionales ligadas a la explotación de estos recursos:

Tabla 8. Núcleos rurales del municipio de Soria

Núcleo de población (barrio rural)	Distancia a casco urbano	Habitantes ⁴⁶
Las Casas	3 Km.	160
Pedrajas	12 Km.	65
Oteruelos	15 Km.	45
Toledillo	11 Km.	30

Fuente: Ayuntamiento de Soria, 2018

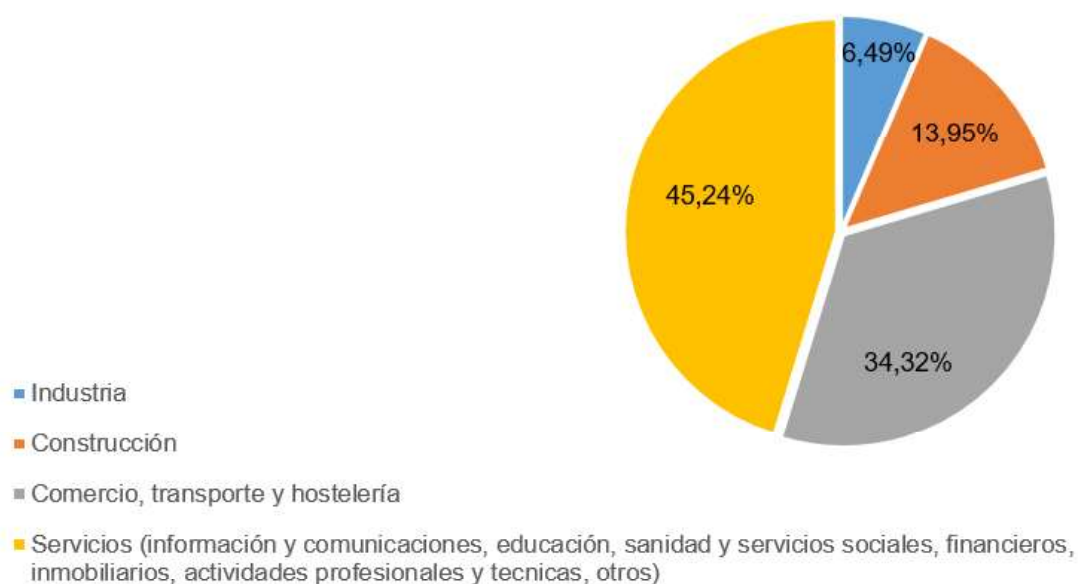
Desde el punto de vista de la estructura económica de la ciudad de Soria, se debe tener en cuenta que el municipio concentra su actividad en el sector servicios, pese a que aglutina casi la mitad de las empresas registradas en toda la provincia⁴⁷.

Según la memoria técnica “Soria Reserva de la Biosfera” realizada por el Ayuntamiento de Soria, la industria local ha ido en claro retroceso y ha perdido capacidad para generar empleo (gráfica 10). En 2014 la industria concentraba el 19,61% del PIB municipal y empleaba al 20% de la población ocupada frente al sector servicios, que representaba el 58,51% de la población ocupada y el 56,23% del PIB (Ayuntamiento de Soria, 2014).

⁴⁶ Información actualizada y ofrecida por el Ayuntamiento de Soria en <http://www.turismosoria.es>

⁴⁷ De las 5.689 empresas registradas en la provincia, 2.774 se encuentran en Soria, según los datos del Directorio Central de Empresas (DIRCE) a 1 de enero de 2018 (DIRCE. INE). El resto se distribuye en uno de los 182 municipios de la provincia y mayoritariamente en cuatro de ellos: Almazán, Burgo de Osma, Ólvega y San Esteban de Gormaz.

Gráfica 10. Distribución de empresas del municipio de Soria según su actividad económica



Fuente: elaboración propia a partir de DIRCE, 2018 (INE)

A continuación (tabla 9) se sintetizan los principales indicadores estadísticos con el objetivo de ofrecer una información ordenada y multidimensional de la ciudad de Soria.

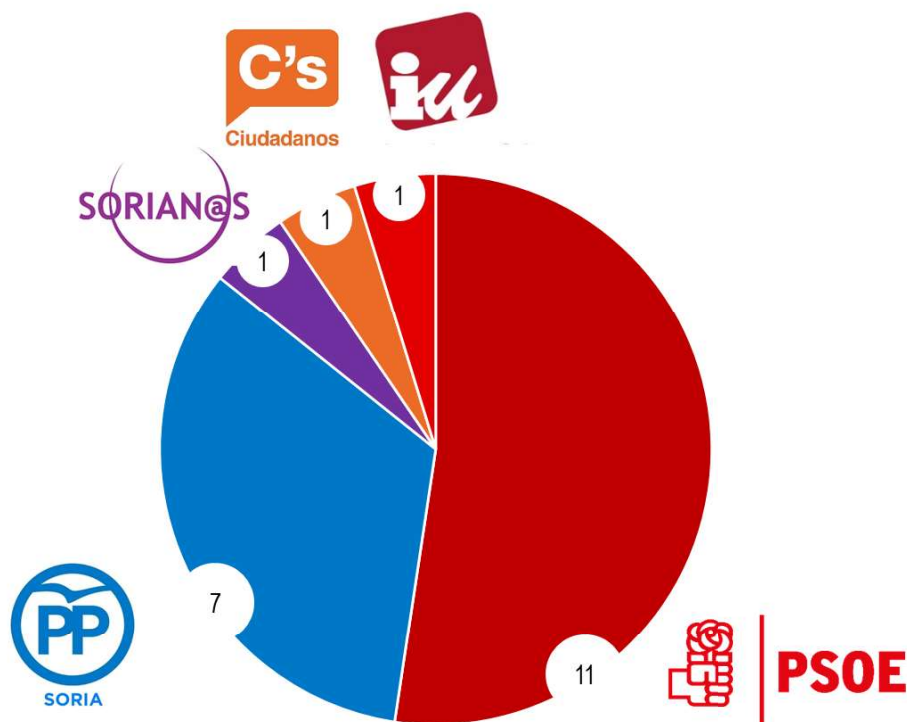
Tabla 9. Resumen de indicadores estadísticos

INDICADOR	FUENTE	VALOR
Superficie del término municipal	INE	27.240 Has
Unidades territoriales	Ayto. Soria	Pinar Grande, Toranzo y Soria
Población Total	Padrón Municipal, 2017	38.881
Variación de población	Padrón Municipal, 2017	-290 (-0,74%)
Tasa de paro	Expansión, junio 2018	8,58 %
Número de empresas	DIRCE, Directorio Central de Empresas, 2018	2.774
Número de empresas industriales	DIRCE, Directorio Central de Empresas, 2015	176
Espacios naturales protegidos	Agenda Local 21, 2006	Monte Valonsadero Soto de Garray Robledales de Berrún Sabinas Sierra de Cabrejas Cañada Real Soria Oriental
Superficie industrial	Ayto. Soria 2016	3.635.137 m2 (363,51 ha)
Superficie agrícola	Censo Agrario, 2009	6.003,73 has / 60,03 km2
Viviendas familiares	Censo 2011	23.587
Viviendas vacías	Censo 2011	3.977
Centros de Educación Infantil y Primaria	Ayto. Soria 2017	6
Institutos de Educación Secundaria	Ayto. Soria 2017	2
Centros Integrados de Formación Profesional	Ayto. Soria 2017	5
Campus universitarios	Ayto. Soria 2017	2
Número de Titulaciones	Ayto. Soria 2017	38
Edificios administrativos e instalaciones de servicios municipales	Ayto. Soria 2017	15
Número de empleados en la Administración municipal	Ayto. Soria, RPT 2012/2015	359

Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes estadísticas

Desde el punto de vista político-administrativo, Soria toma como referencia la cámara municipal de la que surge el gobierno local y que constituye la Corporación Municipal, actualmente constituida por 21 concejales.

Gráfica 11. Composición de la Corporación Municipal tras las Elecciones Municipales de 2015

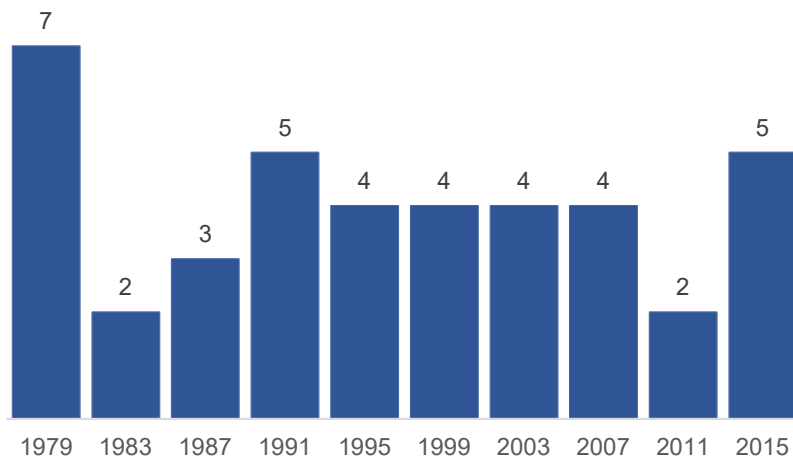


Fuente: Plataforma de información electoral. Ministerio del Interior (2016)

Desde las primeras elecciones municipales en democracia en el año 1979, la evolución política se ha visto marcada por una representación desigual, en cuanto al número de partidos que han logrado representación en el Pleno Municipal.

El promedio de candidaturas que lograron obtener representación en la cámara en las 10 elecciones celebradas entre 1979 y 2015 ha sido de 4 partidos políticos, lo que ha facilitado el establecimiento de coaliciones de gobierno en los procesos electorales que no tuvieron como resultado ninguna mayoría absoluta, o gobiernos en minoría que han gozado de una cierta estabilidad y han logrado los apoyos suficientes para afrontar la legislatura (gráfica 12).

Gráfica 12. Evolución del número de candidaturas con representación en el Pleno Municipal (2015-2018)



Fuente: Ministerio del Interior (2016)

Pese a lo anterior, esta dinámica de representación ha configurado gobiernos pivotados en dos fuerzas mayoritarias (gráfica 13), como han sido Alianza Popular (en 1989 refundado en el Partido Popular), y el Partido Socialista Obrero Español.

Figura 15. Evolución de los gobiernos municipales en Soria



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior

La evolución administrativa de Soria parte desde sus propios orígenes con la repoblación impulsada por Alfonso I de Aragón en el siglo XII y la concesión del Fuero Extenso como villa por parte de Alfonso VII, después de la invasión de la zona por Sancho el Fuerte de Navarra, entre 1195 y 1196. Desde este momento Soria estuvo formada por 35 parroquias, de las que eran elegidos alcaldes y jueces hasta la reorganización político administrativa que aglutinó en el siglo XVI el territorio en 16 barrios. Bajo el reinado de Alfonso XI se institucionaliza el régimen municipal y se establece el Cabildo o Regimiento (ayuntamiento), basado en un Concejo formado por el Corregidor, representante real, y los Regidores, lo que según el historiador de la Universidad de León, Alfredo Gómez Martínez, supuso una limitación a la autonomía de las estructuras municipales medievales, fundamentadas en una dinámica de rotación de los representantes de las parroquias. Es en ese momento cuando la nobleza asume el control de las instituciones de este régimen local, donde la prevalencia de los Doce Linajes territoriales es clave.

El diseño institucional se fundamenta a partir de este momento en el Corregidor al frente del gobierno de la Ciudad y de la Tierra, permitiendo a los vecinos de la villa la elección de un representante (el Fiel de la tierra) y el Procurador Común de la Ciudad, aunque salvo este último, generalmente era la nobleza local la que controlaba la elección de representantes (Gómez, 2006). Sin embargo un elemento ha sido permanentemente visible en el desarrollo del sistema político-institucional, reflejo de la trascendente interacción de la comunidad urbana con su entorno natural principalmente por ser la fuente principal de actividad económica y riqueza. Según el profesor Enrique Díez, “aquellas relaciones, necesarias e imprescindibles en lo económico, tenían su plasmación política y administrativa en una institución común, que llegó a conocerse de formas diversas en las distintas etapas de su recorrido histórico: Comunidad de Villa y Tierra de Soria, Comunidad de Ciudad y Tierra de Soria, Soria y su término..., pero que, en realidad, representaba a dos colectivos diferentes: a los ciudadanos de Soria y a los labradores de las aldeas de la Tierra. Los primeros representados por el Ayuntamiento de la ciudad de Soria, cabecera de una de las 16 provincias españolas con voto en Cortes, y los labradores por la Junta de la Universidad de la Tierra de Soria.” (Díez, 1998, p.18).

Esta relación consolidó la Mancomunidad de los 150 Pueblos de la Tierra de Soria, institución que se ha transformado desde el Antiguo Régimen, adaptándose hasta las diputaciones provinciales.

Estos elementos históricos son de especial interés por dos cuestiones relacionadas con el objeto de la investigación desde el punto de vista político-administrativo: la primera, es que la relación social, económica y cultural de Soria con su entorno ha generado instituciones tradicionales que se han adaptado a la evolución político-institucional del propio Estado español, consolidando el apego a un patrimonio que ha sido clave en el enfoque de las políticas de sostenibilidad. La segunda cuestión, también relacionada con la anterior, es que este enfoque de las políticas de sostenibilidad urbana ha evolucionado consolidando una visión de valor del patrimonio natural en la gestión de la ciudad, lo que ha sido clave para entender la motivación y el impulso político a las iniciativas estudiadas.

En relación al diseño actual de las instituciones locales, se debe tener en cuenta que el Ayuntamiento de Soria es la capital de la provincia, cuestión que ofrece elementos que no pueden ser obviados (presencia administrativa en el territorio urbano, representatividad y capacidad de interlocución a nivel político e institucional, etc.).

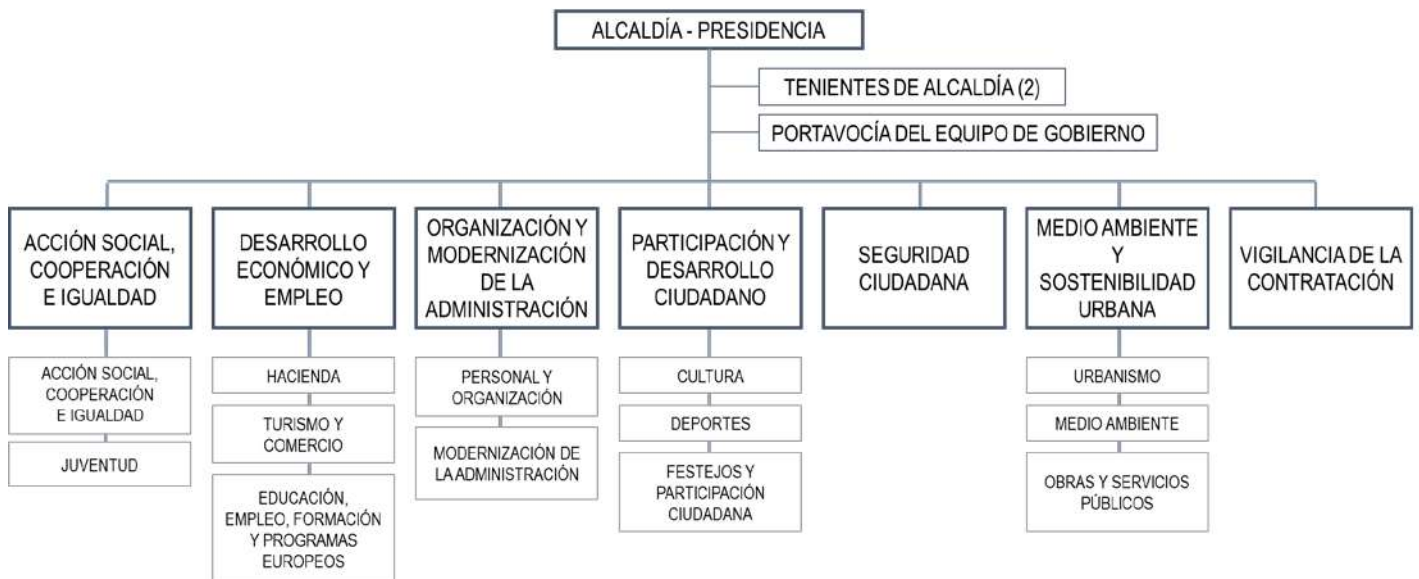
En relación al diseño institucional (gráfica 14) de la actual Administración Local soriana, el Ayuntamiento cuenta con un organigrama municipal que responde a una lógica de funcionalidad y operatividad sobre la que se despliegan cinco grandes áreas de gestión municipal:

- Área de Desarrollo Económico y Empleo con competencias en materias de Economía, Hacienda, Educación, Formación, Empleo, Comercio, Industria y Turismo.
- Área de Medio Ambiente y Sostenibilidad Urbana con competencias en Obras, Servicios, Medio Ambiente, Política Territorial y Urbanismo.
- Área de Organización y Modernización Administrativa con competencias en Personal, Organización y Modernización Administrativa.
- Área de Acción Social, Cooperación e Igualdad con competencias en Derechos Sociales, Cooperación, Igualdad, Mayores, Infancia y Juventud.

- Área de Participación y Desarrollo Ciudadano con competencias en Festejos, Participación Ciudadana, Cultura y Deportes.

Este diseño responde a la presencia del mismo partido municipal en el gobierno local durante las legislaturas 2011-2015 y 2015-2019, y a la proyección de una misma lógica política de prestación de servicios municipales.

Figura 16. Organigrama funcional del Ayuntamiento de Soria



Fuente: elaboración propia a partir de la información del Ayuntamiento de Soria

El Ayuntamiento cuenta también con dos comisiones de trabajo: la Comisión Informativa de Vigilancia de la Contratación, formada por vocales de todos los grupos municipales, y la Comisión de Seguridad Ciudadana. Sus funciones son las siguientes:

- Debatir las líneas de actuación del área correspondiente
- Emitir dictamen previo sobre los asuntos de las áreas de gestión en las que se centran, sometidos posteriormente al Pleno Municipal.
- Informar y debatir sobre temas propuestos por la Presidencia de cada Comisión.
- Controlar las tareas de gobierno y gestión del área correspondiente mediante preguntas e interpelaciones a la Presidencia de la Comisión.

De igual forma se han constituido cinco Comisiones de carácter mixto, compuestas por técnicos municipales y representantes de grupos municipales. Su objetivo es abordar las prioridades y evolución de las políticas y servicios de las áreas de gobierno, recogiendo igualmente las propuestas y valoraciones realizadas por la ciudadanía en el marco de los Consejos Municipales sectoriales. Estos Consejos han evolucionado en número y ámbito de actividad hasta constituirse 12 espacios sectoriales de movilización del tejido asociativo y los colectivos sociales del municipio organizados en base a Reglamentos específicos:

- Consejo de Comercio
- Consejo de Medio Ambiente y Urbanismo
- Consejo de Infancia
- Consejo de Inmigración
- Consejo de Cooperación
- Consejo Asesor Taurino
- Consejo de Deportes
- Consejo de la Mujer
- Consejo de Deportes
- Consejo Asesor de Cultura
- Consejo Escolar
- Foro Joven

Tanto la Organización y Régimen Interno de la Corporación, como la Participación Ciudadana son regulados por el Reglamento Orgánico y de Participación Ciudadana vigente desde su aprobación el 29 de diciembre de 1995, una vez modificado el Reglamento Orgánico anterior, cuya aprobación se realizó en abril de 1988. Este texto regula por tanto elementos clave del desarrollo institucional municipal en base a las facultades reglamentarias y de auto-organización que otorga al Ayuntamiento la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local -art. 4.1a), 5.a) y 20.1 c)-. El Reglamento se estructura a partir de dos Títulos que diferencian el régimen de representación, dirección política y control del gobierno en el marco de los órganos anteriormente señalados (Pleno Municipal Grupos Políticos, Comisión/Junta de Gobierno, Comisiones informativas y Comisión de Vigilancia de la Contratación). De igual forma recoge los criterios

para el desarrollo de la política de promoción de la participación ciudadana en la ciudad y los órganos sobre los que se fundamenta esta participación, siendo los siguientes:

- a) Facilitar la más amplia información sobre sus actividades, obras y servicios.*
- b) Facilitar y promover, la participación de sus vecinos y entidades en la gestión municipal, con respecto a las facultades de decisión correspondiente a los órganos municipales representativos.*
- c) Hacer efectivos los derechos de los vecinos recogidos en el artículo 18 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.*
- d) Fomentar la vida asociativa en la Ciudad y sus Barrios.*
- e) Aproximar la gestión municipal de los vecinos.*
- f) Garantizar la solidaridad y equilibrio entre los distintos Barrios y núcleos de población del término municipal.*

(Reglamento Orgánico y de Participación del Ayuntamiento de Soria, 1995)

A partir de estos criterios se regulan los canales para garantizar la información ciudadana por parte del Ayuntamiento, los Consejos sectoriales, la Iniciativa ciudadana para la solicitud de puesta en marcha de acciones municipales en el marco de sus competencias, la consulta municipal o la participación en los Órganos Municipales de Gobierno a través de la propuestas ciudadanas sobre acciones de gobierno que afectan a los barrios o la ciudad, o la intervención de entidades ciudadanas en Comisiones Informativas en cuyo orden del día se incorporan asuntos que afectan a los colectivos ciudadanos (gráfica 15).

Figura 17. Ámbitos de desarrollo institucional municipal



Fuente: elaboración propia a partir de la información del Ayuntamiento de Soria

4.3 Los servicios de sostenibilidad urbana en la ciudad de Soria

La política municipal de sostenibilidad urbana en Soria ha evolucionado desde la prestación de servicios básicos ligados a la gestión de espacios públicos en términos de mantenimiento y limpieza, la gestión de los residuos urbanos y la protección de espacios con valor ambiental. Estos ámbitos de intervención consolidaron servicios municipales que se han proyectado con nuevos ámbitos de acción vinculados a un nuevo contexto político, social y ambiental.

Se trata de un nuevo enfoque de política pública ligado al concepto de sostenibilidad ambiental y que responde a la evolución global de la acción política desde las organizaciones públicas para garantizar unos niveles de calidad de vida, más o menos estandarizados en entornos urbanos, con la vista puesta en las generaciones futuras y sobre la base de un diagnóstico de situación global, marcado por las orientaciones de las organizaciones internacionales (principalmente la UE y ONU), los compromisos de los Estados en materia de lucha contra el cambio climático, como se ha descrito en el epígrafe inicial de este capítulo.

Atendiendo a lo anterior se puede afirmar que el Ayuntamiento de Soria ha seguido una tendencia global, incorporando factores políticos y territoriales propios de su realidad local y regional:

- a) Los recursos territoriales con valor ambiental, como elementos significados en la planificación del territorio y en la propia identidad local. Se debe tener en cuenta que el 95,94 % del término municipal es titularidad pública y aglutina un 74,73 % de superficie forestal, donde se encuentran 25 hábitats naturales (16 de ellos de interés europeo), destacando 3 espacios protegidos (el río Duero y Afluentes, los robledales del Berrún y los sabinars de la Sierra de Cabrejas) y 9 micro-reservas de flora con especies vegetales catalogadas de interés. Estos espacios naturales han sido durante siglos y hasta la más reciente actualidad, fuentes de materia prima para la población.

Desde otra perspectiva, la urbana, los ecosistemas naturales se han proyectado sobre la ciudad: según los datos recogidos en la memoria de la candidatura

soriana como Reserva de la Biosfera, Soria era en 2016 la segunda ciudad española con mayor ratio de superficie de zonas verdes urbanas (47 m² por habitante).

- b) La apuesta política del PSOE de Soria, responsable de la configuración de los gobiernos locales desde 1999, a través de una agenda específica en materia de sostenibilidad ambiental incorporando el marco conceptual impulsado a partir de la Conferencia de Naciones Unidas (Cumbre de la Tierra o Cumbre de Río) en 1992 y la aprobación de la Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad (Carta de Aalborg) en 1994. Esta agenda ha evolucionado desde la firma de los compromisos de Aalborg +10 en septiembre de 2006, impulsando el diseño participativo de la Agenda Local 21 y el posterior impulso del Consejo Municipal de Medio Ambiente en el año 2009.

Estos hitos han sido claves en el avance de esta agenda política y el desarrollo de instrumentos y métodos de gestión de la sostenibilidad urbana en Soria. Desde esta punto de vista el impulso político de iniciativas en esta materia ha supuesto un elemento distintivo del gobierno local, consolidando el marchamo verde, la marca territorio, de la ciudad. A este respecto se debe tener en cuenta que las iniciativas de carácter político anteriormente señaladas no tienen fuerza jurídica vinculante como sí lo tienen instrumentos tales como el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) o el Plan Especial de Reforma Interior y Protección del Casco Histórico de Soria (PERI-PECH), pese a que son la base para el impulso de programas y servicios, como se verá más adelante.

- c) Otro factor a tener en cuenta es la evolución de las demandas sociales en relación a servicios públicos vinculados de alguna forma al concepto de sostenibilidad ambiental. En la ciudad de Soria la movilidad ha sido un reto y una fuente de reivindicación de iniciativas por parte de la ciudadanía de cara a mejorar el tráfico rodado en el área central del casco urbano y mejorar su peatonalización y desplegar vías ciclables y sendas naturales en el término municipal. Se han sumado a estas demandas la promoción y protección de espacios naturales como el monte Valonsadero y la Dehesa, referentes ambientales pero también culturales para la ciudadanía, el mantenimiento de áreas verdes de interés para la atracción de visitantes, o la mejora de los

servicios de proximidad para la gestión de los residuos urbanos. Estos ámbitos de actuación, enmarcados en el catálogo competencial del Ayuntamiento, han generado recursos e iniciativas que se han consolidado en la última década en el catálogo de servicios municipales. A esto se une la movilización de la ciudadanía en torno al Consejo Municipal de Medio Ambiente.

Atendiendo a lo anterior, el marco competencial establecido por la LBRL y revisado por la LRSAL, se ha proyectado sobre la administración local soriana en términos estratégicos de promover la sostenibilidad, tanto “en relación a la naturaleza más cercana como en nuestra vida cotidiana en la Soria más urbana” (Área de Medio Ambiente, Ayuntamiento de Soria, 2018). Fruto de esta visión fue la creación de un Área específica de gobierno municipal, el Área de Medio Ambiente y Sostenibilidad Urbana, con competencias en Obras, Servicios, Medio Ambiente, Política Territorial y Urbanismo (Decreto de Alcaldía de 7 de julio de 2015).

El marco jurídico regulador de la acción municipal toma como referencia el texto constitucional en lo relativo a la garantía de la autonomía de los entes locales para la “gestión de sus respectivos intereses” (art. 137 C.E. 1978). Esta referencia es la que ha impulsado el municipalismo español en las últimas tres décadas con un nuevo de las políticas públicas que se fundamenta en un servicio público de proximidad, como también se evidencia en el caso de Soria. Bajo este enfoque, las ciudades han integrado distintos procesos que han convivido en distintas situaciones con el cambio⁴⁸.

La redacción del catálogo competencial de la LBRL (art. 25) y su modificación a través de la LRSAL en 2013 evidencian este fenómeno y fundamentan procesos de diseño institucional propios en las organizaciones del ámbito local:

El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de

⁴⁸ Como en otros contextos el modelo de desarrollo urbano, con distintos procesos urbanísticos, incorpora nuevas demandas ciudadanas y nuevos canales de respuesta por parte de las administraciones públicas.

la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo. (Art. 25.1 LBRL)

Se introducen así las competencias propias locales sistematizando un compendio de materias en las que se prevé la participación del municipio. Las siguientes que se recogen son las competencias que gestiona el Área de Medio Ambiente y Sostenibilidad urbana en el Ayuntamiento de Soria, previstas entre las 15 competencias recogidas en el artículo 25.2 para que el municipio ejerza “*en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas (...)*” (art. 25.1 LBRL), debiendo evaluar “la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera” (art. 25.3 LBRL). La tabla 10 recoge el compendio de materias y los servicios también previstos por la norma, incluyendo aquellos que le son encomendados al municipio de Soria por tener una población superior a 20.000 habitantes:

Tabla 10. Marco competencial del Ayuntamiento de Soria en materia de sostenibilidad ambiental y servicios contemplados en la legislación básica

Atribuciones del Área de Medio Ambiente y Sostenibilidad Urbana (Decreto de Alcaldía de 7 de julio de 2015)	Competencias según LBRL (art. 25.2)	Otras materias vinculadas con la sostenibilidad ambiental en entornos urbanos	Servicios contemplados en la LBRL (art. 26)
<i>Urbanismo Política territorial</i>	<i>Urbanismo: Planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación. (art. 25.2 a)</i>		
<i>Medio ambiente Sostenibilidad Servicios</i>	<i>Medio ambiente urbano: parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas. (art. 25.2 b)</i>	<i>Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local. (art. 25.2 h)</i>	<i>Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, tratamiento de residuos, limpieza viaria, parque público.</i>
<i>Servicios</i>	<i>Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales. (art. 25.2 c)</i>		<i>Abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado.</i>
<i>Obras</i>	<i>Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad. (art. 25.2 d)</i>		<i>Acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.</i>
<i>Movilidad</i>	<i>(...) movilidad. (...). (art. 25.2 g)</i>	<i>Tráfico, transporte colectivo urbano (art. 25.2 g)</i>	

Fuente: elaboración propia a partir de la legislación aplicable al régimen local y las atribuciones delegadas por el Alcalde de Soria.

De lo anterior, destacan varios elementos que confirman la capacidad autoorganizadora de las entidades locales de cara a su adaptación a las necesidades del territorio en materia de sostenibilidad urbana, como es el caso del Ayuntamiento de Soria:

1) En relación al diseño normativo, la legislación estatal del régimen local se orienta hacia el establecimiento de un catálogo de materias básicas. Además y pese a su revisión continua y la modificación con aspectos clave en 2013 con la LRSAL (restricción de actividades en función de la situación financiera de la administración local), ni la nomenclatura de estas materias ni su caracterización, parecen incorporar nuevas realidades sobre las que las entidades locales han proyectado su capacidad de acción, tales como la movilización e implicación ciudadana, o el desarrollo de servicios y programas orientados a profundizar en la sostenibilidad: eficiencia energética, preservación y promoción de espacios naturales y de la biodiversidad del territorio, información y sensibilización ambiental, etc.

2) De igual forma y atendiendo a lo establecido en el artículo 26.d) de la LBRL, a las competencias establecidas se suman “*en los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.*”. Desde la perspectiva que nos ocupa, es de reseñar dos cuestiones: La primera, es la indefinición de la materia “medio ambiente urbano” y sus implicaciones en el establecimiento del catálogo de servicios de las entidades locales. La segunda, es la atribución de esta competencia a municipios con más de 50.000 habitantes, puesto que aquellos con menor población podrían ser considerados erróneamente municipios rurales⁴⁹.

En este marco institucional, el catálogo de servicios del Ayuntamiento de Soria es variado y no obstante, complementario, puesto que el Área de Medio Ambiente y

⁴⁹ La categorización de municipios rurales es compleja y en ningún caso unívoca, puesto que la literatura existente y las orientaciones de la política europea no utilizan aproximaciones puramente demográficas para la definición de los *entornos rurales* (Goerlich y Cantarino, 2015). Se suman a los umbrales de población de los territorios (tomando como referencia el municipio como unidad administrativa estadística), criterios de densidad de población, actividad económica principal o factores físicos, socioeconómicos y medioambientales. En el caso de la UE la diversidad del medio rural viene siendo un factor de debate para el establecimiento de las políticas de desarrollo regional y la asignación de recursos de forma homogénea a los estados.

Sostenibilidad urbana aglutina servicios administrativos de alto impacto en el territorio, vertebrados orgánicamente en tres departamentos:

1. MEDIO AMBIENTE

- Gestión de aprovechamientos en el término municipal (madera, caza, pastos) y del Uso Público municipal y del Patrimonio compartido con la Mancomunidad de los 150 pueblos (Pinar Grande, Santa Inés, Playa Pita).
- Gestión de permisos de caza.
- Información, dinamización y participación medioambiental a través, fundamentalmente, del Consejo Municipal de Medio Ambiente.
- Información, señalización, promoción y dinamización de espacios naturales en el término municipal (márgenes del Duero, Valonsadero, Dehesa, Bosque infantil, Parque del Castillo, Aula y Vivero didáctico de la Alameda de Cervantes) y de recursos para la promoción ambiental, tales como el Museo del Agua en el Río Duero y el Centro de Interpretación de Valonsadero.
- Programas específicos: “Hogares Verdes”, de promoción de la eficiencia energética en la ciudad, Huertos Urbanos, etc.

2. URBANISMO

- Planeamiento urbano.
- Gestión de ayudas y subvenciones (rehabilitación edificios área preferente eco-inversión).
- Gestión de licencias (obras, licencia ambiental, primera ocupación o utilización construcciones e instalaciones).
- Inspección Técnica de Edificios.

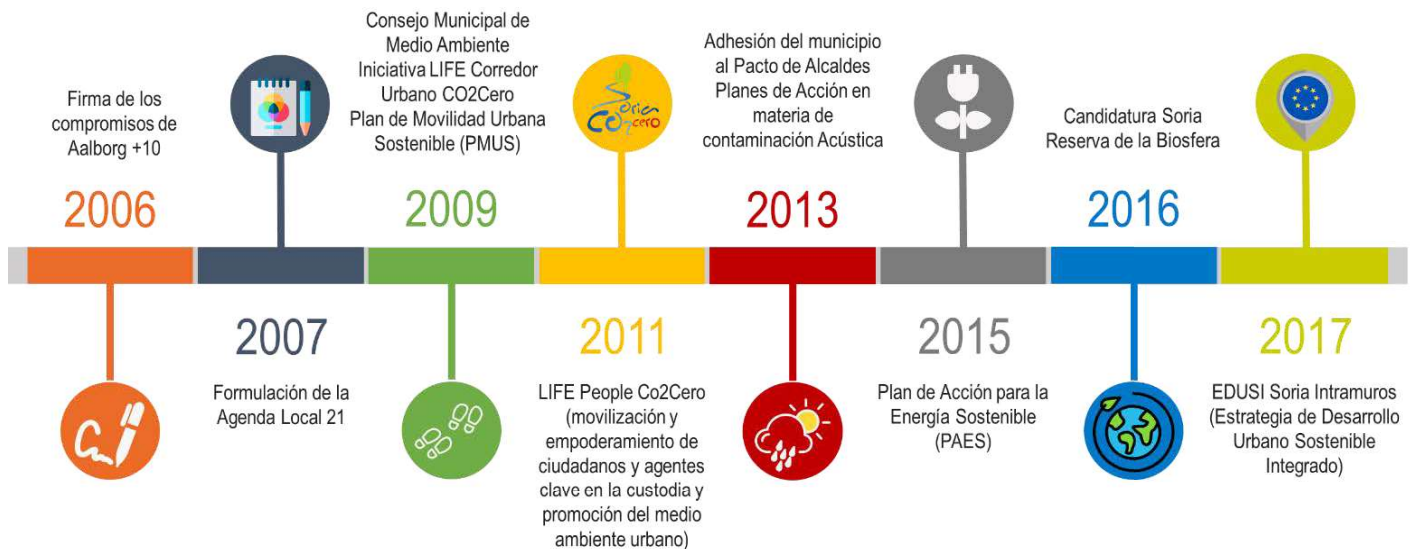
3. OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS

- Limpieza viaria.
- Mantenimiento urbano.
- Mantenimiento y limpieza de parques, jardines urbanos y espacios naturales del término municipal.
- Gestión energética de equipamientos municipales y espacios públicos.

- Obras en espacios públicos municipales.
- Recogida y gestión de Residuos Sólidos Urbanos, incluyendo la gestión de Puntos Limpios y la recogida de muebles y enseres domésticos.
- Servicio del Ciclo Integral de Agua a través de la Sociedad de Economía Mixta Aguas de Soria (SEMAS).

La consolidación de este catálogo de servicios se debe analizar desde una perspectiva incremental, puesto que tanto por iniciativa política como a demanda de la propia población, los recursos municipales gestionados se han incrementado. Prueba de ello son las acciones en materia de contaminación acústica, movilidad urbana sostenible o eficiencia energética que el Ayuntamiento de Soria ha desarrollado durante la última década. La figura 17 representa en una línea de tiempo esta evolución, significando los principales hitos que han marcado la transición de la tradicional política municipal de medio ambiente, hacia una política de sostenibilidad de carácter transversal:

Figura 18. Principales hitos en la evolución de la política de medio ambiente y sostenibilidad en la ciudad de Soria



Fuente: elaboración propia

Este contexto muestra nuevos enfoques en las políticas municipales sobre la base de un marco conceptual más amplio, que se basa en la sostenibilidad como un ámbito transversal de acción pública, necesariamente relacionado con áreas sectoriales que tradicionalmente no se entendían conectadas.

En todo caso, la configuración del catálogo de servicios muestra un desarrollo del paradigma municipalista y la consolidación de las entidades locales españolas, siendo la sostenibilidad ambiental en términos urbanos uno de los ámbitos de acción pública que se han desplegado con mayor profusión. Esta profusión responde a una amplitud del concepto de intervención pública en materia medio ambiental tal y como establece la legislación.

4.4 Innovación y sostenibilidad ambiental en los servicios locales de la ciudad de Soria

La trayectoria en el despliegue de los servicios municipales vinculados a la sostenibilidad ambiental está directamente relacionada, como se ha referido en el epígrafe anterior, a hitos claros en la reformulación del paradigma tradicional de política urbana de medio ambiente en Soria.

Los servicios, desde esta perspectiva, se han configurado de manera incremental a partir de un concepto amplio que ha incorporado al medio ambiente distintas áreas de intervención municipal, como han sido la movilización y participación ciudadana frente al cambio climático y en el cuidado del entorno, la planificación territorial, la preservación y difusión de espacios con valor ambiental en el término municipal o la eficiencia energética. Para analizar esta evolución es necesario profundizar en un hito clave en la acción municipal en este sentido, como fue la participación del Ayuntamiento de Soria en el programa LIFE de la Unión Europea⁵⁰ a través de dos proyectos consecutivos y relacionados que se articularon desde 2009 hasta 2013 bajo el paraguas del concepto Soria CO2Cero, con la filosofía de establecer acciones de adaptación y lucha frente al cambio climático en la ciudad.

Ambos proyectos supusieron un impulso al concepto de sostenibilidad urbana en Soria, introduciendo nuevos contenidos y herramientas de gestión en la agenda política local vinculado a las orientaciones internacionales y europeas en materia de medio ambiente (análisis del impacto ambiental de la acción municipal a través del cálculo de la huella de carbono de acciones y servicios, diseño estratégico integrado, monitoreo y evaluación de medidas, planificación de la comunicación desde la perspectiva del marketing público de servicios, diseminación nacional y europea de logros, etc.). A lo anterior se sumó una dinámica de coordinación

⁵⁰ El Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) es el instrumento financiero de la UE dedicado al medio ambiente desde 1992. Hasta 2020 habrá ejecutado 7,41 billones de euros financiando más de 4.500 proyectos de conservación del medio ambiente y la naturaleza en todo el territorio de la UE. Su objetivo general es catalizar los cambios en el desarrollo aplicando políticas centradas en la aportación de soluciones y buenas prácticas para lograr los objetivos medioambientales y climáticos, y desde la última década, la promoción de tecnologías innovadoras en materia de medio ambiente y cambio climático (Comisión Europea, 2018).

interna que ponía el foco en la transversalidad necesaria para canalizar acciones hacia la ciudadanía. Desde la perspectiva de Gobernanza ambiental y de Gobernanza urbana, se han puesto en marcha iniciativas de carácter implicative que han potenciado un nuevo espacio público no estatal. La tabla 11 muestra la lógica de intervención en materia de sostenibilidad sobre la que descansó Soria CO2Cero, como iniciativa innovadora ejecutada a través de dos proyectos específicos.

Tabla 11. Resumen general de los proyectos enmarcados en el programa LIFE+

		
PROYECTO	SORIA CO2Cero: CORREDOR URBANO MEDIOAMBIENTAL LIFE09 ENV/ES/000437	PEOPLE SORIA CO2Cero: MOVILIZACIÓN Y EMPODERAMIENTO DE CIUDADANOS Y DE AGENTES CLAVE EN LA CUSTODIA Y PROMOCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO LIFE10 ENV/ES/000494
PERIODO	2010 - 2012	2011-2013
PRESUPUESTO	728.567 € (financiado al 50% por la UE a través del Programa LIFE)	723.552 € (financiado al 50% por la UE a través del Programa LIFE)
FOCO	Territorio, vecinas y vecinos	Vecinas y vecinos, hogares, tejido asociativo y empresas de la ciudad
ÁMBITOS DE ACTUACIÓN	Delimitación de un eje vertebrador de la regeneración urbana a través de acciones demostrativas y medidas institucionales (normativa) para implementar un modelo de <i>territorio CO2Cero</i> orientado a lograr la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en la ciudad.	Promoción de una cultura medioambiental proactiva mediante la aplicación de instrumentos innovadores de participación ciudadana y de agentes clave en la sostenibilidad (eco-auditorías, custodia urbana, inversiones energéticas, etc.).

Fuente: elaboración propia.

Amas iniciativas se alinearon con las prioridades temáticas y de inversión establecidas por la UE en el área de Gobernanza urbana y sentaron las bases para el rediseño de la política de medio ambiente y su orientación hacia la sostenibilidad ambiental, trabajando desde una visión integrada. La continuidad de esta lógica llevó a implementar dos proyectos vinculados que fueron apoyados por la UE: si Soria Corredor CO2Cero se centraba en el territorio y la regeneración urbana poniendo sobre la mesa el papel de la AL como catalizadora del cambio, People CO2Cero hacía a la ciudadanía protagonista de este cambio hacia la sostenibilidad a través de nuevos valores y hábitos.

4.4.1 Soria CO2Cero. Bases para una política de sostenibilidad ambiental

Como se señalaba anteriormente, las iniciativas innovadoras analizadas partían de actuaciones municipales específicas que introducían un nuevo marco referencial de la política local de medio ambiente (rúbrica de la Carta de Aalborg, AL21, Programa “Hogares Verdes”, Proyecto experimental para la adquisición de vehículos de hidrógeno, Proyecto “Bosque infantil”, Centro de Interpretación en Valonsadero o Museo del Agua en el Duero). El punto de partida que delimitó Soria CO2Cero fue la definición de un espacio geográfico en la ciudad (figura 18) que delimitaba un corredor urbano con capacidad de generar conectores ecológicos. Se trataba de dibujar un área perfectamente identificada e identificable, donde aplicar de manera coordinada e integrada diferentes técnicas innovadoras de gestión del territorio y los recursos normativos, ambientales, dotacionales y socioeducativos para facilitar el control de las emisiones de CO2.

“(…) un eje en torno al cual promover buenas prácticas ambientales y buscar la integración de las diferentes políticas municipales desde una perspectiva ambiental. Dicho modelo es transferible a muchas otras ciudades europeas que se enfrentan a la problemática del cambio climático, y evidentemente resulta innovador, al buscar la integración territorial, la integración de las distintas áreas de la Administración y de ésta con la ciudadanía y el tejido social en general.”
Informe Trazado del Corredor urbano Soria CO2Cero. Ayuntamiento de Soria, 2010

Figura 19. Plano del trazado del Corredor Urbano Soria CO2Cero



Fuente: Ayuntamiento de Soria

La delimitación de este corredor fue clave para materializar desde el inicio acciones tendentes a lograr los objetivos de sostenibilidad establecidos por el gobierno municipal. Estos objetivos ofrecían una visión integrada y un marco de actuación transversal que sería una referencia para proponer un modelo de “Territorio CO2Cero” que se buscaba replicar en otros espacios europeos. La tabla 12 recoge estos objetivos según las áreas de intervención previstas, sobre las que el Ayuntamiento de Soria diseñó las acciones estratégicas a acometer.

Una cuestión a reseñar es la limitación que desde el punto de vista normativo se planteó para el desarrollo de una normativa transversal, que afectase a distintas materias vinculadas con la política integrada de sostenibilidad, puesto que las ordenanzas existentes regulaban sectorialmente el urbanismo, la gestión de residuos o el tráfico y la movilidad. En la línea de lo planteado por INnobarometer la limitación normativa se puede identificar con claridad para el desarrollo de una innovación que se había planteado como un objetivo de impacto a escala europea a través de la transferencia de modelo de ordenanza a otros territorios.

Tabla 12. Criterios de sostenibilidad ambiental y medidas definidas por el Ayuntamiento de Soria

Criterio de sostenibilidad	Medidas
Fomentar la compacidad urbana (densidad, edificabilidad, etc.)	• Incluir coeficientes mínimos de edificabilidad en el Plan General de Ordenación Urbana. • Periodizar el desarrollo de nuevas zonas con posterioridad a la consolidación de la trama actual.
Fomentar la rehabilitación (frente a la obra nueva)	• Subvenciones directas a particulares. Bonificación del ICIO.
Adoptar criterios bioclimáticos para la urbanización y la edificación.	• Intervenciones demostrativas en edificios municipales. • Subvenciones directas a particulares. Bonificación del ICIO.
Aplicar criterios bioclimáticos a los espacios abiertos	• Proyectos demostrativos en instalaciones municipales.
Fomentar la biodiversidad	• Plantaciones municipales. • Criterio en la aprobación de planes parciales.
Introducir redes verdes a escala de barrio y de ciudad	• Establecer un criterio mínimo para toda la ciudad ("verde a 50 metros").
Favorecer el acceso de los ciudadanos a las zonas verdes	• Reducir cuestas, escaleras... • Pacificar o eliminar el tráfico que se interpone.
Incorporar elementos vegetales en los espacios públicos	• Jardineras, maceteros... Sustituir plazas duras.
Conectar ecológicamente las distintas zonas verdes	• Diseño de corredores verdes. • Aprovechamiento de cursos fluviales, canales, etc....
Integrar las redes peatonales y ciclistas con las zonas verdes	• Diseño urbanístico. • Eliminar o pacificar el tráfico rodado. • Crear aparcamientos para ciclistas en las zonas verdes. • Ensanchar aceras. • Calles de plataforma única. • Horario restringido a carga y descarga.
Aumentar el espacio disponible para el peatón	• Ensanchar aceras. Aparcamientos para bicis. • Reducir o eliminar el tráfico rodado.
Construir redes peatonales y ciclistas de barrio	• Carril bici y aparcamientos para bicis en puntos clave (estaciones de tren, autobús, metro...).
Disponer aparcamientos para bicicletas Integrar la bicicleta con el transporte público	• Estudios previos.
Establecer una oferta adecuada de transporte público a escala urbana	• Establecer criterios para toda la ciudad (Ej., a menos de 300 metros de una parada de autobús donde pase 1 cada 20 minutos, como poco). • Promoción de la demanda (publicidad, comunicación, • Medidas físicas de pacificación del tráfico. Prohibición total en algunas calles.
Restringir el uso del vehículo privado (su velocidad, su aparcamiento, y la superficie destinada al mismo).	• Restricción horaria. • Accesos exclusivos para residentes. • Inclusión de zonas azules o verdes. • Ejemplo en edificios municipales.
Fomentar el ahorro y promover la eficiencia energética	• Fiscalidad progresiva para coches menos contaminantes. • Bonificaciones en el ICIO a actuaciones de mejora energética y/o instalación de renovables.

Adaptar la morfología urbana a las condiciones bioclimáticas	• Ordenanzas de edificación. Normas en el PGOU.
Aprovechar el sol y el viento en las viviendas y en los espacios	• Ejemplo en edificios municipales. Diseño urbano previo.
Estructuras urbanas compatibles con sistemas centralizados de	• Redacción y aprobación de planes parciales.
	• Diseño urbano previo.
Fomentar el uso de energías renovables	• Redacción y aprobación de planes parciales.
	• Ordenanza reguladora. Bonificaciones ICIO. Subvenciones directas.
Fomentar la producción local de energía	• Apoyo técnico y administrativo a particulares.
	• Ordenanza reguladora. Bonificaciones ICIO. Subvenciones directas.
Reducir las pérdidas de en las redes de distribución	• Apoyo técnico y administrativo a particulares.
Fomentar los sistemas eficientes de riego	• Estudios y proyectos. Obras de adecuación.
Fomentar la recogida selectiva y las redes separativas de	• Exigencia a los concesionarios.
	• Exigencia a los concesionarios. Instalación de contadores.
Proximidad del usuario a los sistemas de recogida	• Inclusión en planes parciales. Educación ambiental.
Promover reservas para compostaje y tratamiento de residuos vegetales	• Establecer criterios mínimos.
Fomentar el reciclaje y la reutilización.	• Crear puntos limpios móviles o de barrio. Colaboración con el comercio local.
Favorecer la formación de los ciudadanos.	• Exigencias al concesionario o gestor de parques y jardines.
	• Formación para el auto-compostaje. Distribución de compostadoras.
	• Educación ambiental. Colaboración con comercio local.
	• Educación ambiental.
	• Red de agentes de custodia del territorio.
Integrar la participación en el planeamiento.	• Talleres y jornadas. Labor proactiva.

Fuente: Ayuntamiento de Soria, 2013

Pese a la limitación normativa en una segunda fase este eje territorial posibilitó la Declaración del entorno del Corredor CO2Cero “Área Preferente para la eco-inversión” con el objetivo de “El objetivo era delimitar geográficamente el conjunto de medidas especiales (organizativas y normativas) de impulso y promoción de la inversión en ahorro y eficiencia energética que debían ser adoptadas por el Ayuntamiento”. (Ayuntamiento de Soria, 2013. Layman Report, p. 13).

Desde la perspectiva de la administración local ambos proyectos marcaban una clara visión estratégica fundamentada en cuatro componentes:

1. El vínculo de los valores culturales, medioambientales, socioeconómicos y socio-sanitarios, los hábitos de consumo y de ocio en la ciudad con el desarrollo sostenible, poniendo los atributos positivos de este vínculo en valor para fortalecer sus capacidades de desarrollo económico y el incremento de la calidad de vida de la población.
2. La visión integradora de las potenciales soluciones a los problemas medioambientales originados por la actividad humana (alto consumo energético y de agua, contaminación, ruido y gestión de residuos), muy presentes en los núcleos urbanos donde la regulación europea y nacional aparece difusa o difícil de aplicar y en base a ejes territoriales que concentran focos de contaminación.
3. Las capacidades del marco competencial y técnico de la AL para la gestión transversal del territorio, de un importante patrimonio cultural, paisajístico y de ocio, en base a criterios medioambientales.
4. La movilización ciudadana en torno a acciones colaborativas de participación en materia ambiental.

De esta manera, una vez delimitado el territorio demostrativo sobre el que desplegar la estrategia de desarrollo medioambiental, se articularon actuaciones específicas a lo largo del periodo 2010-2013.

En relación a los componentes innovadores, las iniciativas ponían de manifiesto los siguientes valores, evaluados externamente y validados en el marco de las convocatorias del programa LIFE en los que fueron aprobados.

Como se ha avanzado anteriormente Soria CO2Cero buscaba implementar nuevos procesos en la gestión medioambiental del territorio urbano. En este sentido, se planteaban tres grandes focos de innovación que además serían una referencia para la implantación y también para la difusión del proyecto (Proyecto Soria CO2Cero. Ayuntamiento de Soria, 2019):

- Normalizar y consolidar la sostenibilidad medioambiental como criterio fundamental de las políticas municipales de planificación, desarrollo urbano y gestión territorial. El corredor demostrativo cruzaría el casco urbano de Soria, recorriendo sus espacios arquitectónicos, culturales, zonas verdes, turísticas, de ocio y sociales singulares y también altamente transitadas por vecinos, vecinas y visitantes a la ciudad. Este corredor configuraría un eje sostenible que unía dos espacios naturales estratégicos del municipio por su valor ecológico, como son la ribera del río Duero y el monte Valonsadero y sus entornos. Ambos recursos medioambientales así como los recursos localizados en el corredor aglutinaron referencias patrimoniales de carácter social, cultural y ecológico de Soria y lograron delimitar los ejes de una ruta socio-ambiental de carácter urbano de gran impacto en materia de sensibilización social, según se planteaba en el proyecto.
- Desde el punto de vista de la gestión municipal el proyecto buscaba generar nuevos procesos de planificación, gestión y evaluación de la acción municipal a partir del criterio de integración, por el que la sostenibilidad medioambiental se incorporaba como un eje transversal en la planificación de las políticas públicas locales implicando así a todo el organigrama municipal. Para ello se diseñaron e implementaron nuevos modelos de coordinación interna entre las distintas áreas de gestión municipal integrando todo el organigrama (urbanismo, medio ambiente, turismo, cultura, educación y juventud, servicios locales, deportes, empleo, industria y comercio, así como festejos y participación).
- Hacia el exterior, y en lo relacionado con la Gobernanza ambiental de la ciudad, Soria CO2Cero se planteaba como el punto de partida para un nuevo modelo de coordinación con el tejido asociativo y la ciudadanía, potenciando el Consejo Social de la Ciudad para reforzar la transversalidad del medio ambiente como criterio para la detección de necesidades y el diseño de nuevos proyectos municipales.

- Finalmente y según el propio proyecto evaluado, la iniciativa se presentaba como una estrategia innovadora en la gestión medioambiental de los núcleos urbanos. El corredor delimitaba un espacio configurado como un eje urbano transitable por peatones y ciclistas en el que se aplicarían políticas medioambientales que reviertan en un espacio limpio, de emisiones reducidas, y sostenible medioambientalmente.

Relacionado con lo anterior se debe tener en cuenta que algunos de los recursos culturales que aglutinaba el corredor, patrimonio ampliamente compartido e identitario, tenían además un vínculo directo con el medio ambiente: el Árbol de Machado (el Olmo Seco), la Iglesia del Espino, las Ruinas y galerías abiertas del Castillo o el Eco-Centro (centro de Interpretación del Río Duero). La catalogación de estos recursos permitiría conectar los nexos identitarios con los aspectos culturales y las tradiciones de la ciudad. Se trataba de potenciar el sentido *ecocultural* del patrimonio y su capacidad para sumar en torno al desarrollo sostenible de la ciudad.

- Otro elemento de innovación fue la implementación y normalización de técnicas innovadoras hasta el momento en la gestión de los servicios tradicionales de mantenimiento urbano y gestión de residuos. Para ello se tomaron como referencia tres procesos: el compostaje, rentabilizando los desechos orgánicos originados de la limpieza y el mantenimiento de las zonas verdes de la ciudad, así como determinados residuos orgánicos que los comerciantes de la ciudad podrían aportar para la fabricación de abonos a realizar en distintos espacios (Ecocentro, Invernadero Municipal y Bosque Infantil); la xerojardinería, diseñando un nuevo sistema de gestión de las zonas verdes del casco urbano para implantar un modelo sostenible de mantenimiento; y por último a nivel socio-ambiental, procesos activos de sensibilización y educación ambiental como medio para implicar a la población (comerciantes, escolares, turistas y visitantes, etc.).

- Desde otro punto de vista, también se aplicaron técnicas innovadoras en la metodología de valoración de la calidad del medio ambiente urbano. El corredor fue el área delimitada inicialmente para realizar mediciones sobre emisiones de CO₂. La innovación de las herramientas utilizadas facilitaba, por primera vez y tras una primera evaluación, el desarrollo de un enfoque preventivo partiendo del conocimiento de los focos de emisión de gases contaminantes.

Las tablas 13 y 14 establecen los objetivos y sintetizan las principales actividades desarrolladas en el marco de los proyectos:

Tabla 13. Objetivos de los proyectos apoyados por la Comisión Europea a través del instrumento LIFE+

OBJETIVOS	Corredor urbano SORIA CO2Cero	PEOPLE CO2Cero
	— Aumentar el porcentaje de residuos que son gestionados de manera separada y destinada al reciclaje, mediante la promoción y la sensibilización ambiental y además aumentando el número de puntos de recogida. — Implantar un proyecto piloto de recogida selectiva en origen de materia orgánica para su posterior compostaje, y que aporte indicaciones para la futura implantación generalizada en la ciudad. — Aplicar instrumentos de información específica sobre la situación medioambiental y las tendencias relativas a emisiones de CO2 en el casco urbano, poniendo a disposición de la administración local dispositivos de control, sensibilización e implicación de la ciudadanía. Estas herramientas se incorporarán en la gestión medioambiental de la ciudad activando nuevos procesos administrativos y métodos de trabajos de carácter innovador en la administración municipal y el gobierno de la ciudad. — Establecer medidas para reducir el impacto de determinados hábitos ciudadanos (uso de vehículos, gestión de residuos en hogares y establecimientos, etc.), sensibilizando a la población e incorporando actividades de retroalimentación de la información sobre los logros obtenidos respecto al cambio de determinados comportamientos.	— Fortalecer el compromiso de la comunidad local en la mejora de la calidad ambiental de la ciudad de Soria, empoderando a la población como agentes activos, líderes y responsables de la sostenibilidad urbana. — Vincular la movilización ciudadana a una política de promoción de la eficiencia energética a partir de objetivos económicos que facilitasen la participación activa de las empresas en el desarrollo urbano sostenible y la creación de empleo verde. — Implicar a las instituciones financieras en el diseño y la implementación de productos innovadores de eco-inversión. — Movilizar a compañías privadas a participar en procesos de Responsabilidad Social Corporativa. — Generar herramientas digitales de libre acceso que facilitasen el acceso a la información de la población para la realización de eco-auditorías que permitiesen evaluar las emisiones de CO2 de las actividades cotidianas en los hogares, entidades públicas y empresas ubicadas en el corredor urbano Soria CO2Cero.

Fuente: proyectos técnicos Corredor CO2Cero y People CO2Cero. Ayuntamiento de Soria

Tabla 14. Acciones implementadas por el Ayuntamiento de Soria

	Corredor urbano SORIA CO2Cero	PEOPLE CO2Cero
ACTUACIONES	1. Definición e implantación del Modelo de Coordinación Inter-áreas (MCI) en la administración local. 2. Demarcación de hitos ambientales del Corredor. 3. Tramitación del planeamiento urbanístico. 4. Intervención física sobre el Corredor (infraestructuras, señalización de trazado, carril ciclable). 5. Revisión normativa y definición Ordenanza de Territorio CO2Cero. 6. Medición y valoración de emisiones de CO2. 7. Instrumentos innovadores (xerojardinería, recogida selectiva de RU, compostaje). 8. Plan de participación, educación y dinamización. 9. Plan de difusión y comunicación.	1. Diseño e implementación de eco-auditorías en negocios y comunidades de vecinos (estudio piloto que incluía la devolución de informes individualizados con recomendaciones para la mejora de la eficiencia energética). 2. Desarrollo e implementación de una herramienta de eco-auditoría de libre acceso a través de la web corporativa. 3. Programa de Custodia Ambiental para la formación de “Agentes medioambientales” 4. Programa de promoción de la eco-inversión. 5. Plan de difusión y comunicación. 6. Trabajo en red con otros proyectos europeos.

Fuente: proyectos técnicos Corredor CO2Cero y People CO2Cero. Ayuntamiento de Soria

4.3.2 El modelo de Gobernanza implementado

Como se ha señalado anteriormente la iniciativa Soria CO2Cero se basó en un modelo de Gobernanza del medioambiente urbano. Se trataba de un proceso de implementación de un nuevo enfoque de política pública que, además de impulsar nuevos contenidos en los servicios urbanos, abría a otros agentes del territorio la co-responsabilidad en la mejora de la calidad ambiental de Soria. Para ello se articuló una estructura de gestión específica que buscaba, además de lograr los resultados previstos con un seguimiento constante de los resultados, implicar a distintas áreas de gestión municipal en todas las actuaciones a ejecutar.

El liderazgo partió de la Alcaldía de la ciudad, quien asignó la responsabilidad de la coordinación a la Concejalía de Servicios Locales. El objetivo era garantizar la participación de todas las áreas de gobierno municipal y, especial, aquellas cuyas competencias se veían afectadas por las actuaciones en el Corredor CO₂Cero (Urbanismo, Participación Ciudadana, Medio Ambiente, Patrimonio y Montes, Cultura, Deportes, Educación y Juventud, Bienestar Social). Personal técnico de estas áreas de gobierno trabajarían de forma continua en un Comité de Dirección y Seguimiento creado específicamente para el proyecto Corredor Urbano Soria CO2Cero y mantenido para la iniciativa PEOPLE CO2Cero. El fin era facilitar la transversalización de la política medioambiental en todos los ámbitos de la gestión municipal.

Las funciones se establecieron de la siguiente manera:

- La delegación de Vivienda y Urbanismo asumió las tareas relacionadas con el planeamiento y movilidad en coherencia con el Plan General de Ordenación Urbana, aportó datos estadísticos sobre usos residenciales en el Corredor, valoró los criterios para desarrollar una ordenanza de territorios CO2Cero o los parámetros para desarrollar normativa local en esta materia, de cara a facilitar la transferibilidad del modelo a otros territorios.
- El área de participación ciudadana, fue la encargada de movilizar a diferentes colectivos interesados (mayores, escuelas, jóvenes, residentes y comerciantes en el Corredor). De igual forma incorporó nuevos contenidos

de sensibilización e información y organizó actividades específicas en el marco de su programación anual.

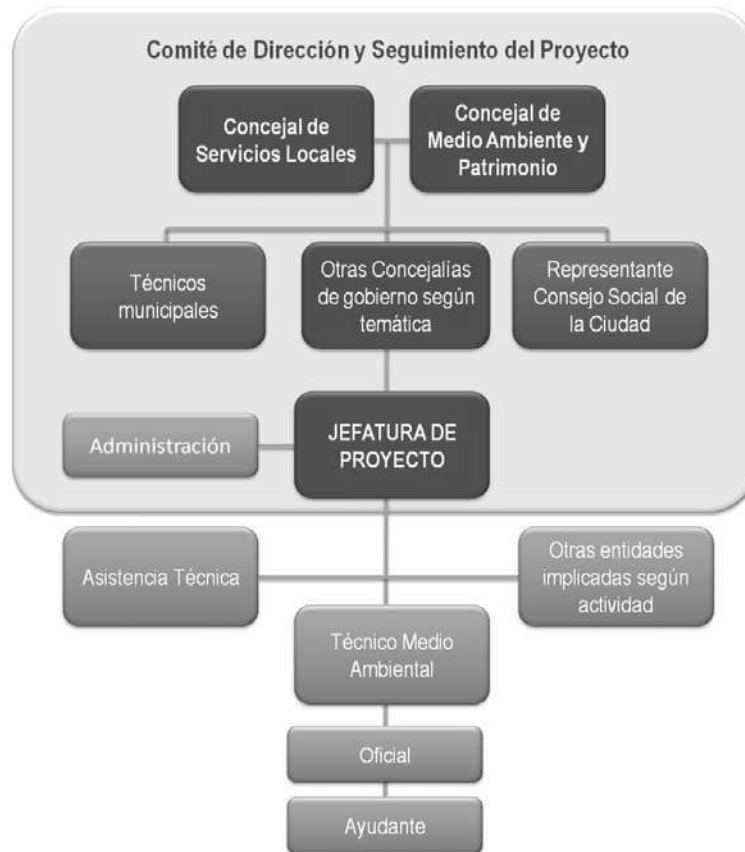
- La Delegación de Cultura aportó información documental sobre los hitos patrimoniales y culturales del territorio delimitado en el Corredor y, como en el caso anterior, integró en su programación contenidos medioambientales ligados a la cultura local y el patrimonio cultural de la ciudad.
- La Delegación de Educación y Deportes participó activamente realizando actuaciones vinculadas al Corredor y también alimentó su programación de actividades con nuevos contenidos. En los centros escolares se puso en marcha el Certamen *ReciclArte* y se realizaron campañas informativas específicas en la que la comunidad escolar era un target fundamental.
- Finalmente el área de medio ambiente se encargó de actuaciones en espacios urbanos coordinando también los nuevos contenidos generados en el marco de la programación cultural, deportiva, etc. En todo caso, además de liderar la coordinación y el seguimiento técnico de las actuaciones, el área reorientó sus actuaciones de educación y sensibilización medioambiental, preservación del patrimonio arbóreo y zonas verdes. De esta manera se establecieron nuevos criterios de mantenimiento de zonas verdes urbanas con nuevas técnicas de jardinería, control de riegos, etc. También se incluyeron nuevos recursos a los servicios de gestión de residuos de la ciudad (Punto Verde Móvil), etc. El área también fue responsable de las contrataciones de proveedores y del establecimiento de convenios de colaboración con entidades ciudadanas, colectivos profesionales, etc.

Como se ha señalado anteriormente el Comité de Dirección y Seguimiento del proyecto estaba formado por los representantes de la Concejalía de Servicios Locales, la Concejalía de Medio Ambiente y Sostenibilidad, un miembro del Consejo Social de la Ciudad y por la jefatura de los proyectos, a través del técnico de medio ambiente y servicios a la ciudad (gráfica 16). A las concejalías anteriores se unirá un técnico de la Concejalía de Servicios Locales. En función de las temáticas abordadas en las reuniones participó personal técnico de distintas áreas.

Se trataba de establecer una estructura lo suficientemente flexible para garantizar su operatividad, teniendo en cuenta que el enfoque transversal del tratamiento que se daba a la política de sostenibilidad debía implicar a las distintas áreas de gestión.

Además, la jefatura de proyecto contó con una asistencia técnica externa que facilitaría los procesos de seguimiento y evaluación siguiendo los parámetros marcados por la UE (metodologías, momentos de evaluación, plazos, producción documental).

Figura 20. Organigrama definido para la ejecución de los proyectos de Gobernanza medioambiental en la ciudad de Soria



Fuente: Ayuntamiento de Soria, 2010.

El proyecto también consolidó una red de *stakeholders* de carácter diverso por su naturaleza y su rol en las distintas fases y ámbitos de actuación de la iniciativa. En unos casos como prescriptores, en otros como colaboradores de acciones específicas, etc.:

- **Vecinos y vecinas.** Se plantearon como un recurso estratégico. A través de distintas acciones comunicativas se buscó su implicación activa y para ello se establecieron espacios de interlocución con asociaciones vecinales, se convocó directamente a población diana (trabajadores y trabajadoras de empresas industriales, educadores y educadoras) para su implicación directa en el grupo de custodia ambiental. De igual forma se buscó la participación de las familias en la realización de eco-auditorías a través de una campaña de visitas a hogares para recopilar y devolver información.
- **Comunidad escolar.** A través de los centros escolares y las asociaciones de padres y madres se divulgó la iniciativa y se incorporaron a actuaciones específicas donde la comunidad escolar era un target estratégico. Para ello también se buscó la implicación individual de algunos de sus miembros en actividades específicas. La estrategia de proyección de las iniciativas puso al sector educativo como foco de las acciones de sensibilización y difusión de los nuevos valores de la política de sostenibilidad ambiental.
- **Red de Custodios Ambientales Urbanos.** Se trataba de vecinos y vecinas que de forma individual participaron directamente en la formación y el impulso de este espacio de participación. Su rol era el de divulgadores, promotores y catalizadores del cambio social requerido para la mejora ambiental de la ciudad. Se generó una red que llegó a implicar a 18 personas y que constituyó un núcleo de movilización importante en torno a la iniciativa en el marco del proyecto People CO2Cero. Este proyecto fortaleció (una vez consolidada la idea de “territorio CO2Cero”, con Soria CO2Cero como marca de ciudad) la capacidad para movilizar e implicar a este grupo a partir de un proceso de formación que le capacitaba en materia de sostenibilidad ambiental (conceptos, métodos, buenas prácticas urbanas, etc.), comunicación y organización, lo que dio como resultado el establecimiento de un plan de trabajo basado en una estrategia de difusión propia.

- **El Consejo Social de la Ciudad de Soria.** Como órgano consultivo de reciente creación a la puesta en marcha del primer proyecto, el Consejo era un mecanismo participativo sobre el que volcar los avances de las iniciativas. El Consejo tenía un organigrama liderado por una Comisión Permanente y un Reglamento Interno de Funcionamiento. En el marco del Comité de Dirección del Proyecto el Consejo no llegó a tener una presencia estable dada su reciente creación, como se ha planteado. Se debe tener en cuenta que en paralelo al desarrollo de la iniciativa el Consejo comenzaba a andar con un diseño organizacional por consolidar, y un marco de funcionamiento que no había sido instituido.
- **Tejido productivo y asociaciones empresariales.** Las empresas y los colectivos de trabajadores y trabajadoras de la ciudad participaron también en distintos momentos del proyecto. A su vez las organizaciones empresariales fueron claves en la puesta en marcha de acciones relacionadas con la promoción de la eficiencia energética en las empresas. Una de las acciones más importantes fue la firma de un convenio de colaboración con la Federación de Organizaciones Empresariales Sorianas (FOES), básico por el efecto multiplicador en la difusión del proyecto entre las empresas de la ciudad y también porque la Federación fue prescriptora de las acciones de eco-auditoria en el colectivo, potenciando el marco de oportunidad para la realización de eco-inversiones en las empresas (Ayuntamiento de Soria: “Financiación de Ecoinversiones. Productos financieros destinados a financiar inversiones medioambientales”, 2012).

También se firmaron acuerdos con empresas de servicios energéticos (ESE) y con las empresas Aresol, Dalkia, Enya Renovables, Gas Duero, IDEDA, Rebi y Solitel. El objeto del compromiso por parte de estas organizaciones era dar a conocer la iniciativa en su segunda fase (People CO2Cero) entre sus clientes y profesionales, difundir buenas prácticas de ahorro y eficiencia energética y las tecnologías y recursos financieros disponibles para la ejecución de inversiones en esta materia. Por su parte el Ayuntamiento de Soria incluyó a estas entidades como “Empresa colaboradora” en todos los materiales de difusión realizados (web,

publicaciones, actividades, etc.), en un Catálogo de servicios ESE y en las acciones de información realizadas, incluyendo a estas organizaciones como ejemplo de buenas prácticas.

- **Entidades financieras.** Se buscó la implicación de estas entidades en el diseño y lanzamiento de productos financieros que, bajo el marchamo de la sostenibilidad, movilizasen la inversión de hogares y empresas para mejorar la eficiencia energética de sus instalaciones. Sin embargo la crisis económica no facilitó la movilización de estas entidades y su participación fue mínima, por lo que se optó por reforzar los marcos colaborativos abiertos con el tejido asociativo empresarial.

Capítulo 5. La innovación en la gestión de la seguridad ciudadana. La experiencia del Ayuntamiento de Arganda del Rey

En el siguiente capítulo se describe la implantación de un sistema integral de Gobernanza de la seguridad ciudadana a partir del proyecto denominado "Sustainable Safety Governance", evaluado y validado por la Comisión Europea para su apoyo financiero en el marco del programa de Prevención y Lucha contra el Crimen (*Prevention of and Fight against Crime* -ISEC). También se describe el contexto institucional y territorial (municipio del Arganda del Rey, Madrid, España) para comprender las razones que motivaron la iniciativa, el proceso de innovación y los resultados⁵¹.

El sistema de Gobernanza implementado en esta ciudad incorpora y sintetiza los principales elementos de las tendencias más actuales en materia de seguridad ciudadana, ya introducidas en el capítulo 3 de la tesis doctoral, incluyendo 5 niveles de actuación con distintos perfiles de población y organizaciones: (1) Agentes comunitarios (de policía); (2) Gestores comunitarios o de barrio de perfil generalista (coordinación horizontal y canalización de demandas ciudadanas) que hacen uso de habilidades de liderazgo colaborativo; (3) Equipos inter-sectoriales; (4) Redes comunitarias de entidades públicas y privadas, y (5) La comunidad local (barrio, distrito, pequeño municipio), vehiculizada a través de consejos ciudadanos.

Diferentes estudios (Brown y Keast, 2003; Diamond y Mead, 2004; Frederickson, 2005; Gandarillas y Gómez, 2014; Keast, Mandell, y Brown, 2006; Klijn, 2010; Linden, 2010; Martin, 2010; Natera, 2004; O'Toole y Meier, 2010; Osborne, 2010)

⁵¹ Una extensa descripción del proyecto se encuentra en el libro coordinado por Gandarillas y Cueva (2015), en el que se recoge la experiencia desarrollada en el marco del proyecto SSG.

señalan la importancia de estos 5 niveles de liderazgo para la viabilidad de un sistema de Gobernanza de los servicios públicos centrados en la relación con el ciudadano en su comunidad.

Este modelo de gestión se basa en la estrategia de fortalecer redes de actores en materia de seguridad ciudadana, interconectando recursos, procesos y objetivos de seguridad y convivencia a un nivel comunitario. El sistema de gestión se sustenta en los valores y recursos formales e informales que se alinean a los servicios públicos. Al mismo tiempo, tiene como principal objetivo detectar e interactuar con los individuos y grupos más vulnerables como principal grupo de población usuaria de los servicios. Este enfoque de gestión busca potenciar la Gobernanza de la seguridad alcanzando a toda la comunidad, para mejorar su bienestar y calidad de vida (Mairal, Pastor y García Solana, 2015).

5.1 Las políticas locales y servicios de seguridad ciudadana

Rodríguez Montoya (2017) plantea la concepción de las políticas de seguridad ciudadana desde la complejidad, como objeto de estudio multidimensional, atendiendo a la confluencia del marco jurídico y la multiplicidad de factores sociopolíticos que inciden en la planificación, la acción y el resultado de la labor de los poderes públicos. A estos elementos se suman referencias simbólicas que, a través del lenguaje, equiparan el orden público, la seguridad pública y la seguridad ciudadana. Teniendo en cuenta esto el autor conceptualiza la seguridad ciudadana como “la generalidad de la actividad pública y administrativa prestacional de servicios para la protección de personas y bienes contra actos delictivos” (Rodríguez Montoya 2018, p. 73)

Rodríguez Montoya señala también que la “consideración de la seguridad ciudadana como dimensión institucional tiene relación con lo que también se ha venido denominando, aunque quizá de forma poco ortodoxa (Recasens, 2007), el modelo policial; aspecto sobre el que existe importante literatura” y recoge la definición que Toval (2007) propone para definir los modelos de seguridad ciudadana como “el conjunto de normas, instituciones, órganos, medios y

procedimientos de actuación y coordinación entre todos ellos que tienen como objetivo garantizar la seguridad y la convivencia pacífica de los ciudadanos” (Rodríguez Montoya, 2017, p. 79).

En el mismo estudio Rodríguez Montoya señala que estas políticas han estado mediatizadas generalmente por los modelos policiales, lo que puede deberse a que los servicios públicos de seguridad ciudadana se relacionan básicamente con las personas con conducta delictiva. También a la limitación de la misión de los agentes de policía a las personas que cometen o han cometido el delito, para ponerlo a disposición judicial (Crawford, 1999). Se trata por tanto de métodos de carácter reactivo que en la mayoría de los casos actúan ante la comisión de delito.

Según el criminólogo y politólogo Andrew Crawford este modelo ha supuesto históricamente un avance transcendental para la consolidación del Estado Democrático y de Derecho, ofreciendo un servicio a demanda de la ciudadanía. También los servicios públicos de seguridad ciudadana, más allá de sus orígenes cameralísticos, se integraron en las estructuras funcionales de los servicios públicos convirtiéndose en un servicio más, responsable de la seguridad y del cumplimiento de las leyes emanadas de la autoridad política. En opinión del autor la evolución de estas políticas, al igual que el resto de las estructuras administrativas y pese a la complejidad de los factores que inciden en la gestión de la seguridad, muestra factores de oportunidad y limitaciones similares, máxime en un escenario de proximidad (Crawford, 2009).

Actualmente se pueden distinguir distintos factores que inciden en la gestión de las políticas de seguridad y convivencia ciudadana (Mairal, 2017):

- La planificación del territorio y los servicios públicos no integra la seguridad como un eje estratégico de actuación: no existe una política pública de seguridad ciudadana claramente definida.
- La prevención del delito, entendida como una estrategia para garantizar la convivencia, no se vincula directamente a la actividad cotidiana de las instituciones y órganos de gestión pública.
- Como veremos a continuación, la actuación en las áreas que proveen de servicios sobre los que descansa la prevención de situaciones de riesgo se

realiza de forma fragmentada a través de diferentes instituciones (silos horizontales y verticales). Estas organizaciones no son solo públicas (cuerpos de seguridad), sino también privadas (empresas de seguridad y entidades sin ánimo de lucro que realizan actuaciones vinculadas a la prevención del delito como complemento a los servicios municipales y autonómicos que inciden directamente sobre los factores de origen de la vulnerabilidad y el riesgo). Esto supone que los siguientes ámbitos de actuación se desarrollan de forma paralela sin que en ocasiones existan nexos que produzcan acciones conjuntas por parte de las instituciones:

- Aplicación de normativa (prioridad sobre la acción judicial).
- Diagnóstico e intervención psico-social (detección de necesidades individualizadas y derivación a otros recursos: vivienda, empleo, atención terapéutica, prestaciones económicas, servicios socio-educativos y de ocio socio-cultural y servicios de información y orientación jurídica).
- Atención e intervención policial (lucha contra el crimen).
- Información y sensibilización ciudadana.
- Participación social.

En esta línea, Gandarillas y Cueva (2015) señalan también una serie de limitaciones de los sistemas tradicionales, aún predominantes, de seguridad ciudadana cuando se enfrentan a una sociedad cada vez más exigente y diversa:

- a) Los diagnósticos y modelos de intervención se basan en principios de homogeneidad cultural y social, en un concepto único de "buen hombre";
- b) Los enfoques tradicionales entienden que se pueden aplicar los mismos métodos de seguridad para todo tipo de situación, persona o grupo social;
- c) Los métodos reactivos parten del reconocimiento de un fracaso de la seguridad pública, ya que actúan solo cuando el daño ya está hecho;
- d) En este sentido, los métodos tradicionales suponen un esfuerzo muy elevado en términos de eficacia y eficiencia, ya que abordan el problema cuando ya se ha desarrollado y enquistado tanto al punto de hacerse visible, lo que va a complicar la solución;

- e) Los métodos tradicionales abordan de forma sectorial problemas polifacéticos e inter-dimensionales;
- f) El enfoque sectorial, con una organización de los servicios en forma de compartimientos estancos aumenta la dificultad de la colaboración entre profesionales para abordar de forma integral e intersectorial situaciones que se pueden presentar como problemas de seguridad, pero que tienen sus causas en diferentes situaciones.

A esto hay que añadir las dificultades propias de los servicios públicos con estructuras y procesos organizacionales de tipo funcional, ramificados al llegar a los ciudadanos y respondiendo de forma reactiva, a demanda. Los servicios de seguridad ciudadana también muestran los mismos fenómenos de otros servicios públicos como el efecto Mateo⁵² o la Ley de Atención Inversa⁵³ (Gandarillas y Gómez, 2014).

Lo anterior se plantea como uno de los factores que han hecho emerger la investigación y la literatura científica en torno a la seguridad ciudadana y las metodologías de intervención sobre los problemas de inseguridad percibida, convivencia, prevención del delito, etc. Crawford y Hutchinson (2016) reflejan esta tendencia en los cambios que se dan en el abordaje de la seguridad ciudadana como objeto de estudio, no solo desde la Criminología, sino también desde otras disciplinas de Ciencias Sociales.

Estas nuevas tendencias muestran también el ámbito local como un espacio emergente para el análisis de las políticas públicas de seguridad ciudadana, máxime si se tiene en cuenta el creciente papel de la policía local ante lo que

⁵² El sociólogo Robert K. Merton publicó en 1968 un artículo sobre este fenómeno social que ilustra a través el versículo del Evangelio de San Mateo (13,12) "Al que tiene, se le dará más y abundará; y al que no tiene, aun aquello que tiene le será quitado". Merton describía la brecha de la desigualdad generada por la consideración desigual de científicos, intelectuales y artistas reconocidos, frente al desinterés hacia las obras de los más jóvenes. El concepto se ha generalizado y aplicado al análisis de las políticas y los servicios de carácter social.

⁵³ Esta teoría fue enunciada por el sociólogo y médico J. Tudor Hart en 1971 para describir los sesgos en la atención social y sanitaria por la tendencia a redistribuir los recursos de forma inversamente proporcionalidad a las necesidades reales, lo que supone que la atención de calidad también se presta de forma inversa a las necesidades de las personas.

tradicionalmente se habría considerado “problemas de seguridad nacional (estatal)”, incluyendo el terrorismo y la delincuencia organizada (Crawford y Hutchinson, 2016, p. 16)⁵⁴.

Con esta lógica la investigación doctoral pretende analizar un proceso de innovación específico que, como en el caso de la política de sostenibilidad ambiental de Soria, recoge nuevas orientaciones generadoras de marcos referenciales para las políticas públicas locales centradas en la aplicación de modelos de Gobernanza para afrontar un enfoque preventivo. Entendiendo los sistemas institucionales de partida, su visión y expectativas de cambio, lograremos por tanto avanzar en los retos a abordar para mejorar la calidad de la atención y el servicio al ciudadano y, como reivindican Crawford y Hutchinson en su artículo “The Future(s) of Security Studies” (2016), la lógica de la evolución de la producción científica parece alinearse interdisciplinariamente con este objetivo.

Como se ha señalado anteriormente diversos estudios señalan que las limitaciones de los modelos de seguridad ciudadanía en el ámbito local tienen su origen tanto en sus modelos organizativos y relacionales como en las metodologías de coordinación y atención. Se trata de una realidad que ha provocado que para hacer frente a los nuevos retos en materia de seguridad (organizaciones y redes criminales, influencia del entorno en el miedo y por ende en la percepción de

⁵⁴ En el caso español los modelos policiales confluyen sobre un marco institucional en el que las competencias locales en materia de seguridad han requerido una revisión de los modelos de coordinación, con actividades constitucionalmente atribuidas a las Comunidades Autónomas. La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establece que los municipios pueden crear cuerpos de policía propios, de acuerdo con lo previsto en la propia ley, la LBRL y la legislación autonómica en desarrollo de los artículos 149.1.29 y 126 de la CE, que habilitan competencialmente a los municipios y sus cuerpos de policía. Estos están facultados para la gestión de la seguridad en lugares públicos, la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas, la protección civil, prevención y extinción de incendios y la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística (art. LBRL). Víctor Almonacid analiza esta realidad y recoge la definición de la Policía Local, sobre la base del marco jurídico, como un “instituto armado de naturaleza civil, de estructura y organización jerarquizada bajo la superior autoridad y dependencia del Alcalde, que desarrolla sus funciones dentro del ámbito municipal, salvo situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes. Se trata de un cuerpo único, que no existe en todos los municipios. Su régimen jurídico viene condicionado, por tanto, por el hecho de la necesaria coordinación de cada cuerpo municipal de policía, a los efectos de que su regulación sea homogénea” (Almonacid, 2017).

inseguridad, conductas de riesgo colectivizadas y territorializadas, ciberdelincuencia, terrorismo internacional, etc.), las autoridades locales y los propios cuerpos de seguridad impulsen procesos de cambio incorporando innovaciones tecnológicas, metodológicas y organizativas para gestionar mejor sus recursos y dar una respuesta más efectiva. En los entornos locales el cambio en los modelos de intervención viene dado por una reorientación del enfoque de la política pública hacia una visión preventiva e integrada, que sitúa al territorio y las comunidades como recursos para minimizar conductas y situaciones de riesgo. Esa orientación en gran medida se debe al marco competencial y las oportunidades que ofrecen las distintas áreas de intervención de las AL y sus estructuras técnicas multidisciplinares.

Esto supone un cambio de 180 grados en las estructuras y procesos de gestión porque al requerir del concurso del resto de los departamentos técnicos, las áreas de seguridad ciudadana (principalmente los cuerpos policiales) impulsan avances de calado en modelos innovadores de Gobernanza centrada en la relación con la ciudadanía.

5.1.1 La definición de seguridad ciudadana en la sociedad diversa del Siglo XXI

El concepto de seguridad ciudadana ha pasado de definirse como la "ausencia del delito" a centrarse en la idea de protección de los derechos humanos. Existe un consenso actual al entender que los servicios públicos de seguridad ciudadana como la protección de los derechos humanos y civiles de todas y cada una de las personas y colectivos que conforman la sociedad diversa (Gandarillas y Gómez, 2014). En las últimas décadas esto supone que se subraye la importancia de tratar de forma diferencial los problemas y las necesidades específicas de cada persona y grupo para que disfruten de los mismos derechos.

De acuerdo a Gandarillas y Gómez (2014), las tendencias actuales en seguridad ciudadana muestran en común las siguientes características en los sistemas de gestión de los servicios públicos:

- Se incorporan cambios sustanciales en los organigramas funcionales para garantizar el enfoque de servicio centrado en la ciudadanía. La atención y la proximidad pasan a tener un peso importante en la asignación de funciones y las estructuras profesionales son capacitadas para ofrecer un servicio homogéneo en términos de información y respuesta a la ciudadanía, en muchos casos tomando como referencia la distribución geográfica de los equipos.
- Lo anterior se relaciona también con un método policial más proactivo sobre el terreno. Los agentes conocen y son conocidos en muchos casos por los vecinos y vecinas.
- Las relaciones inter-sectoriales e inter-institucionales se incorporan en la visión estratégica y la actuación cotidiana de mandos y agentes de policía. La coordinación de los servicios tiende a realizarse sobre parámetros de horizontalidad y sobre el terreno, entre los agentes que prestan directamente los servicios a los ciudadanos y que en muchas ocasiones canalizan demandas hacia otras áreas de gestión (servicios sociales, mantenimiento urbano, etc.).
- También en este ámbito, emergen procesos participativos orientados hacia la co-creación y co-producción de servicios normalmente a escala local o de barrio y centrados en la prevención de conductas de riesgo, atención a colectivos vulnerables, mejora de la convivencia, etc.

Estas tendencias, delimitadas grosso modo, son la base de experiencias que crecen en distintos entornos (EE.UU., América Latina, Europa) y que están generando procesos innovadores generalmente a nivel local. Entre otros, destacan modelos de Policía Comunitaria que no solo suponen un cambio de paradigma metodológico de los cuerpos policiales sino también un cambio en la estructura de los servicios. Esto está contribuyendo a que las políticas de seguridad ciudadana aporten fuentes de innovación para el desarrollo de nuevos modelos de Gobernanza local y comunitaria (Crawford 2009, Diamond y Weiss, 2009; Frederickson, 2005; Gandarillas y Cueva, 2015; Keast, Mandell y Brown, 2006; Mairal, Pastor y García Solana, 2015).

5.1.2 Las políticas de seguridad ciudadana con enfoque de proximidad, en España

España, a través de las AL, se suma a las tendencias actuales en materia de seguridad ciudadana, gradual y escalonadamente pese a que el modelo prevalente sigue siendo el legalista y reactivo. La tardía incorporación del país como Estado Democrático y de Derecho en nuestro entorno internacional puede explicar la lenta evolución de los enfoques de las políticas de seguridad y la resistencia al cambio de estructuras fuertemente jerarquizadas. La gestión de un servicio sectorial que no se fundamenta sustancialmente en otras áreas de gestión y que responde reactivamente a un problema desde estructuras jerarquizadas son condiciones de gran peso para comprender la visión tradicional de la intervención en materia de seguridad ciudadana. En cambio, las nuevas tendencias basadas en modelos de coordinación entre áreas suponen una mayor autonomía y despliegue profesional de los profesionales de la seguridad pública (Gandarillas y Cueva, 2015).

Pese a las resistencias generadas por este modelo tradicional desde la década de los 80 del siglo pasado han surgido experiencias de *policía de proximidad* o *policía de barrio* en diferentes ciudades⁵⁵, que han estado marcadas por dos factores clave: a) el cambio político y la reorientación de los modelos de intervención según la visión y las prioridades gubernamentales, y b) la singularidad del territorio y las organizaciones públicas, como elementos fundamentales para la configuración de modelos diferenciados.

Desde la Policía Nacional se puso en marcha, aunque sin continuidad, un modelo homogéneo de intervención de proximidad. En 1999 se implementó el Plan Estratégico “Policía 2000” liderado por la Dirección General de Policía como modelo de policía de barrio. El plan estaba basado en tres ejes (proximidad, especialidad y coordinación) y sus objetivos eran mejorar la calidad de los servicios,

⁵⁵ La FEMP fue un núcleo de desarrollo del modelo de policía de barrio con un enfoque preventivo y auxiliar que a través de distintos encuentros sobre competencias locales, facilitó el desarrollo de modelos específicos en distintos puntos de la geografía española. En 1984 el diario El País publicaba un artículo esclarecedor sobre estos avances y recogía las orientaciones funcionales y los procesos de capacitación de los cuerpos (https://elpais.com/diario/1984/04/02/madrid/449753055_850215.html, revisado el 19/10/2018)

aumentar la satisfacción de la ciudadanía y los policías y reducir la delincuencia. Pese a que tras el primer año de implantación se logró reducir la tasa de delitos en un 6%, quebrándose la tendencia incremental que persistía desde 1992, el Programa no tuvo continuidad, en gran medida por el cambio en los niveles de responsabilidad superior (Ministerio del Interior, 2002; Gandarillas y Gómez, 2014).

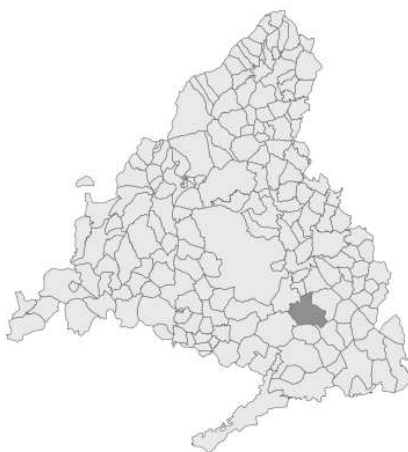
En paralelo la AL siguió siendo el principal entorno para el desarrollo de procesos de innovación: durante los últimos 15 años se vienen desarrollando experiencias que avanzan en la línea de un servicio centrado en la comunidad, como en ciudades como Valladolid, San Adriá del Besós, Barcelona, Teulada, o Fuenlabrada. También se ha avanzado en modelos de coordinación inter-sectorial más efectivos, como es el caso de la atención en violencia de género o los agentes tutores (de atención a la población menor) en municipios como Madrid. Pese a que existe cierto consenso en la necesidad de seguir avanzando en estas líneas, en España la experiencia en nuevos sistemas orientados hacia modelos más integrales de Gobernanza local de la seguridad ciudadana sigue siendo limitada (Gandarillas y Gómez, 2014).

Estos elementos son el germen de la iniciativa analizada, puesta en marcha en el municipio de Arganda del Rey con el objetivo de implantar un sistema integral de gestión de la seguridad en la línea de las tendencias innovadoras internacionales. Los siguientes epígrafes caracterizan el modelo en su contexto.

5.2 El municipio de Arganda del Rey. Contexto socio-político y administrativo

El municipio de Arganda del Rey se ubica en la zona suroriental de la Comunidad de Madrid (figura 20). Tiene una superficie de 80,32 Km², lo que supone que ocupa el uno por ciento del territorio de la región (8.038,66 Km²) y una quinta parte de la superficie de los restantes municipios del Este Metropolitano (414,89 Km²), entorno donde se ubica el municipio a efectos estadísticos y de homogeneidad territorial. Se encuentra enclavado entre las vegas de los ríos Jarama y Tajuña, abarcando una extensión de casi 8.000 hectáreas y siendo por ello, una de las mayores superficies de los municipios de la zona. La localidad se encuentra a unos 27 kilómetros de la capital y sus límites lindan con Velilla de San Antonio y Loeches al norte, Rivas-Vaciamadrid al noroeste, Morata de Tajuña al sureste y Campo Real al noreste.

Figura 21. Ubicación del municipio de Arganda del Rey en la Comunidad de Madrid



Fuente: Página Web Ayuntamiento Arganda del Rey. Planos de la ciudad.

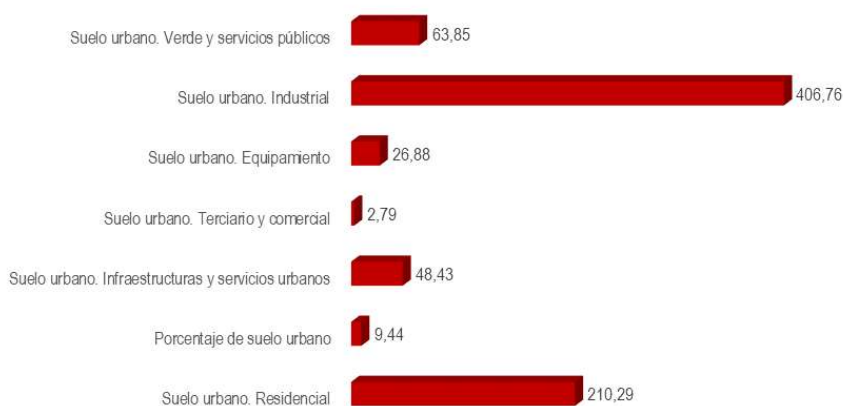
El municipio se sitúa en la margen izquierda del río Jarama, cuyo límite físico sirve de frontera con Rivas-Vaciamadrid en el extremo noroccidental. El municipio de Arganda, con su situación estratégica en el mismo eje de la autovía A-3, hace las funciones de nexo de unión entre el área metropolitana de Madrid y la zona rural que se extiende hasta los límites del sureste de la Comunidad, sirviendo de apoyo

económico e industrial a la capital, a la vez que actúa de lugar de tránsito y centro para las pequeñas poblaciones más alejadas. Y es que el municipio, junto con la localidad de Rivas-Vaciamadrid, tiene un papel destacado como núcleo central de su comarca proporcionando servicios al resto de municipios.

El término municipal se caracteriza por la diversidad de espacios urbanos, industriales y naturales que se han integrado en los procesos de desarrollo urbano propios de la década de los 90. El municipio se encuentra englobado dentro del Parque Regional del Sureste, según la Ley 6/1994 aprobada el 28 de junio, un recurso patrimonial que goza de protección ambiental y que ocupa toda la zona sur, oeste y noroeste del municipio hasta el límite con el propio casco urbano. En relación a su división administrativa es importante reseñar que existe una fuerte dispersión entre los diferentes núcleos de población que lo conforman. El núcleo urbano de Arganda se encuentra al pie de la carretera nacional N-3. Al oeste se extiende el polígono industrial hasta la carretera de Loeches, en cuyo borde se sitúa La Poveda y en el límite occidental del término municipal, junto a la autovía A-3, el núcleo urbano de Puente de Arganda.

El término municipal tiene una superficie de 8.028,71 ha, de las cuales 758 se corresponden con suelo urbano. La distribución de estos usos del territorio en el término municipal (gráfica 17) evidencia que la dotación de equipamientos públicos y zonas verdes ha sido un hito en el desarrollo urbano del municipio:

Gráfica 13. Distribución de usos del territorio municipal



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco de Datos Municipal y Zonal ALMUDENA. Comunidad de Madrid, 2017.

Como se ha señalado anteriormente y según la Guía de Turismo Rural y Activo de la Dirección General de Turismo (Comunidad de Madrid, 2017), Arganda del Rey es el segundo mayor municipio de la Comarca de la Cuenca del Henares, lo que posibilita que haya sido considerado como capital comarcal y núcleo tradicional de desarrollo de la zona, sobre todo hasta la crisis económica de 2008. Desde este momento se empiezan a evidenciar cambios en la dinámica del tejido productivo (destrucción de empresas y empleo) como se verá más adelante.

Relacionado con lo anterior y sobre todo con la trayectoria de la actividad productiva en el municipio, históricamente ligada a sus recursos naturales, es posible contemplar diversas tipologías urbanas: viviendas rurales, dependencias agropecuarias, edificios urbano-rurales y, también nuevas construcciones. Las dos primeras muestran la importancia tradicional que la ganadería (ya casi inexistente) y sobre todo la agricultura, con cultivos de trigo, centeno, cebada, heno y algunas legumbres, y especialmente la vid y el olivar. El sector del vino es un referente regional que ha hecho que los vinos de Arganda se reconozcan con la Denominación de Origen “Vinos de Madrid”.

No obstante y como anteriormente se ha señalado si por algo destaca el municipio es por su patrimonio y entorno natural. Concretamente son de gran valor ambiental tres áreas que gozan de protección:

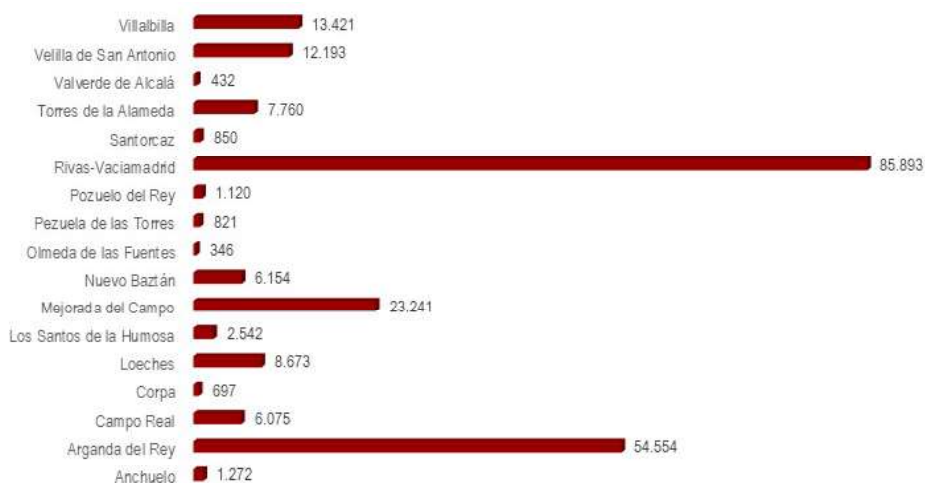
- Parque Regional del Sureste: incluido en la Red de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad de Madrid, comprende un espacio singular, sometido a diversos factores que distorsionan su equilibrio biológico, ya que en sus 31.550 hectáreas se pueden encontrar especies vegetales autóctonas junto a áreas fuertemente degradadas por la actividad humana (principalmente actividades extractivas de áridos para construcción).
- Dehesa del Carrascal": junto a las lagunas de Las Madres es uno de los espacios naturales más importantes ya que con sus 131 hectáreas constituye uno de los pulmones verdes más importantes de la ciudad.
- Lagunas de las madres: Englobadas dentro de la Red Natura 2000 y catalogadas como ZEPA (Zonas de Especial Protección de Aves), y LIC (Lugares de Importancia Comunitaria), ofrecen importantes recursos ambientales para el territorio por su singularidad y valor ecológico.

Se debe tener en cuenta que tanto el entorno de las áreas diseminadas como los espacios naturales vienen siendo puntos de intervención frente a delitos relacionados con el medio ambiente que a su vez requieren una coordinación constante con distintos cuerpos de seguridad y protección de la naturaleza, junto a la propia autoridad de gestión del Parque Regional del Sureste, cuya gestión compete a la Comunidad de Madrid.

El patrimonio natural, sumado a las tendencias globales en materia de sostenibilidad urbana, impulsaron en mayo de 2014 la adhesión al “Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía”, por el que los poderes públicos municipales se comprometieron “a acelerar la descarbonización de sus territorios, fortalecer su capacidad para adaptarse a los impactos ineludibles del cambio climático y conseguir que sus ciudadanos/as disfruten de acceso a una energía segura, sostenible y asequible” (pactodelosalcaldes.eu, revisado el 15 de agosto de 2017). La participación en esta red institucional a nivel europeo facilitó el desarrollo de medidas ambientales ligadas a la eficiencia energética y herramientas de seguimiento y evaluación de indicadores de gestión de los espacios y equipamientos municipales (Inventario de Emisiones de CO₂, Plan Estratégico de Energía Sostenible).

Caracterizado el territorio es necesario entender la evolución y dinámica sociodemográfica del municipio. Según el Padrón Municipal a 1 de enero de 2018 Arganda del Rey contaba con 54.554 habitantes, de los que 27.377 eran hombres y 27.177 mujeres, lo que suponía el 24,13% sobre la población total de su comarca, la Cuenca del Henares, el 8,40% sobre la población de su zonal estadístico, el Este Metropolitano y el 0,83% sobre la población total de la Comunidad de Madrid.

Arganda del Rey es la vigésima ciudad de la Comunidad de Madrid en cuanto a población, la quinta por detrás de Alcalá de Henares, Torrejón de Ardoz, Rivas-Vaciamadrid y Coslada si hablamos de su zona estadística (Este Metropolitano) y la segunda, solo por detrás de Rivas-Vaciamadrid.

Gráfica 14. Población de los municipios de la Cuenca del río Henares

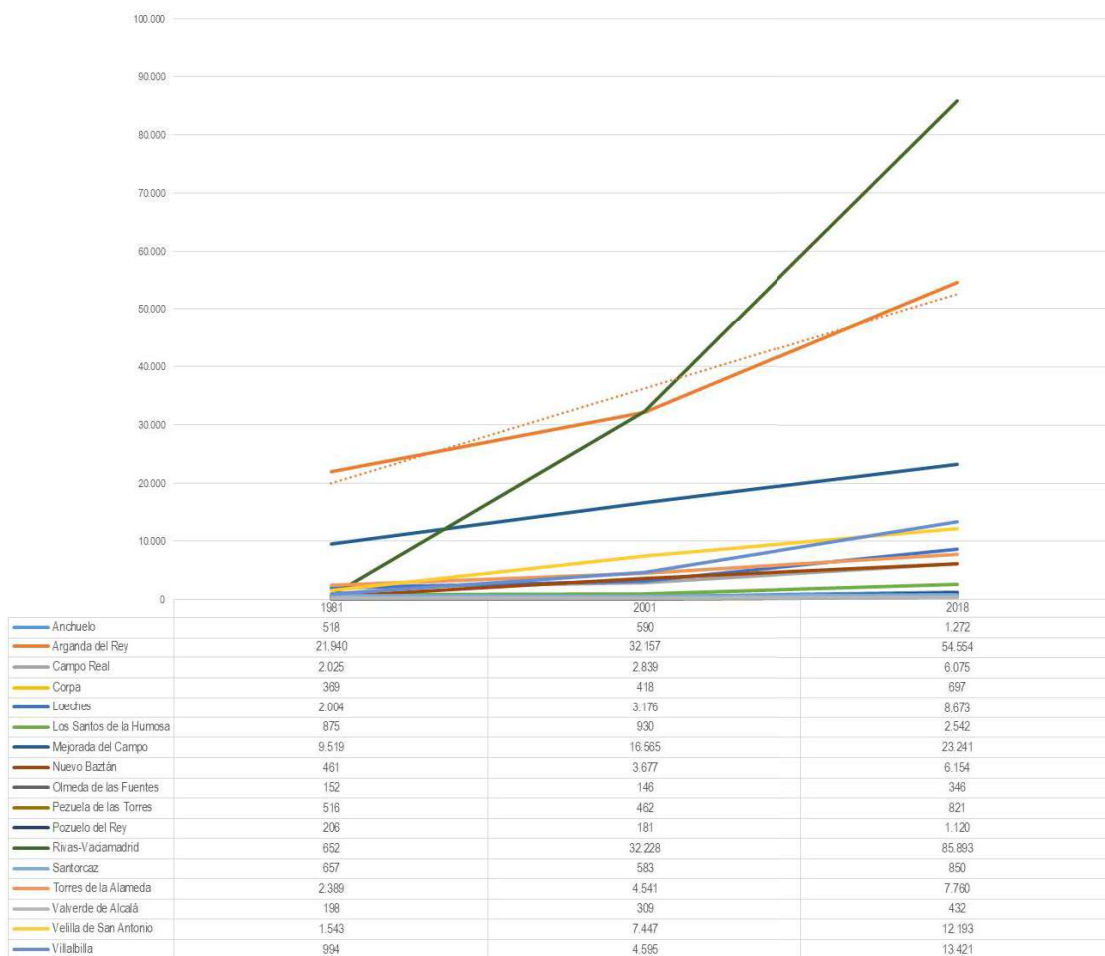
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco de Datos Municipal y Zonal ALMUDENA.

La evolución demográfica del municipio a lo largo de los últimos 60 años se encuentra marcada por un fuerte crecimiento con características propias de un modelo territorial específico. Tradicionalmente su evolución ha estado estrechamente ligada al de la propia área metropolitana de Madrid, ya que su situación geográfica ha marcado un crecimiento en torno a las vías de comunicación que la atraviesan: la autovía A-3 y el ferrocarril. Ya bien entrado el siglo XX surgieron actividades que diversificaron la economía e hicieron del municipio un importante enclave industrial del sureste de la región consolidando el crecimiento urbano y demográfico. Los años sesenta fueron sumando a esta función industrial otra de carácter residencial dada su privilegiada posición de cercanía a la capital. Se inicia una explosión demográfica amparada por el constante crecimiento del área industrial, pasando de 6.000 habitantes en 1960 a 22.000 en 1981 hasta convertirse durante los años 90 Arganda en el principal núcleo urbano de la zona sureste de la Comunidad.

Hasta la crisis de 2008 el desarrollo económico de la zona posibilitó la expansión demográfica del municipio, atrayendo nueva población a la ciudad, lo que provocó el importante crecimiento de población de origen extranjero (principalmente rumanos y latinoamericanos), modificando de esta manera su estructura demográfica.

En los últimos treinta y ocho años el municipio superó el doble de población pasando de 21.940 habitantes (1981) a tener 54.554 (2018). Esta proyección no es un rasgo particular, sino que representa la tendencia del desarrollo urbano en los municipios ligados a la corona metropolitana de Madrid.

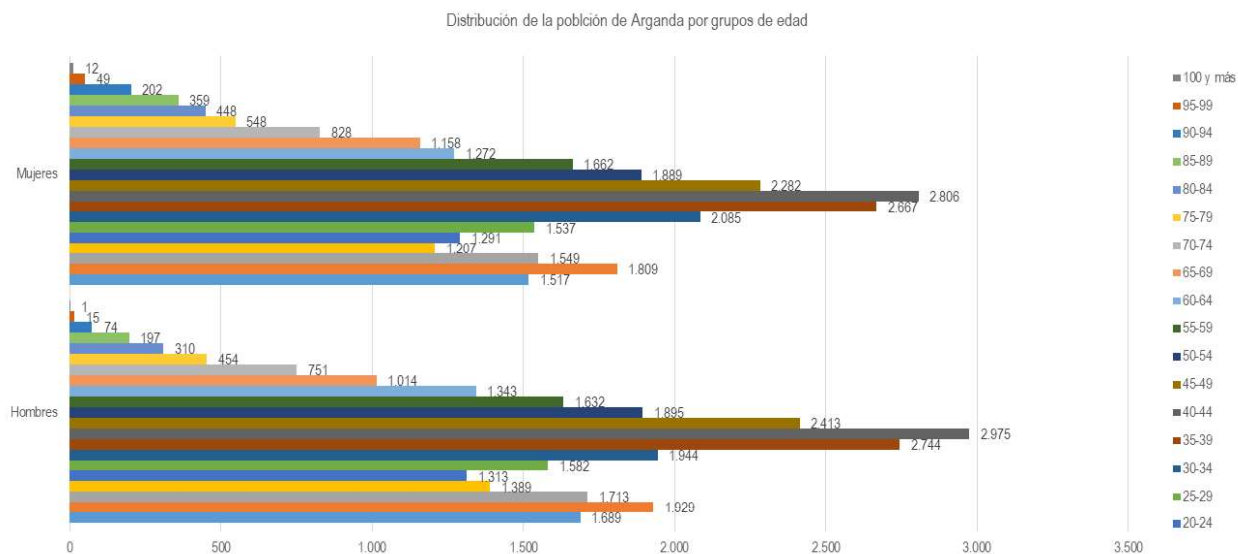
Gráfica 15. Evolución de la población de los municipios de la Cuenca de Henares



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco de Datos Municipal y Zonal ALMUDENA.

Analizando los datos de distribución de la población por grupos edad, se observa que el municipio tiene un elevado potencial de crecimiento, ya que su tasa de natalidad, que se sitúa en 10,80 (Almudena, 2017) y es superior a la media tanto de su zonal estadístico, el Este Metropolitano (9,69), y a la de la Comunidad de Madrid (9,31). Y es que la diferencia que separa el colectivo de menores de 16 años del colectivo de personas de 65 y más años es de nueve puntos porcentuales.

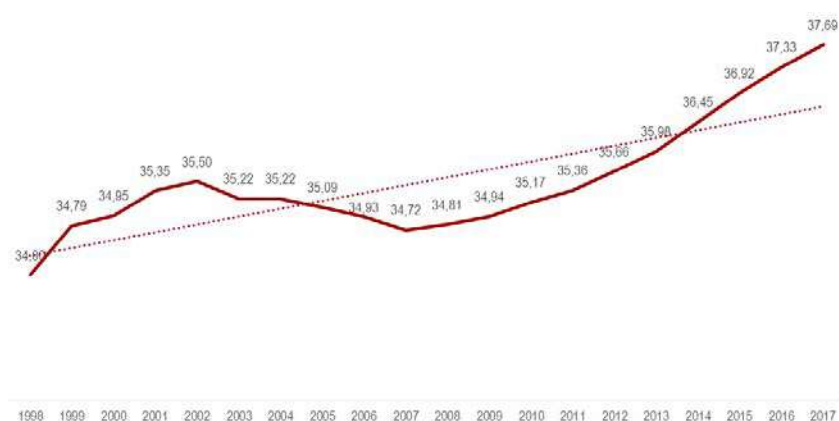
Gráfica 16. Distribución de la población por grupos de edad (año 2018)



Fuente: Elaboración propia a través de los datos del INE.

A pesar del paulatino incremento de la edad media de la población, este valor se situaba en el año 2017 en el 37,59 según el Banco de Datos Municipal y Zonal Almudena, muy por debajo de la media de edad tanto de su zonal estadístico (39,25) como de la Comunidad de Madrid (41,42).

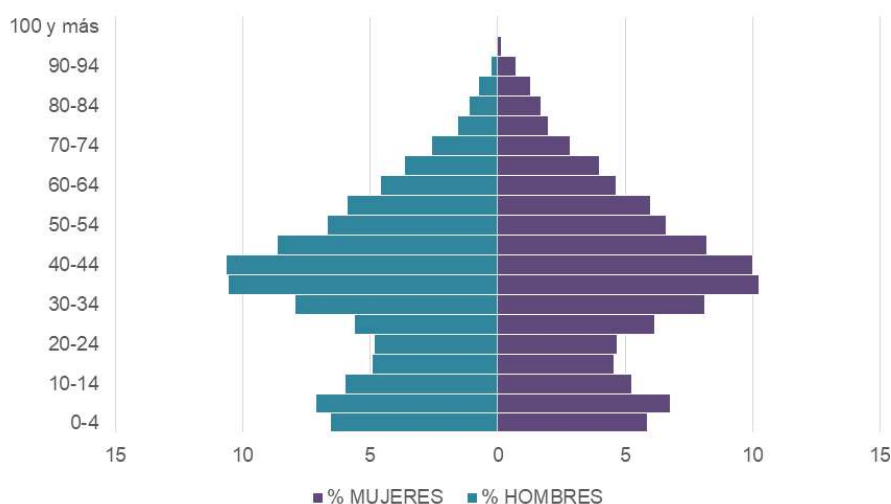
Gráfica 17. Evolución de la edad media de la población (año 1998-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos el INE

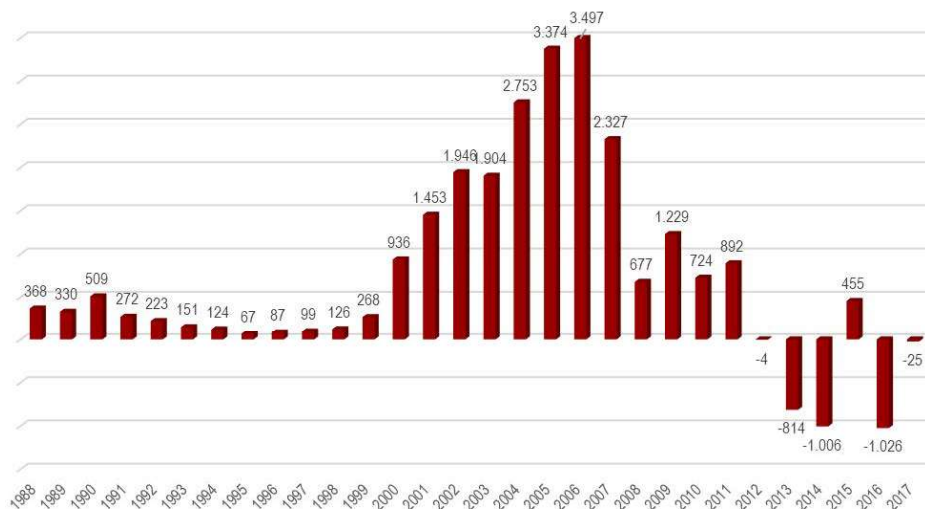
El análisis de la pirámide de población viene a corroborar lo dicho con anterioridad. La pirámide refleja la expansión demográfica que la localidad vivió en las dos últimas décadas, producto no solo de la llegada de población extranjera que se incorporó a las franjas intermedias de edad, sino también a causa de la modificación del comportamiento de la natalidad, lo que supuso la ampliación de la base de la pirámide poblacional gracias a la ampliación de la cohorte de edad de los 0 a los 4 años.

Gráfica 18. Pirámide de población de Arganda del Rey (año 2018)



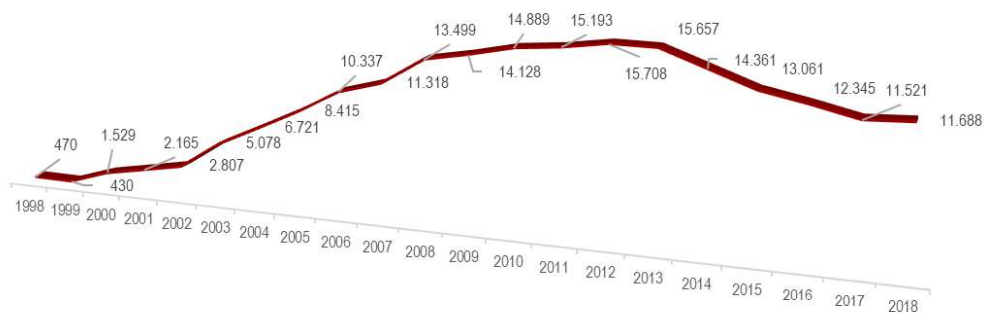
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Padrón Continuo (INE, 2018)

Como se ha señalado ya, los movimientos migratorios han sido un factor fundamental para entender el perfil sociodemográfico del municipio. El saldo migratorio (balance existente entre la inmigración y la emigración) desde 1988 ha sido positivo, como se puede observar en la gráfica 23: las inmigraciones han superado a las emigraciones, obteniéndose saldos migratorios positivos. No obstante, desde 2013, y exceptuando el año 2015, dicho saldo se ha tornado negativo, posiblemente reflejo de los efectos de la crisis económica, aunque los datos actuales parecen revertir esta tendencia recuperando su valor a positivo.

Gráfica 19. Evolución del saldo migratorio (1998-2017)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ALMUDENA.

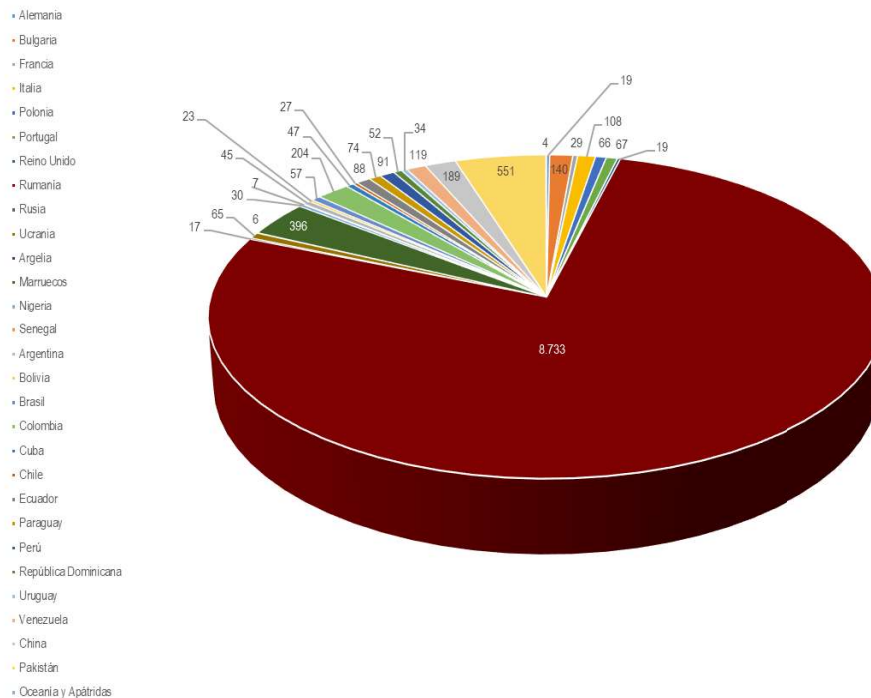
Por otra parte, un total de 11.688 personas extranjeras, de los cuales 5.978 (51,15%) son hombres y 5.710 (48,85%) mujeres, tienen su residencia en Arganda del Rey, representando el 21,42% del total de la población. Este porcentaje ha aumentado sobre manera si lo comparamos con el porcentaje de extranjeros que residían en el municipio en el año 1998, un 1,58%, lo que representaba un total de 470 personas. No obstante, en la actualidad, el porcentaje es el más reducido desde el año 2005 (20,32%) considerablemente respecto al año 2012, en el que el porcentaje de población extranjera en la localidad alcanzó el 28,30%, es decir, un total de 17.708 personas.

Gráfica 20. Evolución de la población extranjera en el municipio (1998-2018)

Fuente: Elaboración propia a través de datos obtenidos del Banco de Datos Municipal y Zonal ALMUDENA.

Los países de origen son diversos (gráfica 25), aunque es más que significativa la concentración de población de origen rumano en la ciudad:

Gráfica 21. Países de origen de la población extranjera (año 2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

El resto de indicadores demográficos son en Arganda del Rey más positivos que en la Comunidad de Madrid en su conjunto, aun cuando se sitúan en niveles muy similares (tabla 15). Especialmente destacable son el grado de envejecimiento y la proporción de reemplazo, que viene a determinar la existencia de un porcentaje mayor de población de 15 a 24 años que la media de la región.

Tabla 15. Resumen de indicadores sociodemográficos

Indicador	Arganda del Rey	Comunidad de Madrid
Crecimiento relativo de la población	1,36	1,09
Grado de juventud: Menores de 15 años	18,71	15,50
Grado de juventud: Menores de 25 años	28,24	25,18
Grado de juventud: Menores de 35 años	41,34	37,57
Grado de juventud: Menores de 45 años	61,86	54,74
Grado de envejecimiento: 45 y más años	38,14	45,26
Grado de envejecimiento: 55 y más años	22,60	29,47
Grado de envejecimiento: 65 y más años	11,77	17,55
Grado de envejecimiento: 75 y más años	4,89	8,48
Grado de envejecimiento: 85 y más años	1,67	2,83
Proporción de dependencia	0,44	0,49
Proporción de reemplazamiento	0,88	0,82
Razón de progresividad	85,77	90,03
Tasa de feminidad	0,99	1,09

Fuente: Banco de Datos Municipal y Zonal ALMUDENA.

Esta dinámica de acogida de población extranjera se explica bien por la dinámica económica de la ciudad. Como se señalaba al inicio la actividad industrial ha sido un referente para la economía del sureste regional aunque esta dinámica se ha revertido desde la crisis económica evidenciada en el año 2008. En 2018 las afiliaciones registradas a la Seguridad Social mostraban un claro predominio del sector servicios en Arganda del Rey, que concentra al 55,92% de las personas trabajadoras en activo (12.886 del total de 23.043). No obstante, también se debe tener en cuenta un dato más que significativo: casi el 40% de las personas afiliadas se encuentran en el sector de la minería, la industria y la energía, evidenciando que la actividad desarrollada en las áreas industriales de la ciudad sigue siendo más que importante para la economía local (tabla 16). Se debe tener en cuenta que el municipio concentra más de 15 polígonos industriales que, pese a la crisis económica, mantienen actividad y soportan sectores auxiliares que atienden a grandes empresas ubicadas en el municipio desde hace décadas (Caterpillar, Hutchinson, etc.).

Tabla 16. Distribución de empresas por sector (periodo 2014-2018)

SECTOR	2014		2015		2016		2017		2018	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Construcción	1.507	7,87	1.587	8,29	1.791	9,36	2.139	11,18	2.460	12,85
Minería, Industria y Energía	6.740	35,22	6.997	36,56	7.382	38,57	7.580	39,60	7.646	39,95
Agricultura y Ganadería	50	0,26	49	0,26	63	0,33	46	0,24	51	0,27
Servicios	10.842	56,65	11.344	56,79	11.864	56,23	12.423	55,99	12.886	55,92
Total	19.139	100,00	19.977	100,00	21.100	100,00	22.188	100,00	23.043	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ALMUDENA.

Respecto al paro registrado, el municipio registraba a diciembre de 2018, 4.383 personas desempleadas, de los cuales el 37,51% eran hombres y el 62,49% mujeres (INE, 2018). Por sectores, destaca en 2018 que el 64,42% de paro registrado en el sector servicios, seguido muy de lejos por el resto de actividades sectoriales (16,89% en industria, 13,79% en construcción y 8,89% en agricultura).

El comportamiento del paro registrado en el periodo 2006 – 2018 (gráfica 26) ha sido significativamente peor en Arganda del Rey que en su contexto zonal estadístico y regional, ya que en el municipio el incremento alcanzaba el 160,03%, frente a los crecimientos del 77,73% y del 69,77%, experimentados en el Este Metropolitano y Comunidad de Madrid.

Gráfica 22. Evolución del número de personas desempleadas (2006-2018)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ALMUDENA.

Esta tendencia también se refleja en los datos referidos a la población de origen extranjero. En números absolutos existían 1.327 personas desempleadas de origen extranjero según los datos de Almudena para el año 2018, 570 eran varones y 757 eran mujeres (un 42,96% frente al 57,04%). En todo caso, el peso relativo de la población extranjera desempleada era más elevado en Arganda del Rey (30,25% para el 2018) que en el conjunto de la región madrileña (24,08% para el 2018) y la tabla 17 muestra esta realidad. Las mujeres inmigrantes desempleadas, en comparación con los varones, configuraban a su vez un colectivo muy superior en número, sobre todo en el caso del sector servicios. El caso contrario se produce en el sector de la construcción, en el que existe una muy superior proporción de hombres frente a las mujeres.

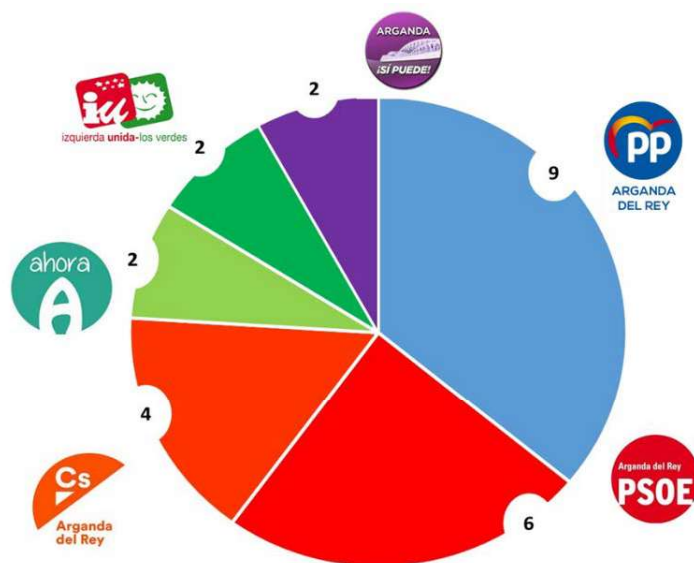
Tabla 17. Distribución del desempleo por edad, sexo y origen (año 2018)

Personas desempleadas por nacionalidad y sexo				% personas desempleadas		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Espanoles	3.059	1.113	1.946	100%	36,38%	63,62%
Extranjeros	1.327	570	757	100%	42,96%	57,04%
Total	4.386	1.683	6.069			

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ALMUDENA.

Desde el punto de vista político-administrativo, Arganda toma como referencia la cámara municipal de la que surge el gobierno local y que constituye la Corporación Municipal, actualmente formada por 25 concejales y concejales.

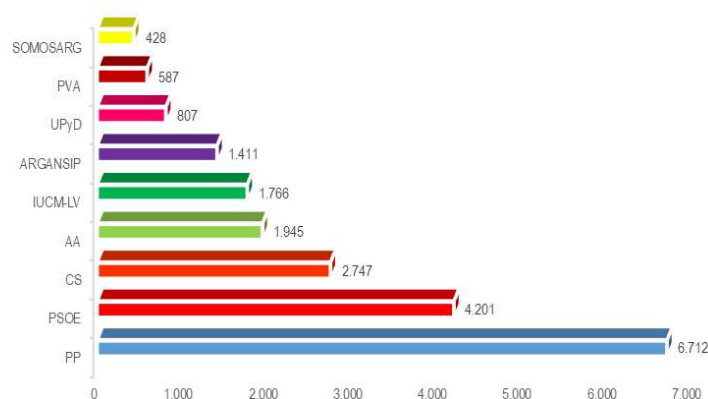
Gráfica 23. Composición de la Corporación Municipal tras las Elecciones Municipales de 2015



Fuente: Elaboración propia por medio de los datos obtenidos de la Plataforma de información electoral. Ministerio del Interior (2015).

Aunque en las elecciones municipales del 2015 el Partido Popular (PP) fue la candidatura más votada, con 6.712 votos, el Partido Socialista asumió la alcaldía de la localidad gracias al pacto de gobierno con la candidatura de Izquierda Unida – Los Verdes (gráfica 27). En la gráfica 28 puede observarse el número de votos que recibió cada candidatura: Partido Popular (PP), Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Ciudadanos (Cs), Ahora Arganda (AA), Izquierda Unida Comunidad de Madrid – Los Verdes (IUCM-LV), Arganda ¡Sí Puede! (ARGANSIP), Unión Progreso y Democracia (UPyD), Vecinos por Arganda (PVA) y Somos Arganda (SOMOSARG).

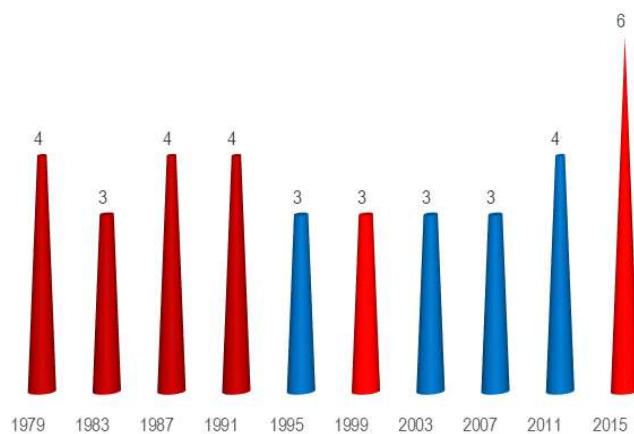
Gráfica 24. Votos obtenidos por las candidaturas presentadas en el municipio de Arganda del Rey a las Elecciones Municipales de 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Plataforma de información electoral. Ministerio del Interior (2015).

Desde las primeras elecciones municipales en democracia en el año 1979, la evolución política se ha visto marcada por una representación bastante equilibrada en cuanto al número de partidos que han logrado representación en el Pleno Municipal (gráfica 29). El promedio de candidaturas que lograron obtener representación en la cámara en las 10 elecciones celebradas entre 1979 ha sido de 3 partidos políticos, lo que ha facilitado tanto holgadas mayorías absolutas como el establecimiento de coaliciones de gobierno en los procesos electorales que no tuvieron como resultado ninguna mayoría absoluta, o gobiernos en minoría que han gozado de una cierta estabilidad y han logrado los apoyos suficientes para afrontar la legislatura.

Gráfica 25. Evolución del número de candidaturas con representación en el Pleno Municipal



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Plataforma de información electoral. Ministerio del Interior, periodo 1979-2015.

De esta manera, desde las primeras elecciones el Pleno Municipal ha estado configura por alguno de los partidos políticos que la tabla 18 ordena siguiendo la cronología electoral:

Tabla 18 . Partidos políticos con representación en el Pleno Municipal (periodo 1979-2015)

1979	Partido Comunista de España (PCE), Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Unión de Centro Democrático (UCD) y Fuerza Nueva (FN).
1983	PCE, Alianza Popular (AP) y PSOE.
1987	Izquierda Unida (IU), AP, PSOE y Centro Democrático y Social (CDS).
1991	IU, PP, PSOE y Partido Independiente de Arganda (IDA).
1995	PP, PSOE, IU.
1999	PP, PSOE, IU.
2003	PP, PSOE, IU.
2007	PP, PSOE, IU.
2011	PP, PSOE, IU y Unión Progreso y Democracia (UPyD).
2015	PP, PSOE, Ciudadanos (C's), Ahora Arganda (AA), Izquierda Unida – Los Verdes (IUCM-LV) y Arganda ¡Sí Puede! (ARGANSIP).

Fuente: elaboración propia a partir de los daos del INE

Pese a lo anterior, esta dinámica de representación ha configurado gobiernos pivotados en dos fuerzas mayoritarias, como han sido Partido Popular y la coalición entre el Partido Socialista Obrero Español e Izquierda Unida.

Figura 22. Evolución de los gobiernos municipales en Arganda del Rey



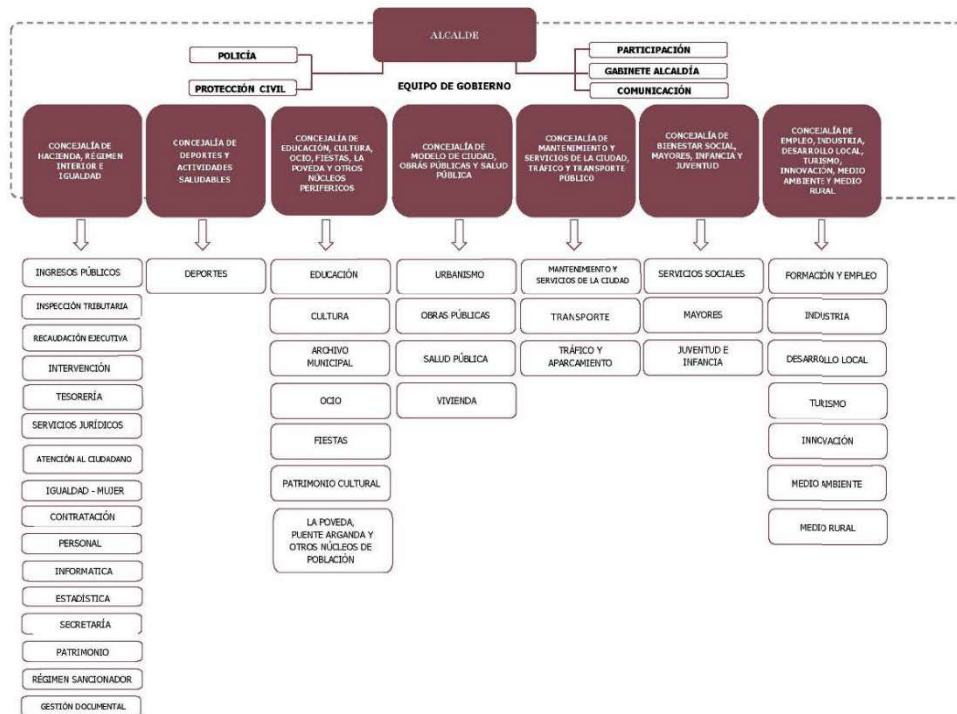
Fuente: elaboración propia

En relación al diseño institucional se debe destacar que el Ayuntamiento cuenta con un organigrama municipal que responde a una lógica de funcionalidad y operatividad sobre la que se despliegan las siete concejalías que se encargan de la gestión municipal:

- Concejalía de Hacienda, Régimen Interior e Igualdad.
- Concejalía de Empleo, Industria, Desarrollo Local, Turismo, Innovación, Medio Ambiente.
- Concejalía de Modelo de Ciudad, Obras Públicas y Salud Pública.
- Concejalía Educación, Cultura, Ocio, Fiestas de La Poveda y otros Núcleos Periféricos.
- Concejalía Deportes y Actividades Saludables.
- Concejalía de Bienestar Social, Mayores, Infancia y Juventud.
- Concejalía de Mantenimiento y Servicios de la Ciudad, Tráfico y Transporte Público.

La figura 22 representa el organigrama municipal.

Figura 23. Organigrama funcional del Ayuntamiento de Arganda del Rey



Fuente: Ayuntamiento Arganda del Rey

Existen ocho Comisiones Informativas, compuestas por un concejal de cada uno de los partidos políticos con representación local que tienen por objeto, en las materias relacionadas con su denominación, el seguimiento de la gestión de la Alcaldía, de la Junta de Gobierno Local y de los/as concejales/as que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno. Las Comisiones Informativas, según el Decreto de Alcaldía 2015003621, de 24 de junio de 2015, son las siguientes:

1. Comisión Informativa de Hacienda, Régimen Interior e Igualdad y Especial de Cuentas.
2. Comisión Informativa de Bienestar Social, Mayores, Infancia y Juventud.
3. Comisión Informativa de Modelo de Ciudad, Obras Públicas y Salud Pública.
4. Comisión Informativa de Empleo, Industria, Desarrollo Local, Turismo, Innovación, Medio Ambiente y Medio Rural.
5. Comisión Informativa de Mantenimiento y Servicios de la Ciudad, Tráfico y Transporte Público

6. Comisión Informativa de Educación, Cultura, Ocio, Fiestas, La Poveda y Otros Núcleos Periféricos.
7. Comisión Informativa de Deporte y Actividades Saludables.
8. Comisión Informativa de Seguridad y Participación Ciudadana.

Otro de los factores a tener en cuenta en el municipio de Arganda del Rey ha sido el impulso de los servicios públicos en el territorio, a través del despliegue de equipamientos sectoriales, lo que ha sido un importante vector de configuración urbana y de configuración de los servicios locales. También el impulso de la administración electrónica ha sido un elemento clave para configurar los procesos administrativos y adecuar la atención a la ciudadanía. El principal elemento catalizador fue la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; que convierten en universal el derecho de los ciudadanos a relacionarse con todas las Administraciones de manera electrónica. Todas las Administraciones han trabajado en su implantación y Arganda del Rey ha seguido esta misma línea.

En noviembre del 2018 el Pleno Municipal aprobó la Ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información, Reutilización y Buen Gobierno, pues el Ayuntamiento y todos sus grupos políticos “están plenamente comprometidos con los valores constitucionales de libertad, justicia, igualdad y pluralismo político, considerando como un deber facilitar la participación de la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social, y crear al mismo tiempo una administración más abierta y accesible a través de la utilización de medios electrónicos para facilitar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos” (Ordenanza Municipal de Transparencia, Acceso a la Información, Reutilización y Buen Gobierno).

En este marco en el año 2018 el Ayuntamiento de Arganda había implementado 91 trámites que pueden ser gestionados telefónicamente, presencialmente, mediante correo postal o de forma online. De los 91 trámites, 60 podían ya ser gestionados de manera online, es decir, el 65,93%, un porcentaje muy elevado que supera por mucho la media de la Comunidad de Madrid. La tabla 19 sintetiza el catálogo de trámites electrónicos implementados en el año 2018.

Tabla 19. Catálogo de trámites electrónicos del Ayuntamiento de Arganda del Rey (2018)

SERVICIO	TRÁMITE
	Incidencias en el sistema
ATENCIÓN AL CIUDADANO	— Instancia general — Reclamaciones y sugerencias — Solicitud de información pública
FORMACIÓN	— Solicitud para cursos de formación — Alta en el impuesto de vehículos de tracción mecánica — Bonificaciones en transmisiones por causa de muerte a favor de los descendientes y ascendientes, por naturaleza o adopción, y del cónyuge en el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana
HACIENDA	— Compensación de deudas en periodo voluntario y ejecutivo — Declaración del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana
INDUSTRIA	— Devolución de ingresos indebidos — Domiciliación de tributos — Solicitud de beneficios fiscales IBI. Constructoras — Solicitud de beneficios fiscales IBI. Familias numerosas — Solicitud de beneficios fiscales IBI. VPO — Solicitud de beneficios fiscales IVTM. Minusválías. — Solicitud de beneficios fiscales IVTM. Vehículos agrícolas. — Solicitud de beneficios fiscales IVTM. Vehículos históricos. — Solicitud de cambio de domicilio fiscal. — Solicitud de certificación de hallarse al corriente de pago de las obligaciones tributarias. — Solicitud de certificado o justificante de pago de tributos. — Solicitud de Fraccionamiento Gratuito Unificado. — Solicitud de fraccionamiento o aplazamiento de pago de deudas. — Apertura inmediata de actividad. — Autorización de actividad en vía pública o espacios abiertos. — Autorización de actividad para quioscos de temporada. — Autorización de actividad para terrazas veladores. — Autorización de instalaciones comerciales desmontables o transportables. — Autorización publicidad en espacios públicos. — Baja de licencia de actividad. — Cambio de titularidad de licencia — Consulta previa de actividad. — Licencia de apertura calificada. — Licencia de apertura inocua. — Licencia de atracciones de feria. — Licencia de funcionamiento y cartel. — Modificación de licencia de actividad. — Planes de Autoprotección.
PADRÓN DE HABITANTES	— Solicitud de justificantes de empadronamiento: certificado y volante.

SEGURIDAD Y MOVILIDAD	— Gestión de vehículos abandonados
SERVICIOS DE LA CIUDAD	— Recogida de muebles
TESORERÍA	— Ficha de terceros — Actuación comunicada — Alineación. — Solicitud de devolución de fianza y/o aval.
URBANISMO	— Autorización de ocupación de la vía pública. — Autorización de ocupación de la vía pública para terrazas y quioscos de temporada y quioscos de helados. — Concesión de espacios públicos para la instalación de quioscos permanentes de prensa, revistas, flores y churrerías. — Cédula urbanística — Consulta urbanística común. — Consulta urbanística especial. — Inspección Técnica de Edificios — Licencia de agrupación/parcelación. — Licencia de cala. — Licencia de cambio de uso. — Licencia de instalación de andamios y/o uso de maquinaria y medios auxiliares. — Licencia de instalación de grúa-torre. — Licencia de obra mayor. — Licencia de obra menor. — Licencia de primera ocupación. — Licencia de vado permanente.

Fuente: plataforma municipal.

A lo anterior se suma la apuesta de la administración local por la transparencia a través del portal web gobiernoabierto.ayto-arganda.es, a través del cual se publica sistemáticamente información relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y el control de la actividad del gobierno y la administración local, ofreciendo datos abiertos y reutilizables. Según Dynamic Transparency Index⁵⁶, plataforma que trabaja en la medición y gestión del gobierno abierto en las organizaciones y para la sociedad civil, el Ayuntamiento de Arganda del Rey se encuentra en la posición 112 de 682 ayuntamientos evaluados, con un 51,85% en transparencia basada en el índice DAM (Dyntra Ayuntamientos y Municipios), cumplimentando 84 de 162 indicadores publicados (tabla 20).

⁵⁶ Tenemos en cuenta este Índice y no el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA), ya que Arganda del Rey no se encuentra entre los 110 Ayuntamientos evaluados en el año 2017.

Tabla 20. Indicadores de transparencia de Arganda del Rey

TRANSPARENCIA MUNICIPAL		44,62%
Información sobre los cargos electos y el personal del ayuntamiento	60,61% (20 de 33 indicadores)	
Información sobre la organización y el patrimonio del ayuntamiento	30% (3 de 10 indicadores)	
Información sobre normas e instituciones municipales	27,27% (3 de 11 indicadores)	
Planificación y organización del ayuntamiento	27,27% (3 de 11 indicadores)	
PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN CIUDADANA		60,61%
Información y atención al ciudadano	54,55% (6 de 11 indicadores)	
Grado de compromiso para con la ciudadanía	63,64% (14 de 22 indicadores)	
Transparencia económico - financiera		44,44%
Información contable y presupuestaria	60% (3 de 5 indicadores)	
Transparencia en los ingresos y gastos municipales	20% (1 de 5 indicadores)	
Transparencia en las deudas municipales	50% (2 de 4 indicadores)	
Información económica y presupuestaria	46,15% (6 de 13 indicadores)	
Contrataciones de servicios		66,67%
Procedimientos de contratación de servicios	66,67% (2 de 3 indicadores)	
Relaciones y operaciones con proveedores y contratistas	100% (2 de 2 indicadores)	
Contratos, convenios y subvenciones	60% (6 de 10 indicadores)	
Urbanismo y obras públicas		55%
Planes de ordenación urbana y convenios urbanísticos	100% (4 de 4 indicadores)	
Anuncios y licitaciones de obras públicas	50% (2 de 4 indicadores)	
Decisiones sobre recalificaciones y adjudicaciones urbanísticas	50% (1 de 2 indicadores)	
Información sobre concurrentes, ofertas y resoluciones	100% (2 de 2 indicadores)	
Seguimiento y control de la ejecución de obras	40% (2 de 5 indicadores)	
Indicadores sobre urbanismo y obras públicas	0 % (0 de 3 indicadores)	
OPEN DATA		100%
Open Data	100% (2 de 2 indicadores)	

Fuente: Dynamic Transparency Index, 2017

5.3 La innovación en la gestión pública de la seguridad ciudadana en Arganda del Rey

Barroso y Villa (2015) describen de manera exhaustiva el proyecto innovador de seguridad ciudadana "Sustainable Safety Governance" (SSG) impulsado por el Ayuntamiento en Arganda del Rey entre 2013 y 2014 y sobre el que se analiza el proceso de innovación. Atendiendo a esta fuente y a la documentación técnica desarrollada por el propio Ayuntamiento de Arganda del Rey (proyecto técnico, informes de evaluación externos, informes de seguimiento, etc.), a continuación se realiza un análisis descriptivo de la iniciativa.

5.3.1 Caracterización de la iniciativa

SSG fue un proyecto europeo seleccionado para participar en el programa Prevention and Fight against Crime-ISEC de la Dirección General de Interior de la Comisión Europea a través de apoyo financiero. Su finalidad era la implantación de un sistema de Gobernanza comunitaria de seguridad ciudadana en el municipio a través de un programa piloto implementado en el barrio de Juan de la Cierva durante el periodo 2013-2015. En paralelo se llevaron a cabo proyectos piloto de menor envergadura en Barcelona y en el municipio de El Vendrell. El proyecto SSG se denominó "Vive tu barrio" en Arganda del Rey y establecía como objetivos:

- La puesta en marcha de un programa comunitario de seguridad ciudadana, con la implementación del perfil de agentes comunitarios de la policía municipal, junto con el trabajo conjunto de agentes de otras áreas y la participación de vecinos y vecinas del barrio seleccionado.
- La integración sobre el terreno de los servicios relacionados con la seguridad, la convivencia y el bienestar social en equipos inter-sectoriales, redes público-privadas para la detección de necesidades y el establecimiento de prioridades de intervención.
- La mejora en la eficiencia de los servicios a través de la integración y el trabajo conjunto y sinérgico entre todas las partes.

Tabla 21. Principales datos del proyecto SSG

Periodo de ejecución	2013-2014
Presupuesto	260.288 € Aportación UE: 234.259 € (90%)
Foco	Desarrollar e implantar un modelo de Gobernanza urbana basado en un enfoque preventivo de la seguridad ciudadana, replicable a otras áreas urbanas de la UE.
Ámbitos de actuación	Seguridad ciudadana, bienestar social, convivencia, igualdad, atención a la ciudadanía

Fuente: Proyecto técnico SSG. Ayuntamiento de Arganda del Rey

El barrio Juan de la Cierva (Figura 23) fue seleccionado por su alta diversidad social, en pleno corazón de la ciudad para acoger las acciones piloto del modelo diseñado. En el barrio conviven más de 20 nacionalidades, con importantes minorías rumana (77% de los inmigrantes) y paquistaní (11%).

El barrio debía servir como experiencia piloto para su escalabilidad posterior a toda la ciudad. Los criterios para realizar la selección de este territorio fueron: a) su ubicación en el casco antiguo de la ciudad en una de las áreas comerciales tradicionales del municipio y en el corazón de las rutas histórico-culturales de referencia simbólica para los vecinos y vecinas; b) su cercanía a distintos equipamientos municipales de carácter sectorial, además del propio Ayuntamiento; c) la configuración urbana del barrio, con grandes espacios inter-bloques donde se concentraba actividad que en muchas ocasiones generaba quejas del vecindario (ruido, botellón, suciedad), además de conflictos por el uso de los espacios públicos

(botellón); y d) La diversidad. Además de lo señalado anteriormente se debe tener en cuenta que en 2013, año de implantación del proyecto, el barrio contaba con 1.333 vecinos, de los cuales el 53% era de origen inmigrante (datos del padrón municipal 1 de enero de 2013).

Además la reconfiguración sociodemográfica y la diversidad cultural generó, junto con determinadas pautas de ocio joven, la reivindicación vecinal de medidas de intervención para la mejora de la convivencia.

Figura 24. Barrio Juan de la Cierva como ámbito de intervención territorial



Fuente: Memoria técnica del proyecto. Ayuntamiento de Arganda del Rey, 2015

En relación a la definición del modelo, se debe señalar que un punto central era el diseño e implantación de un sistema de Gobernanza basado en las problemáticas locales y la red de organizaciones (públicas y privadas) que incidían (o tenían capacidad y recursos) en el territorio. En este sentido el proceso de innovación consistió en la implantación en dos años de un sistema de Gobernanza comunitaria

de la seguridad y la convivencia (figura 24) que se articulaba en distintos espacios de detección de necesidades, delimitación de prioridades y seguimiento de la actuación municipal.

Figura 25. Esquema funcional del modelo a implantar



Fuente: Barroso y Villa, 2015, p. 82

La estructura a implantar pivotaba en elementos clave interconectados:

- Un gestor comunitario generalista;
- Un Centro Comunitario de Seguridad y Justicia, con dos policías comunitarios, un agente comunitario de justicia y una agente social de seguridad y justicia;
- Un equipo intersectorial comunitario (compuesto por un agente de policía comunitario, un agente de servicios sociales, agente educativo, agente de salud comunitaria, agente de empleo, agente de ocio, agente ambiental).
- Un Consejo Comunitario;
- Una red público-privado de entidades que trabajan en el barrio.

5.3.2 Fases de implantación del modelo de Gobernanza

La implantación de este sistema innovador se llevó a cabo en varias fases:

1. Se llevó a cabo un estudio preliminar para definir el proceso de innovación adaptando el sistema definido inicialmente a las características, necesidades, problemas, recursos y oportunidades del barrio. Una vez definidas las necesidades del barrio se llevaron a cabo las siguientes acciones:
 - Difusión del proyecto a través de acciones específicas de comunicación en las comunidades de vecinos y comercios. Este proceso se incluyó en un plan global de comunicación estratégica de la iniciativa a partir del cual se establecían los objetivos, las prioridades y las acciones de información y difusión orientadas a distintos target según los objetivos establecidos (profesionales del ámbito público y privado vinculados al objeto del proyecto, instituciones públicas locales, regionales y nacionales, prensa, redes sociales, ciudades europeas, etc.).
 - Tras el lanzamiento institucional del proyecto se crearon espacios de encuentro para establecer alianzas con las diferentes entidades y organizaciones que trabajan en el barrio objeto de estudio (Cáritas, Cruz Roja, Manos Unidas, o la Asociación de Empresarios de Arganda, Rivas y comarca - ASEARCO).
 - Constitución y puesta en marcha del Equipo Intersectorial, formado por diferentes áreas del Ayuntamiento (Infancia, Juventud y Salud, Participación Ciudadana, Servicios Sociales, Educación, Servicios para la Ciudad, Empleo y Mujer y Policía Local). Este espacio de trabajo se basaba en dos factores estratégicos:
 - Incorporación del personal técnico municipal a las reuniones periódicas con el vecindario del barrio para tratar los temas de relevancia que afectaban a la comunidad.
 - Despliegue de las nuevas funciones comunitarias de los agentes de policía en el barrio: presentación a todos los vecinos y vecinas, análisis de situaciones de riesgo y problemas percibidos, valoración con el resto

de profesionales del Equipo, patrullaje a pie de forma según la revisión de turnos valorada como más óptima para garantizar una presencia normalizada que permitiese un mayor acercamiento a la comunidad.

2. En una segunda fase se implementó un programa formativo en el que participaron distintos perfiles de profesionales vinculados a la iniciativa. El programa de contenidos giraba en torno a los "Métodos de Gestión Integral y Gobernanza de los servicios al ciudadano" y en distintas jornadas se mostraron las tendencias a nivel internacional en el avance de los sistemas de gestión de los servicios públicos de proximidad. El programa se centró en concienciar a los agentes de la necesidad del cambio, cuáles eran necesarios y cómo se podrían implementar de forma interdisciplinar, colaborativa y con un cierto grado de integración a través de herramientas de coordinación horizontal. El programa se abrió a profesionales de otras AP y también a entidades privadas (Memoria técnica SSG. Ayuntamiento de Arganda del Rey, 2015).
3. Por último se crearon los diferentes órganos participativos con el objetivo de empoderar e incorporar al tejido comunitario en el sistema de trabajo. Para ello se constituyó el Consejo Ciudadano que se reunía regularmente cada mes para analizar los problemas detectados, los avances en relación a las acciones emprendidas, etc. También se creó la Red Comunitaria Público-Privada con todas las entidades públicas y privadas con presencia en el barrio, que organizaba encuentros de forma regular para analizar las necesidades y problemáticas del barrio, estableciendo las prioridades que eran canalizadas hacia el Ayuntamiento a través de su personal técnico (coordinación del proyecto y Policía Municipal, principalmente). La Red se constituyó inicialmente con 19 entidades, muchas de ellas ONG y comercios de proximidad.

La comunicación y relación entre el Consejo Comunitario, la Red Comunitaria Público-Privada y el Equipo Intersectorial se fortalecía a su vez por la Comisión de Gobernanza del barrio.

Todo el proceso fue evaluado de forma continua y con la participación de todas las partes. A este respecto conviene reseñar que además de los requerimientos establecidos por la Comisión Europea para garantizar un seguimiento técnico-

financiero de los logros alcanzados, se estableció un sistema específico para analizar el avance del modelo de Gobernanza, en el que participaban directamente los profesionales municipales. El objetivo era ofrecer una visión integrada que permitiera realizar análisis multidisciplinares generando información y conclusiones de carácter transversal.

En el marco del proyecto se celebró la Conferencia Internacional de Gobernanza de la Seguridad en la Sociedad Diversa, en la que se analizó y validó un Plan de Gobernanza del barrio. El Plan había sido diseñado partiendo del trabajo cualitativo realizado en el territorio y fue analizado por un Panel Internacional de personas expertas que previamente habían participado del seguimiento de la iniciativa a través de medios electrónicos. La Conferencia facilitó que de forma presencial expertos del área de la seguridad ciudadana, la justicia, la gestión pública o los servicios sociales, pudieran observar sobre el terreno y validar de primera mano los resultados del proyecto.

5.3.3 Los resultados de la iniciativa

Según la documentación elaborada por el Ayuntamiento de Arganda del Rey y las publicaciones realizadas tras la evaluación de la iniciativa, los resultados más concluyentes fueron los siguientes:

- El cambio en la percepción del barrio mejoró tras la intervención. La mayoría de vecinos y comerciantes entrevistados en proceso de evaluación del proyecto percibían a la finalización del proyecto cofinanciado por la UE que en los dos años de trabajo en torno al modelo de Gobernanza habían mejorado las condiciones de limpieza, seguridad y convivencia en el barrio. Probablemente esta percepción fue la base para que, ante la buena acogida, otras zonas solicitasen la réplica del modelo a otros barrios de la ciudad.
- Los agentes de policía y de distintas áreas municipales (servicios sociales, educativos, juventud, ocio, empleo) tomaron consciencia de la necesidad de desarrollar nuevos marcos de coordinación de servicios desde una perspectiva transversal para la mejora en eficacia y eficiencia de los servicios públicos.

- Desde la perspectiva organizativa y colaborativa en el marco de la red de entidades que participaron (Ayuntamiento a través de áreas municipales, colectivos de vecinos, comerciantes y entidades sin ánimo de lucro), el estudio realizado para evaluar el impacto de la iniciativa mostraba también un fortalecimiento de la confianza entre estos actores. Este fortalecimiento estaba basado en la percepción de haber definido conjuntamente soluciones para el territorio y haber compartido procesos clave como el seguimiento de los casos atendidos, la valoración del impacto de las tenencias relacionadas con el uso de espacios, modelos de interacción de la ciudadanía con los servicios públicos, etc.

Finalmente, la evaluación realizada (Ayuntamiento de Arganda del Rey, 2015) mostraba que las principales limitaciones percibidas fueron las siguientes:

- La participación vecinal entendida como una implicación continuada en los espacios de trabajo: el proyecto solo logró llegar al 50% de los hogares del barrio y de ellos solo logró una participación continuada de menos de 30 vecinas y vecinos.
- De igual forma, la implicación de instituciones públicas distintas a las del Ayuntamiento.
- Aunque el proyecto preveía un "Sistema de Comunicación Integral" con todos los hogares del barrio, no se llegó a implantar completamente debido a la lentitud y dificultades de los procesos administrativos y técnicos del Ayuntamiento.
- El despliegue del proyecto una vez implantado a través del piloto realizado en Juan de la Cierva no pudo realizarse. Pese a que se planteaba la idoneidad y oportunidad de implementar el modelo de forma incremental en distintos barrios de la ciudad, el cambio en el ejecutivo municipal supuso la finalización del proyecto sin que este cumpliera el objetivo de continuidad marcado inicialmente.

Capítulo 6. La percepción sobre los procesos de innovación en la administración local. Resultados de la investigación cuantitativa.

Los siguientes epígrafes sintetizan los resultados de la investigación cuantitativa realizada en el marco del estudio de caso. Se pretende caracterizar cómo las estructuras técnicas del personal municipal perciben la innovación y los procesos de innovación en las AL para establecer cuáles son los condicionantes que han incidido en estos procesos.

Estos resultados se han planteado atendiendo a:

- 1) La sistematización de los **resultados de los análisis de estadística descriptiva**⁵⁷. Los datos obtenidos se han sintetizado atendiendo al conjunto de datos generados siguiendo la lógica de las variables definidas según las categorías Input-Proceso-Output. De esta manera se ha incorporado la explotación de datos en función de:
 - a) Los condicionantes iniciales del proceso de innovación;
 - b) Los factores que inciden en los procesos de implantación de las innovaciones, y
 - c) La percepción de los impactos producidos por estas innovaciones.

En esta sección se presentan los resultados más relevantes para el análisis y discusión del siguiente capítulo.

⁵⁷ Los gráficos de medias, frecuencias e histogramas de cada ítem del cuestionario, por su extensión, se incluyen en el Anexo 1.

- 2) Los **resultados de los análisis de estadística inferencial**. En el segundo apartado de este capítulo se incluyen las tablas con los resultados significativos⁵⁸ al contrastar las hipótesis de la investigación, enunciadas en el Capítulo 1. Se trata de generalizar resultados a partir de las percepciones del colectivo objeto del estudio de caso, localizando las diferencias entre grupos de sujetos de la muestra según las categorías de las VIs.

Los resultados sintetizados (análisis tanto significativos como no significativos establecidos en un índice de ítems analizados) se pueden consultar en el Anexo 3. Los resultados, en el epígrafe 6.2 están organizados siguiendo el orden de formulación de las hipótesis:

(a) Resultados de las ANOVAS, que permiten localizar diferencias en las VDs en base a las categorías de las Vis, complementando éstos con análisis de regresión para saber cómo correlacionan las variables y establecer su significatividad. Múltiples y logísticas con los indicadores de factores *input* como VIs y factores de procesos como VDs; y

(b) Resultados de las ANOVAS y regresiones múltiples y logísticas con los indicadores de factores de procesos como VIs e indicadores de factores de Output como VDs.

6.1 Análisis descriptivo de las percepciones en torno a la innovación en la administración local

La estadística descriptiva muestra cómo se perciben estos procesos y la estadística inferencial establece las relaciones entre los condicionantes que inciden sobre estos procesos. A continuación se recogen los resultados más relevantes en relación a la percepción de los procesos.

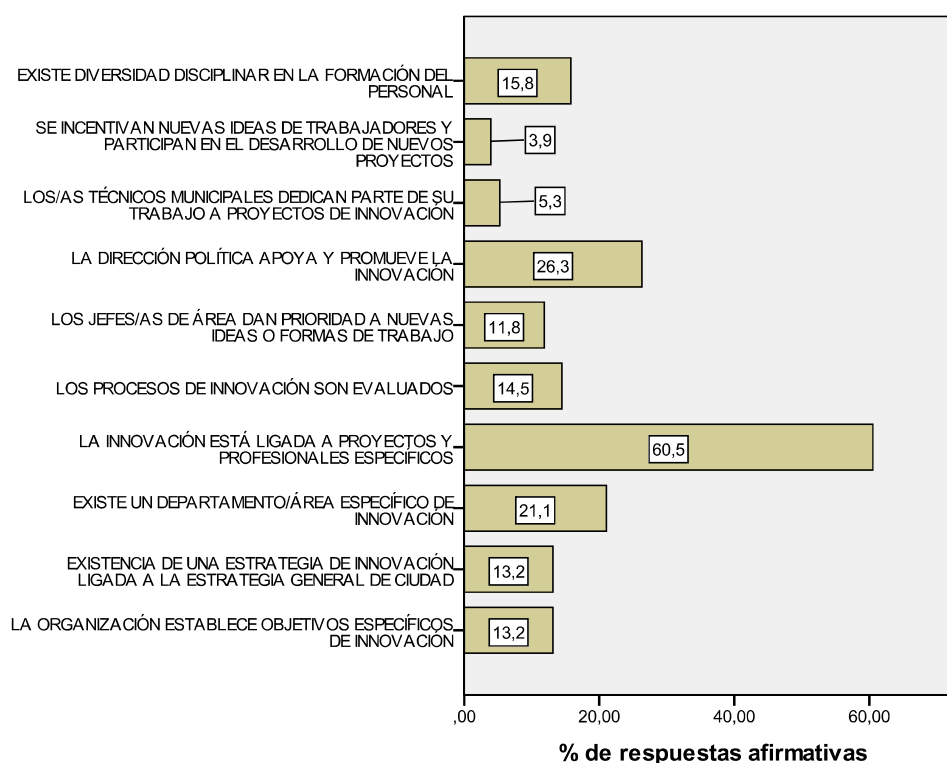
⁵⁸ $p < .05$

6.1.2 Los condicionantes iniciales. Percepción sobre las variables que inciden de partida en el proceso de innovación.

Existen distintos indicadores que muestran los factores condicionantes de partida en los procesos de innovación. Estos factores se vinculan con el contexto en el que se desarrollan estos procesos, el sistema político-administrativo y otros componentes relacionados con el propio proyecto sobre el que se basa la innovación, la experiencia previa y capacitación del personal municipal.

Los profesionales encuestados consideran mayormente que en sus organizaciones la innovación está ligada a profesionales y proyectos específicos (60,5%) y, en menor medida, que en sus ayuntamientos la dirección política apoya y promueve la innovación (26,3%). Existen a este respecto una serie de factores coyunturales, circunstancias, que inciden sobre la percepción de la innovación en las organizaciones objeto de estudio y que se representan en siguiente la gráfica:

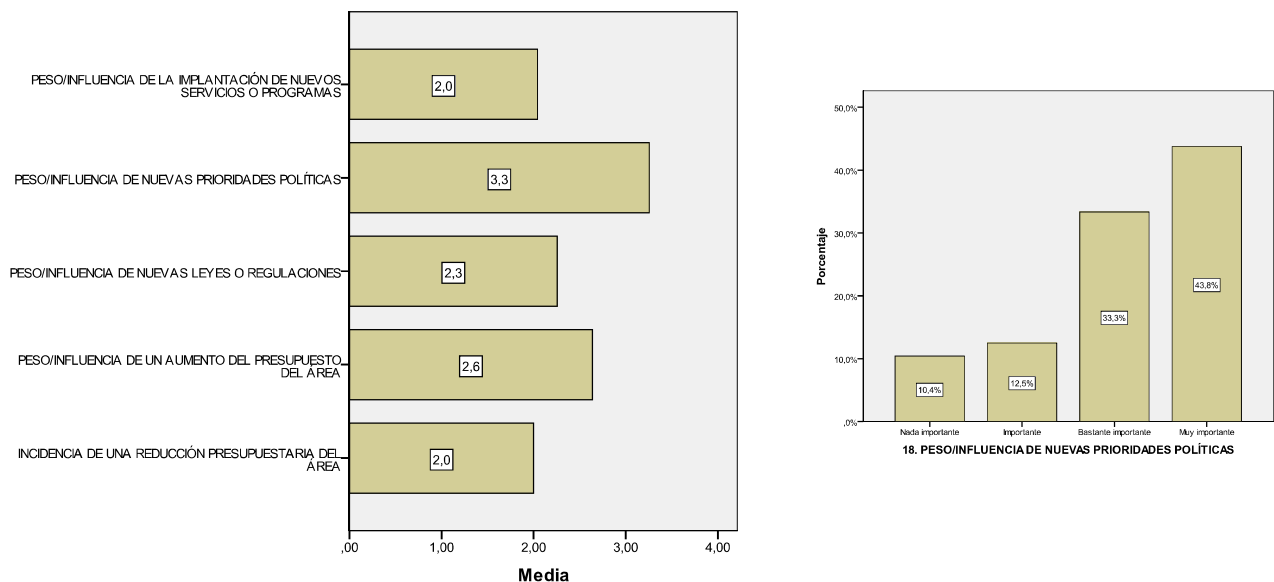
Gráfica 26. Factores que se dan en la organización



Fuente: elaboración propia

El factor de mayor importancia percibida en el desarrollo e introducción de las innovaciones del proyecto era la existencia de nuevas prioridades políticas (el 89,6% lo considera *importante, bastante importante o muy importante*). Llama la atención que, en el sentido contrario, hay más personas encuestadas que consideran nada importante la implantación de nuevos servicios o programas (27,7%), según se muestra en la gráfica 27. Las diferencias entre los factores fueron estadísticamente significativas (lambda de Wilks, $F(4,43)=3,1$; $p=0,000$).

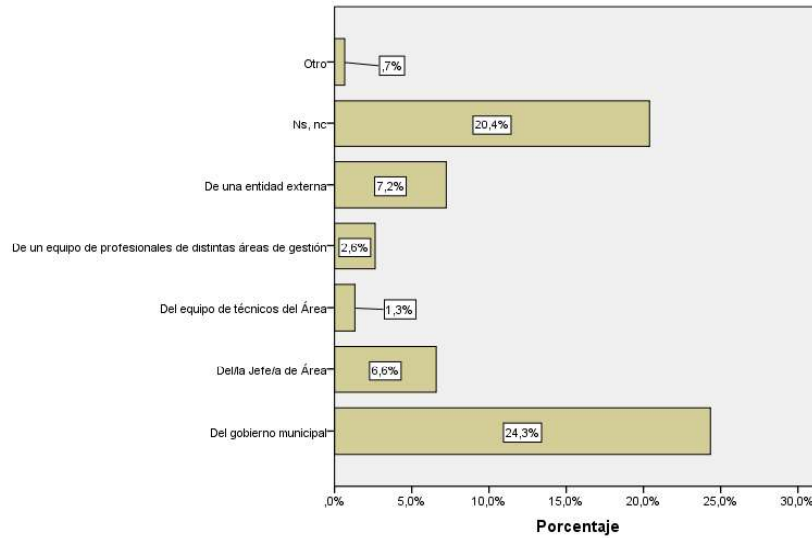
Gráfica 27. Condicionantes del proceso de innovación



Fuente: elaboración propia.

El impulso de los procesos se asocia mayoritariamente al liderazgo político (gráfica 28): pese a que un importante porcentaje de personas entrevistadas no saben de quién surgió la iniciativa de los procesos analizados (20,4%), un 24,3% indica que partió del gobierno municipal. Entidades externas (7,2%) y jefaturas de áreas municipales (6,6%), se consideran también como impulsores de estas iniciativas aunque salvo el caso de las entidades externas, parecen tener más peso las personas que los equipos en el impulso de estos procesos de innovación:

Gráfica 28. Origen de la iniciativa innovadora (¿quién la impulsa?)



Fuente: elaboración propia.

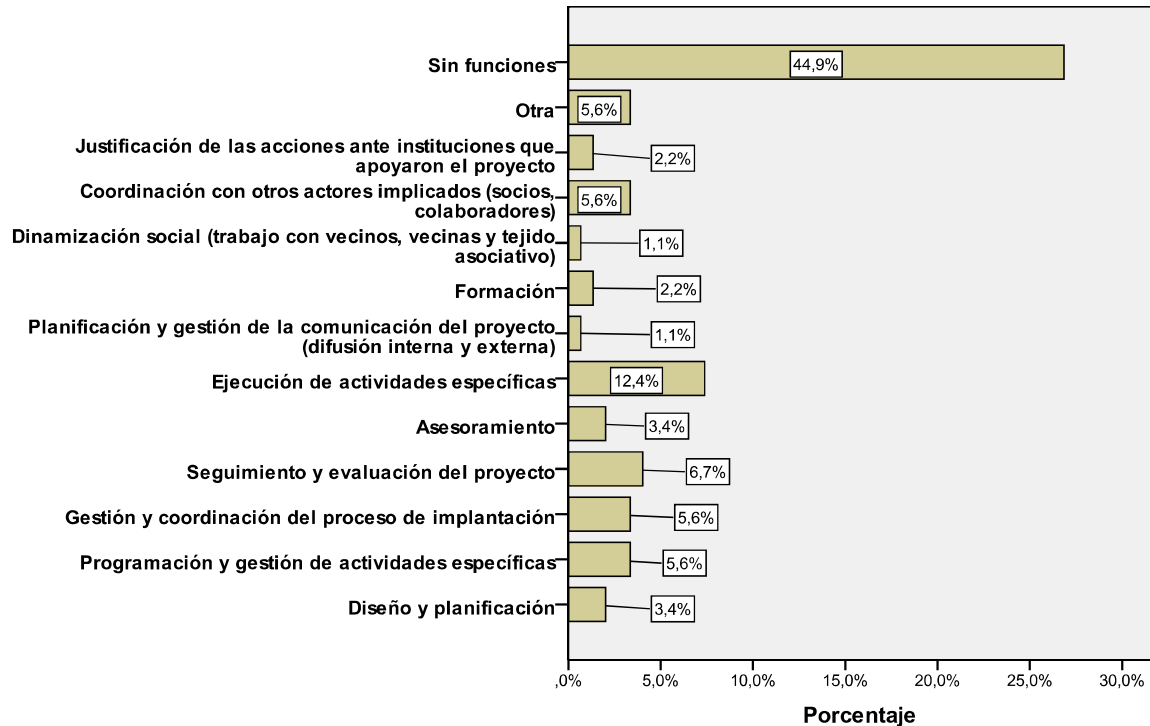
En relación a la visibilidad y pertenencia de la innovación, desde la perspectiva de la percepción de la capacidad de la AL para innovar se debe tener en cuenta que personas encuestadas responden de forma equilibrada: mientras que el 36,6% considera que esta capacidad es *nula, poca o limitada*, el 48,6% la considera *bastante o mucha*.

Las categorías asociadas con el conocimiento y la experiencia previa también ofrecen los siguientes resultados:

- (1) Un 55,3% del personal entrevistado afirma haber participado en la implantación de algún proceso de innovación. La pregunta abierta sobre los tipos de proyecto en los que han participado plantean como principales áreas de actuación las de Medio Ambiente y Sostenibilidad, Seguridad ciudadana, Participación, Educación y Juventud.
- (2) Pese a lo anterior, un 43,4% considera que conoce poco el proyecto y un 17,1% no lo conoce nada. Este porcentaje se agrava considerando el grado de implicación en el proyecto: el 73,6% afirma haber tenido una baja o nula implicación.

(3) Un 44,9% no tuvo una función establecida en el proyecto frente a un 12,4% que realizaba actividades específicas (gráfica 29).

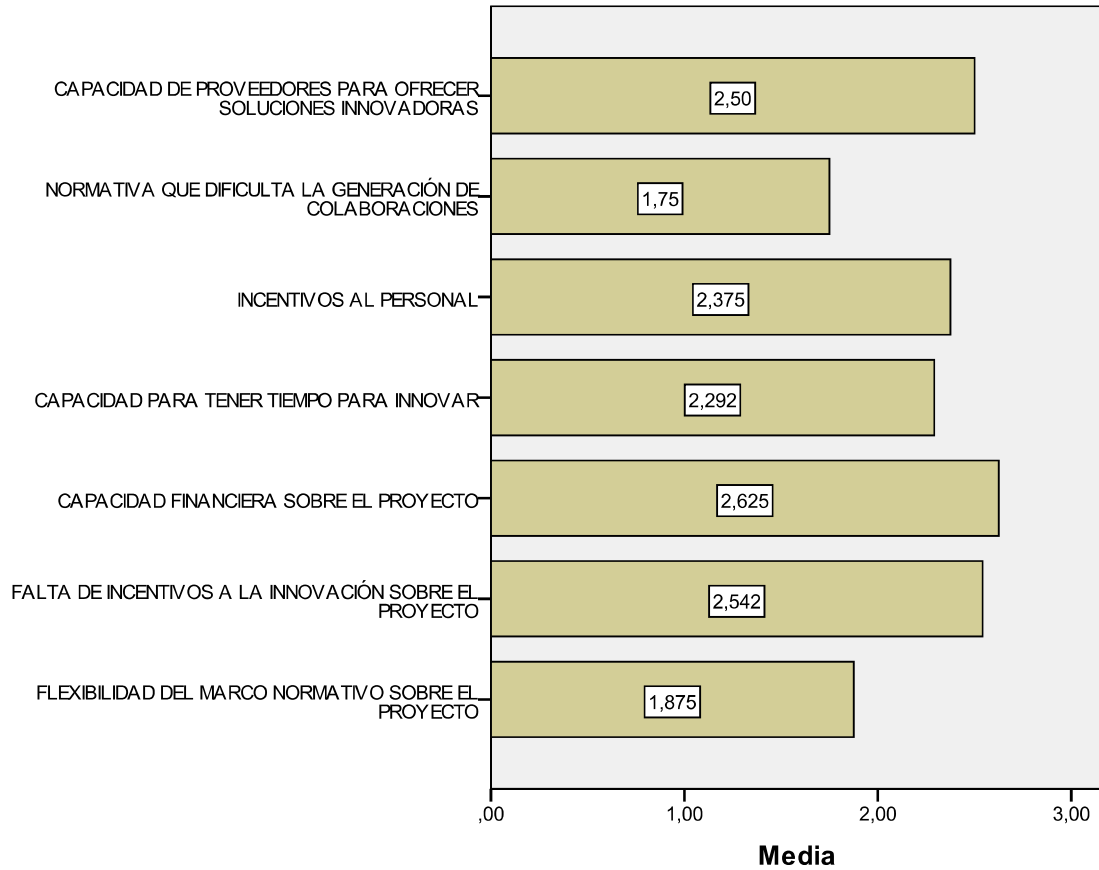
Gráfica 29. Funciones desarrolladas en el proyecto



Fuente: elaboración propia.

Analizando las capacidades de partida para innovar los trabajadores públicos encuestados encuentran que la capacidad financiera es la que más ha incidido en el proceso (2,6 puntos sobre 3), seguida de la capacidad de los proveedores para ofrecer soluciones innovadoras (2,5) y la falta de incentivos para la innovación (2,5). La gráfica 30 establece las distribuciones de las respuestas obtenidas. Las diferencias entre las categorías fueron estadísticamente significativas (lambda de Wilks, $F(6,31)=3,1$; $p=0,017$).

Gráfica 30. ¿En qué medida considera que estos factores o causas han incidido en la capacidad de innovación del proyecto?

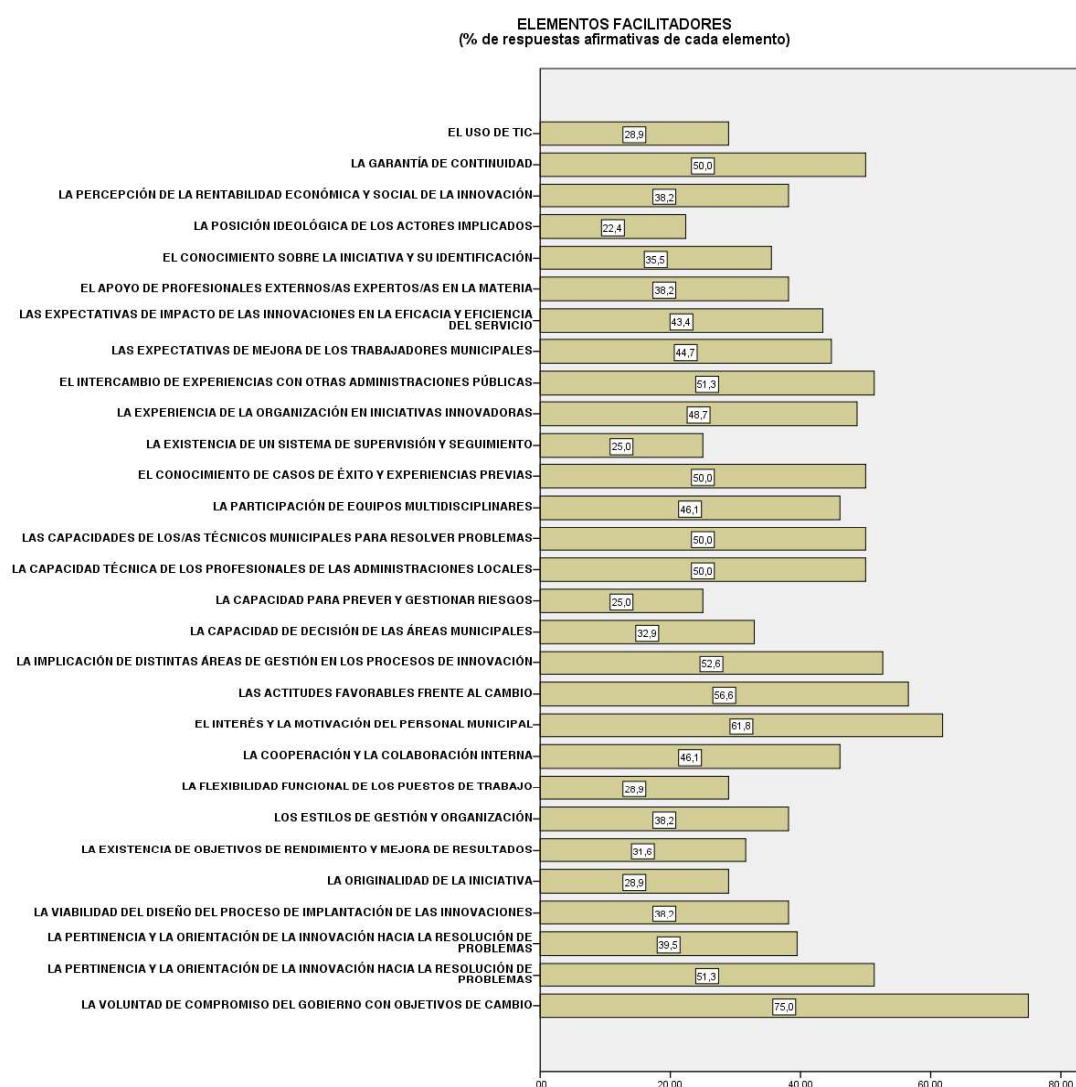


Fuente: elaboración propia.

6.1.2 Los procesos. Los factores que inciden en el proceso de gestión de las innovaciones

Los **elementos facilitadores** más relevantes en el proceso de desarrollo del proyecto innovador de acuerdo a los profesionales consultados se recogen en la gráfica 31. Estos fueron: la voluntad de compromiso del gobierno con objetivos de cambio (75%) y el interés y la motivación del personal municipal (61,8%). Las diferencias entre los factores fueron estadísticamente significativas (lambda de Wilks, $F(28,25)=3,78$; $p=0,001$).

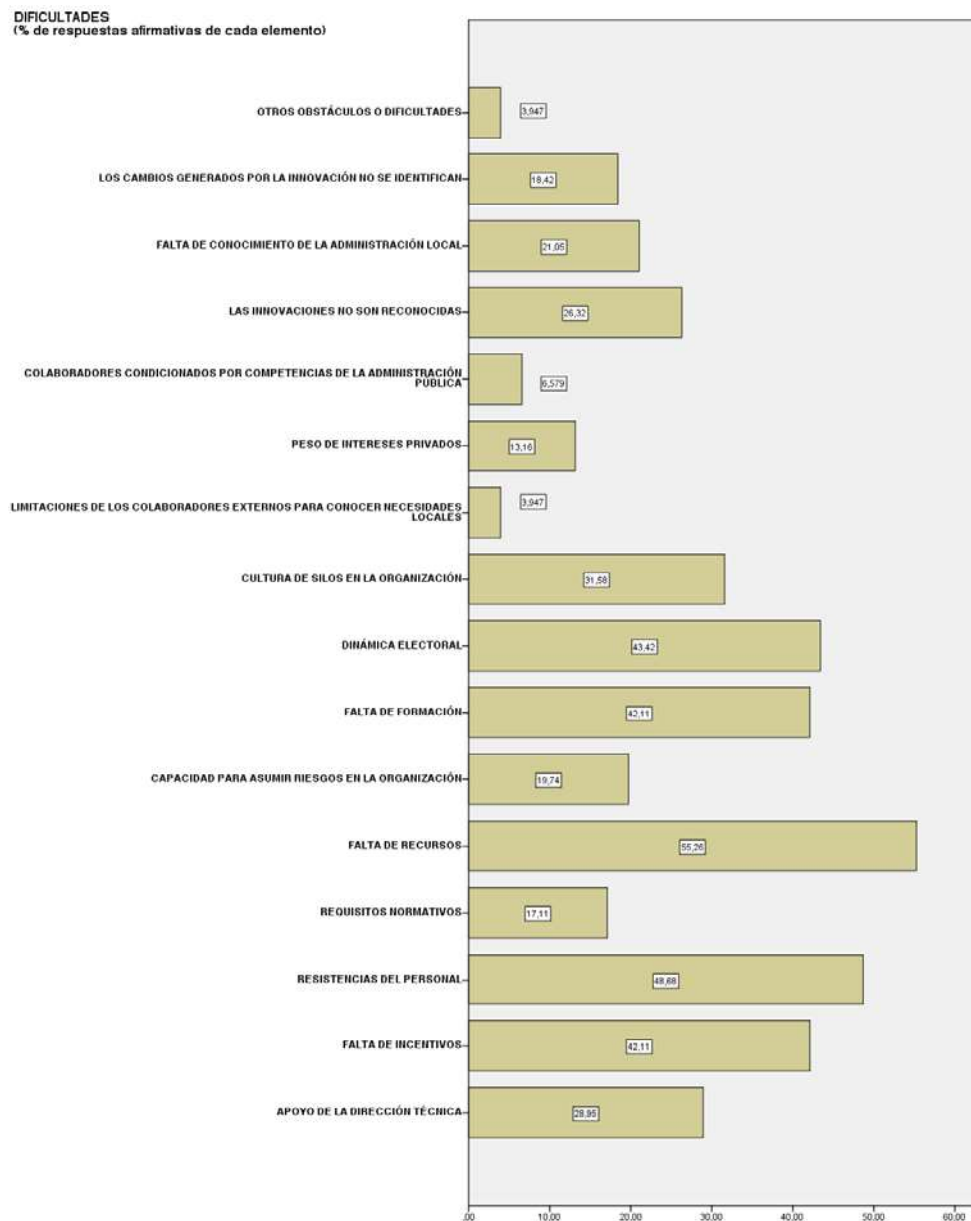
Gráfica 31. Elementos facilitadores



Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, según muestran los datos recogidos en la gráfica 32, los factores que mayormente **han dificultado** el impulso de estos procesos han sido: la falta de recursos (55,3%), las resistencias del personal (48,7%), la dinámica electoral (43,4%), y con el mismo peso, también la falta de formación y de incentivos (42,1%). Todas las respuestas (comparando sí/no) fueron estadísticamente significativas (todas las pruebas de Chi cuadrado con $p < 0,000$).

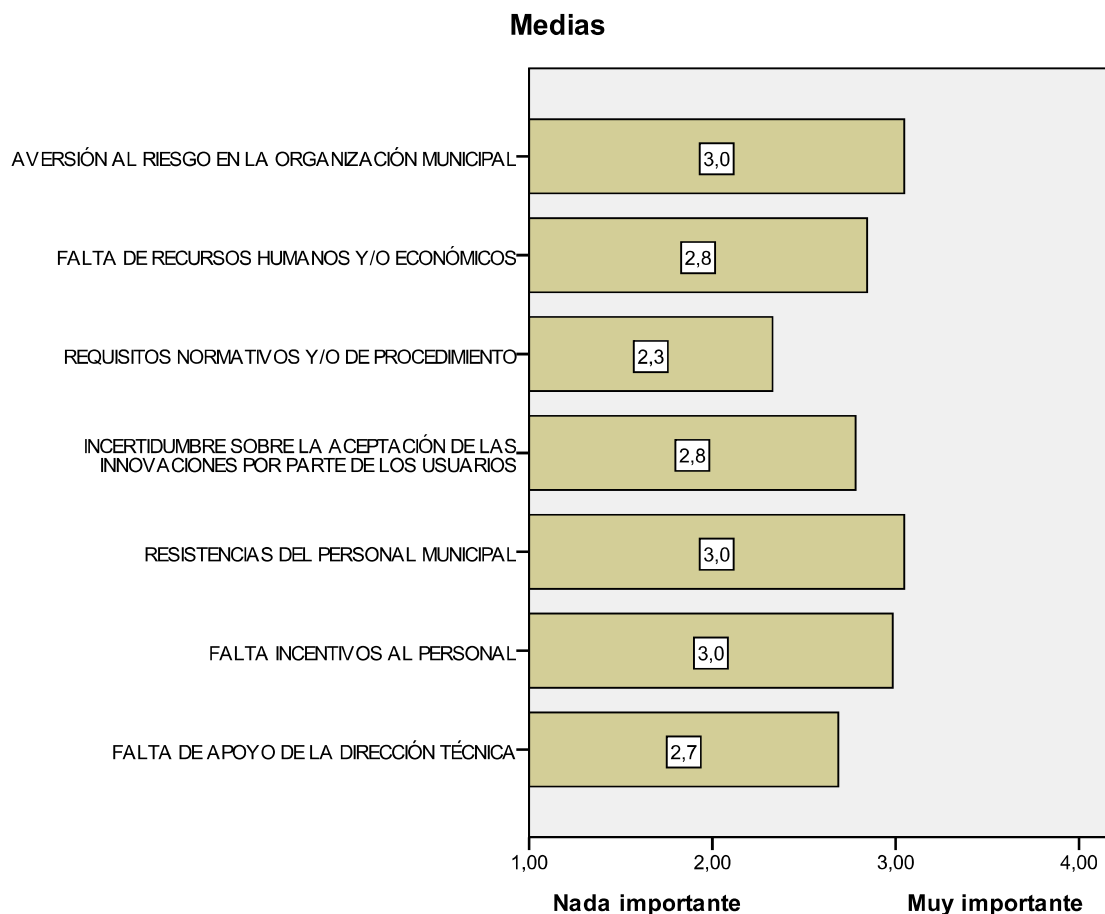
Gráfica 32. Elementos que dificultan la innovación



Fuente: elaboración propia

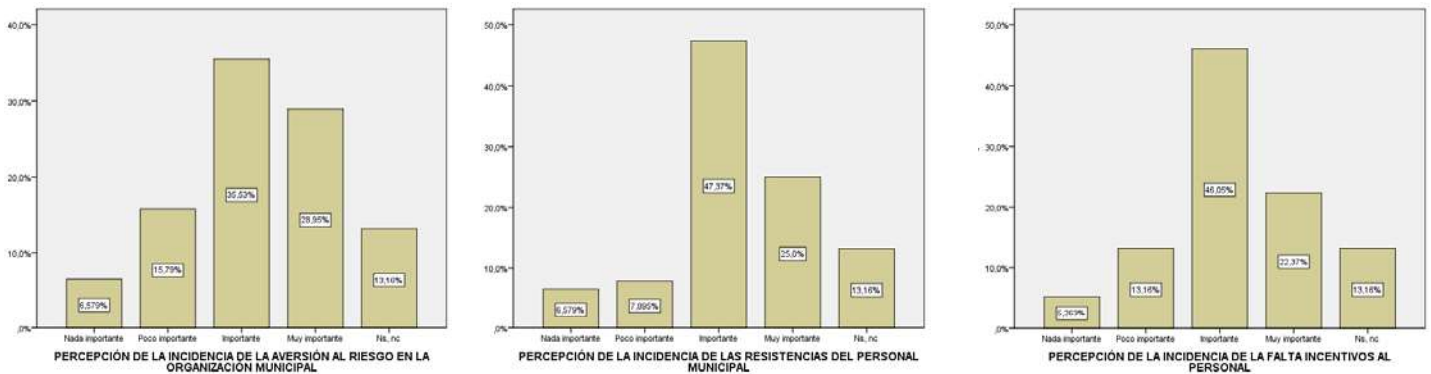
Los profesionales encuestados consideraron que las resistencias del personal (72,4%), la falta de incentivos (68,4%) y la aversión al riesgo en la organización municipal (64,4%) son importantes o muy importantes factores obstaculizadores del proceso de innovación. Estos condicionantes se perciben de mayor importancia que los requisitos normativos y/o de procedimiento (casi un 50% lo considera *nada importante* o *poco importante*), siendo las diferencias estadísticamente significativas (lambda de Wilks, $F(6,70)=4,48$; $p=0,001$). La gráficas 33 y 34 representan la distribución de las respuestas obtenidas:

Gráfica 33. Factores que inciden en el proceso de innovación



Fuente: elaboración propia

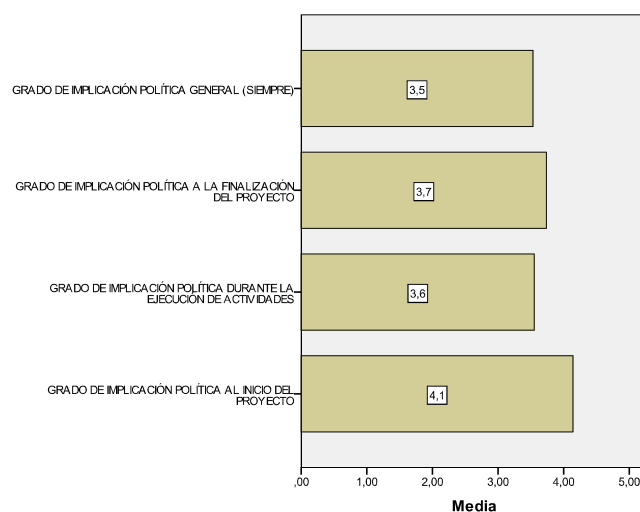
Gráfica 34. Percepción de incidencia de la aversión al riesgo, las resistencias del personal y la falta de incentivos



Fuente: elaboración propia

En relación a la percepción del apoyo político al proceso de innovación (gráfica 35), el 64,48% considera que los responsables políticos apoyaron el proyecto (en este grupo el 44,74% consideró que ese apoyo ha sido mucho). La percepción de este apoyo se considera de forma diferente si se analiza en función de las distintas fases de implantación de la innovación, con diferencias estadísticamente significativas (lambda de Wilks, $F(3,46)=6,6$; $p=0,001$).

Gráfica 35. Percepción del apoyo político



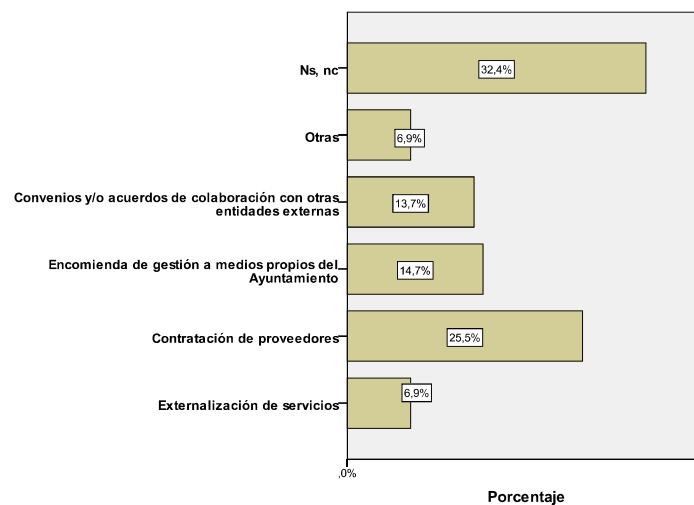
Fuente: elaboración propia

Como se puede observar, la percepción de una mayor implicación política al inicio es evidente, con una media de 4,1 en una escala entre 1 (nada) y 5 (mucho). En las frecuencias, la implicación política al principio concentra una mayor respuesta en los niveles 4 (13,16%) y 5 (35,56%). En el resto de las etapas del proyecto las medias se distribuyen entre el 3,5 y el 3,7. La percepción de la implicación se reduce ligeramente (3,5 de media) si se valora de forma general, sin atender a los momentos de implementación. La implicación de los puestos directivos también se valora en esta misma escala y un 64% de las personas encuestadas la sitúan en valores 4 y 5. Es de señalar que los trabajadores encuestados perciben que los puestos directivos se implicaron más (media 3,7 sobre 5,0) que el personal del área del proyecto (3,3, sobre 5,0), siendo las diferencias estadísticamente significativas (lambda de Wilks, $F(3,36)=4,2$; $p=0,011$).

En relación a la planificación del proceso y al tipo de nuevos recursos requeridos, los recursos humanos se perciben como el elemento más necesario. Atendiendo a las escalas de *bastante* o *muy requerido*, las respuestas agrupadas fueron: Nuevo personal (50%), Inversiones (23,7%), Recursos tecnológicos (22,4%)

Las personas encuestadas consideran, según se recoge en la gráfica 36, que la fórmula de contratación de proveedores externos fue la más frecuente en la gestión del proceso de innovación (25,5%, chi cuadrado (4)= 17,59; $p=0,001$):

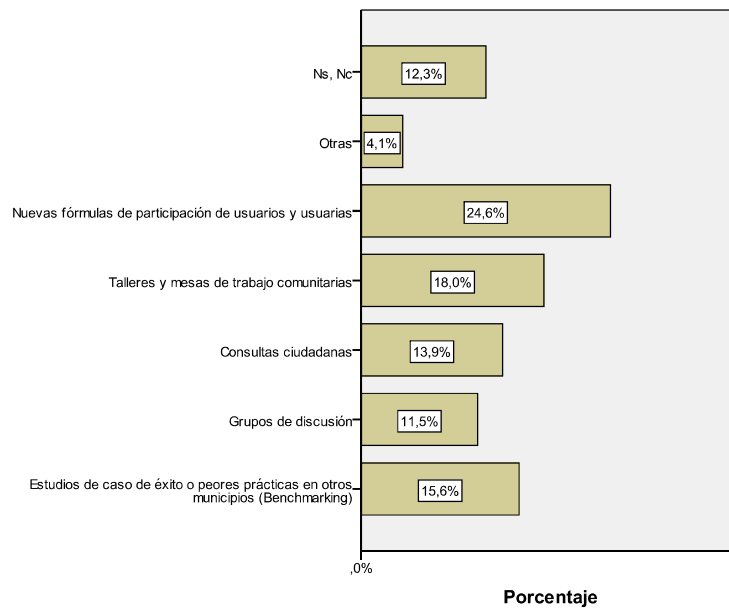
Gráfica 36. Formatos de la colaboración externa utilizados



Fuente: elaboración propia.

En relación a la inclusión de nuevas herramientas de gestión en el proceso se percibe que las nuevas fórmulas de participación de usuarios y usuarias fueron más necesarias (24,6%) junto a talleres y mesas de trabajo de carácter comunitario (18,0%). En menor medida se valoraron otras herramientas (chi cuadrado (5)=19,44; $p=0.002$).

Gráfica 37. Nuevas herramientas metodológicas utilizadas



Fuente: elaboración propia

En relación a los factores metodológicos y las herramientas utilizadas durante la implantación del proceso, destacan los siguientes resultados:

- (1) Las TIC utilizadas durante el proceso tuvieron como principal función informar y difundir el servicio sobre el que se pretendía innovar (29,3% de los casos). El 57,8% de las personas encuestadas consideraba estas herramientas como facilitadoras del proceso (de estas el 28,9% las consideraban *muy facilitadoras*). Estas respuestas se relacionan con la valoración positiva de la divulgación del proyecto en términos de conocimiento e identificación: el 60,5% de las personas encuestadas consideraron que era un elemento facilitador.
- (2) El conocimiento sobre la implementación de un plan de comunicación interna sobre la iniciativa es limitado: un 25,0% manifiesta que sí que se

diseñó y ejecutó un plan de comunicación, frente al 23,7%, que responde que no.

- (3) Como en el caso anterior, el 21,0% manifestó que se implementó un sistema de seguimiento y el 19,7% planteó lo contrario, evidenciándose de nuevo un alto nivel de preguntas ns/nc (59,2%). En los primeros casos se atribuye la función de control del proceso (tareas de seguimiento y evaluación) a la jefatura del área en un 27,1% de los casos y a una comisión inter-departamental en el 20,8%.

En el proceso también se valora la incidencia de la participación de otros actores:

- (1) La importancia otorgada a colaboradores externos difiere significativamente del resto (λ de Wilks, $F(5,71)=2,68$; $p=0,028$). Esto significa que las personas entrevistadas consideraron, en orden de importancia, la participación de los siguientes colaboradores:

- Usuarios y usuarias del servicio: 42,1% lo consideran *muy importante* y 30,3% *importante*.
- Tejido asociativo: 38,2% *muy importante* y 36,8% *importante*.
- Universidades y centros de investigación: 27,6% *muy importante* y 27,6% *importante*.

- (2) Se suma a lo anterior la positiva percepción del trabajo conjunto con otras entidades: se observa como un factor facilitador de la innovación en el 64,5% de los casos, localizándose tres dificultades: perciben limitaciones o dificultades para trabajar con otras organizaciones (24,0%), consideran que la acción de estas entidades es limitada puesto que no cuentan con las competencias propias de la AL (21,9%), y se centran demasiado en sus intereses (20,2%), según se representa en la gráfica 38.

Gráfica 38. Las limitaciones en la colaboración con agentes externos



Fuente: elaboración propia.

En el sentido contrario dos factores de esta colaboración son considerados como los más positivos: la aportación de ideas y conocimientos externos (26,3%), así como la experiencia adquirida con otras organizaciones y territorios (23,5%).

La formación que ofrecieron los ayuntamientos ha sido otro factor tenido en cuenta. Se da mayor frecuencia en las respuestas positivas otorgadas a la formación sobre nuevos procesos y herramientas y funcionamiento (34,2%), seguida de la formación sobre mejora de servicios existentes (32,9%) y, con el mismo peso (31,6%), la formación sobre mejora de procesos y diseño de nuevos servicios. Todas las respuestas (si/no) fueron estadísticamente significativas (Chi cuadrado con $p < 0,01$).

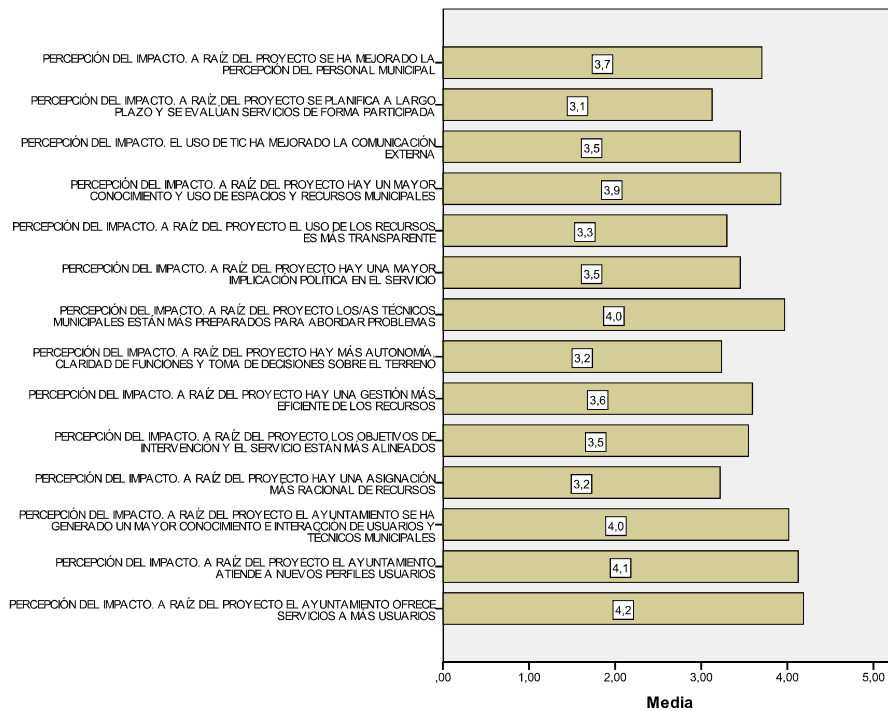
6.1.3 La percepción del impacto de la innovación.

Las personas entrevistadas consideran como impactos más valorados son los siguientes:

- *A raíz del proyecto el Ayuntamiento ofrece servicios a más población usuaria (media 4,2).*
- *Se atiende a nuevos perfiles de usuarios (media 4,1).*
- *Se ha generado un mayor conocimiento e interacción entre usuarios y técnicos municipales (media 4,0).*
- *El personal municipal está más preparado para abordar problemas a raíz del proyecto (4,0).*

La gráfica que se recoge a continuación muestra las medias en relación a los impactos sobre percibidos por el personal municipal. Las diferencias entre los factores fueron estadísticamente significativas (lambda de Wilks, $F(13,51)=2,68$; $p=0,006$).

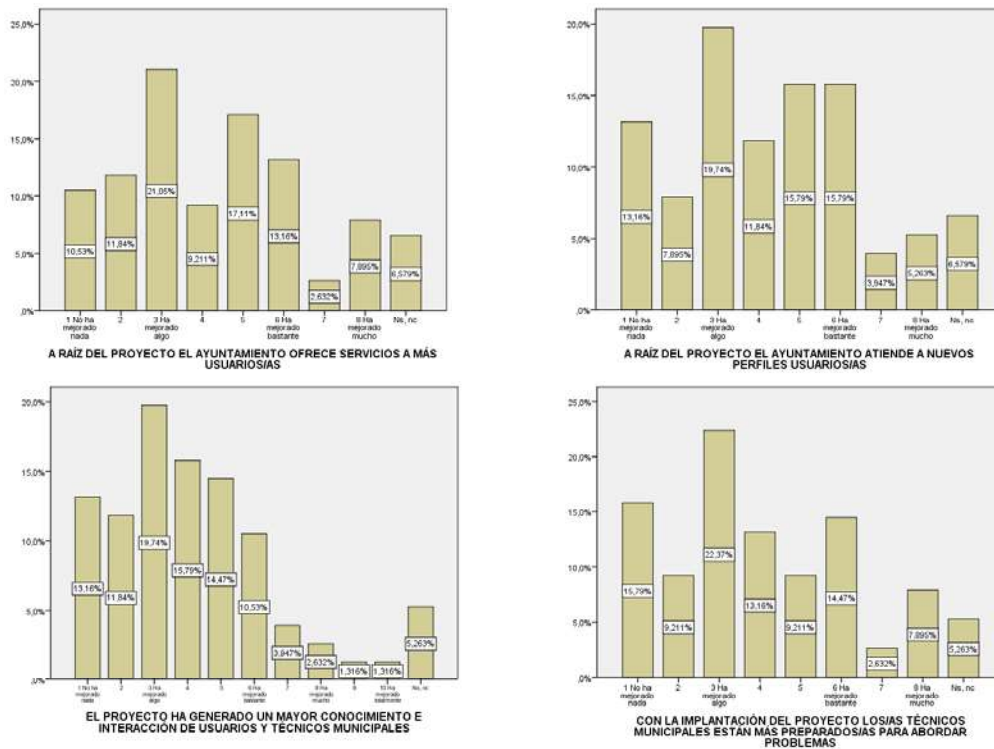
Gráfica 39. ¿Qué impacto ha tenido el proyecto innovador en la organización?



Fuente: elaboración propia.

La valoración de los anteriores impactos se ha realizado en una escala de 1 a 8, siendo 1 un impacto nulo y 8 un impacto máximo:

Gráfica 40. Comparativa de la valoración de impactos del proyecto

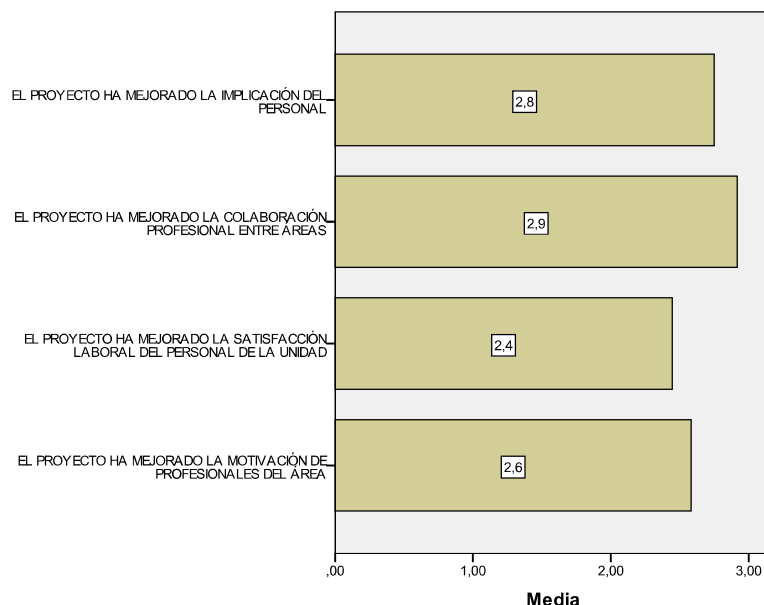


Además se percibe que las mejoras introducidas por el proyecto incidieron en la organización:

- (1) Un 44,6% de los encuestados consideraba que mejoró la colaboración entre áreas mucho o bastante.
- (2) Un 32,9% percibía que había mejorado mucho o bastante la implicación del personal.

Comparando medias, observamos que las mayores mejoras se dan en la colaboración entre los profesionales de las diferentes áreas (lambda de Wilks, $F(3,33)=4,17$; $p=0,013$).

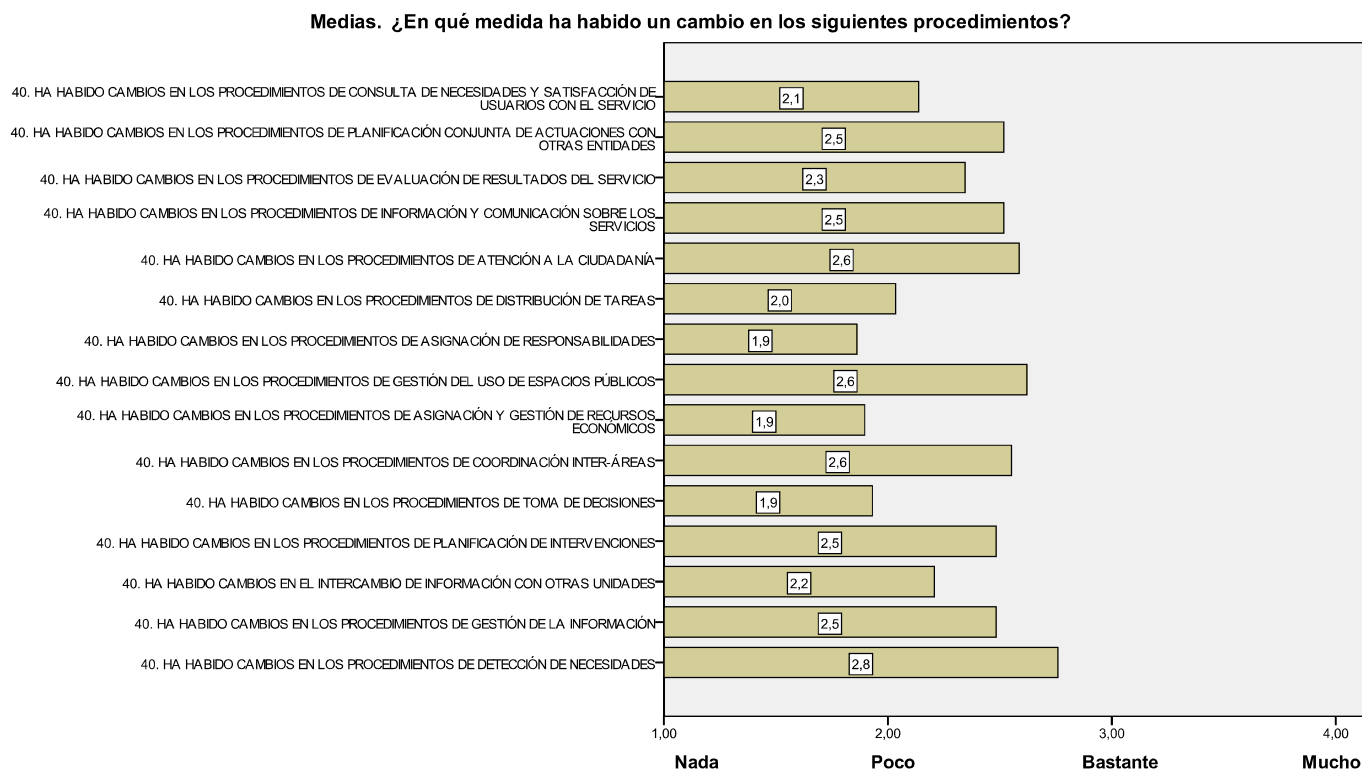
Gráfica 42. Mejoras conseguidas con la implementación de proyecto



Fuente: elaboración propia.

Los encuestados localizaron cambios en la adaptación de procedimientos y no tanto en los métodos de detección de necesidades (2,8 sobre 4,0), de atención a la ciudadanía (2,6), de coordinación inter-áreas (2,6), de gestión del uso de espacios públicos (2,6), de planificación conjunta con otras entidades (2,5), de información y comunicación sobre servicios (2,5), planificación de la intervención (2,5) y gestión de la información (2,5), según se representa en la siguiente gráfica:

Gráfica 43. Percepción del cambio en los procedimientos

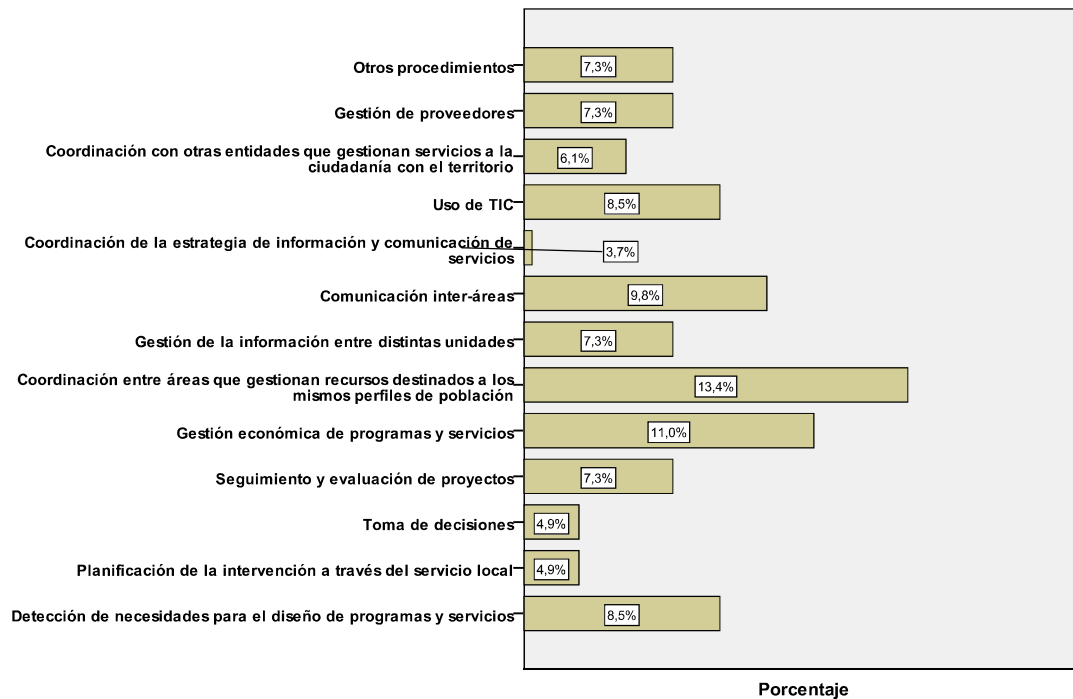


Fuente: elaboración propia

Pese a lo anterior se puede plantear que no hay una respuesta significativa sobre la modificación de los procesos de trabajo a nivel interno con motivo del proyecto: un 27,6% responde afirmativamente frente al 28,9%. En relación a las respuestas afirmativas, se destacan los siguientes procesos:

- La coordinación entre áreas que gestionan recursos destinados a los mismos perfiles de población (13,4%).
- La gestión económica de programas y servicios (11,0%)

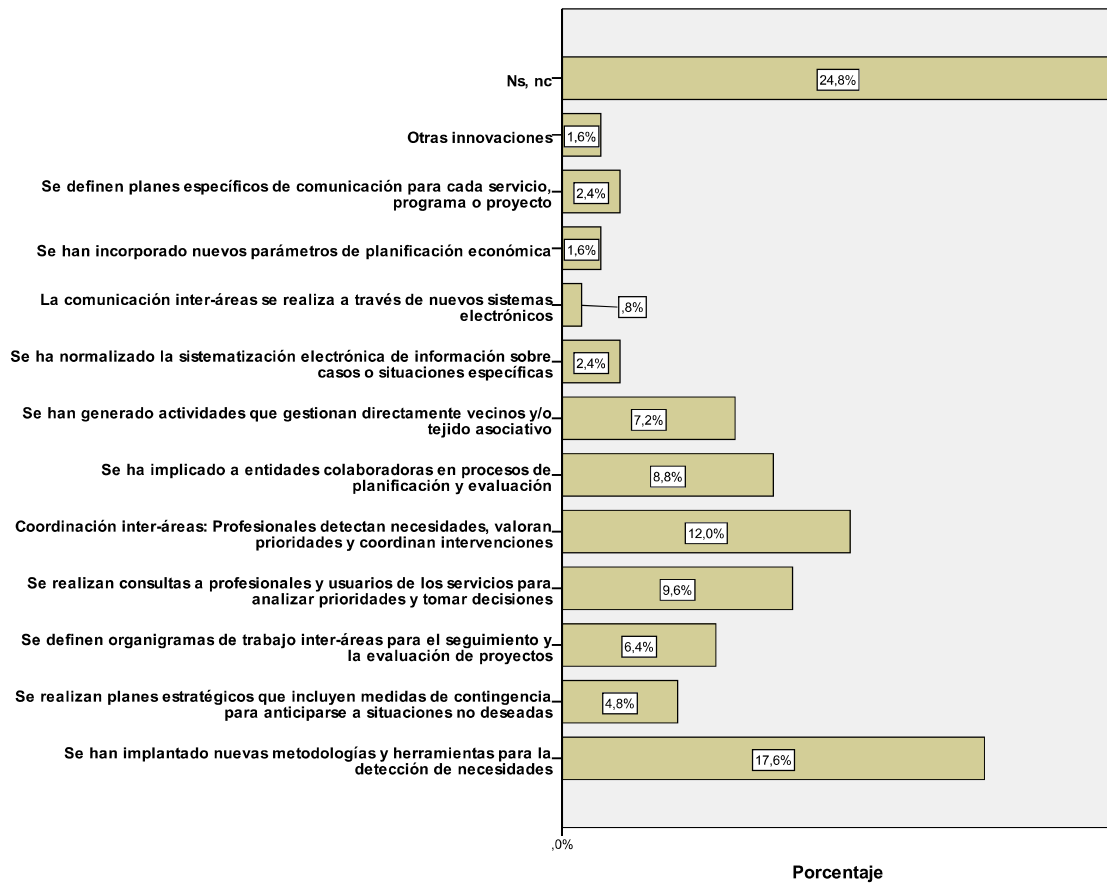
Gráfica 44. Procesos modificados con la implementación del proyecto



Fuente: elaboración propia.

Desde el punto de vista de las innovaciones en los procesos se destaca la implantación de nuevas metodologías y herramientas para la detección de necesidades (17,6%) y, de nuevo, la coordinación inter-áreas relacionada con la detección de necesidades, la valoración de prioridades y la coordinación de intervenciones (12,0%).

Gráfica 45. Innovaciones que se han implementado



Fuente: elaboración propia.

6.2 La relación entre los factores que inciden en el proceso (análisis input-procesos-output)

A continuación se muestran los resultados de los análisis entre variables que contrastan las hipótesis de relación entre factores de *input*, procesos y *output*.

6.2.1 Relación entre los factores *input* y los factores de procesos de innovación pública. Elementos diferenciadores y predictivos.

A continuación se muestran (1) los resultados de los análisis de diferencias de medias y (2) los resultados de los análisis correlacionales predictivos (regresiones múltiples).

6.2.1.1 Diferencias en los procesos de innovación social entre niveles de variables *input* (ANOVAS).

La siguiente tabla muestra los resultados de las ANOVAS significativas de diferencias entre las medias de las variables de procesos de innovación pública, divididas de acuerdo a las variables contextuales de entrada (*input*). De las 84 ANOVAS que se realizaron solo 2 (un 2,4%) resultaron ser estadísticamente significativas, por debajo de lo esperado al azar (5%), lo que supone que hay que interpretar estos resultados con cautela.

Tabla 22. ANOVAS significativas ($p > 0.05$) de análisis de diferencias entre variables de PROCESOS (VDs) por variables INPUT (VIs) y medias

VARIABLES INDEPENDIENTES	gl	F	Sig.	VARIABLES DEPENDIENTES
LA ORGANIZACIÓN DEFINE OBJETIVOS DE INNOVACIÓN	1/64	5,268	,036	ELEMENTOS FACILITADORES: la participación de equipos multidisciplinares
DIFICULTAD POR LA DINÁMICA ELECTORAL	1/74	5,105	0,36	INCIDENCIA DE LAS RESISTENCIAS DEL PERSONAL MUNICIPAL

Medias de las variables de procesos agrupadas en base a las variables *input*:

VD: ELEMENTOS FACILITADORES: La participación de equipos multidisciplinar

LA ORGANIZACIÓN ESTABLECE OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE INNOVACIÓN (VI)	Media	N	Desv. típ.
Si	3,25	8	,70711
No	3,37	57	,83733
Total	3,35	65	,81836

VD: INCIDENCIA DE LAS RESISTENCIAS DEL PERSONAL MUNICIPAL

ELEMENTO OBSTACULIZADOR: DINÁMICA ELECTORAL	Media	N	Desv. típ.
SI	3,33	33	1,05079
NO	3,24	42	,98301
Total	3,28	75	1,00754

Fuente: elaboración propia

Estos resultados sugieren las siguientes tendencias desde la percepción de la muestra:

- (1) Cuando la organización no establece objetivos específicos de innovación (la gran mayoría de las respuestas) se observa una mayor participación de los agentes públicos en equipos multidisciplinarios (aunque la diferencia de medias es pequeña);
- (2) La dinámica de los periodos electorales se percibe como un obstáculo en el proceso de innovación para casi la mitad de los encuestados y, aunque de nuevo las diferencias son muy pequeñas, en estos casos se observa una mayor resistencia a la innovación del personal municipal.

6.2.1.2 Variables predictoras que operan en los procesos de innovación pública

A continuación se recoge la tabla con los resultados de las regresiones lineales múltiples significativas de las variables de procesos, de acuerdo a las variables contextuales de entrada (*input*) como predictores. De las 13 regresiones realizadas, 11 fueron significativas ($p < 0,05$), lo que representa un 85%, muy por encima de lo esperado al azar (5%), lo que muestra un sólido resultado sobre la capacidad de los factores contextuales y de entrada para explicar las características de los procesos de innovación pública.

Tabla 23. Regresiones múltiples significativas de variables INPUT prediciendo variables de PROCESOS

Variable predictora	F	GI	beta	p		R	Variable dependiente
Reducción presupuesto área	4,96	1/32	0.35	0,04		0,35	Grado de implicación de distintas áreas municipales
Capacidad de los técnicos para resolver problemas	5,06	1/36	0,35	0,026		0,35	Falta de incentivos
	4,5	1/36	0,33	0,04		0,33	Apoyo profesionales externos
	10,817	1/36	0,48	0,002		0,48	Experiencia de la organización en iniciativas innovadoras
	5,770	1/36	0,37	0,022		0,37	El intercambio de experiencias con otras administraciones
	16,962	1/36	0,57	0,000		0,57	El interés y la motivación del personal municipal
Capacidad de los técnicos para resolver problemas	8,911	2/35	0,31	0,43	Total 0,001	0,58	Las actitudes favorables frente al cambio
La voluntad y compromiso del gobierno con objetivos de cambio			0,37	0,18			
La viabilidad del proceso de implantación	17,32	1/36	0,57	0,000		0,57	Participación de equipos multidisciplinares
	4,57	1/36	0,34	0,039		0,34	Existencia sistema de supervisión y seguimiento
	10,59	1/36	0,48	0,002		0,48	Conocimiento sobre la iniciativa y su identificación
Peso o influencia de las prioridades políticas	9,50	1/36	-,46	0,004		0,46	El uso de las TIC

Fuente: elaboración propia.

Los resultados de la tabla anterior pueden entenderse de la siguiente manera:

- (1) El nivel de reducción presupuestaria predice significativamente el grado de implicación de las distintas áreas municipales en el proceso innovador;
- (2) El grado de capacidad del personal técnico para resolver los problemas predice significativamente la percepción de falta de incentivos para la innovación, la necesidad de apoyo de profesionales externos, la importancia puesta en la experiencia de la organización en iniciativas innovadoras, el intercambio de experiencias con otras administraciones y el interés y la motivación del personal municipal;
- (3) La capacidad percibida de los técnicos para resolver problemas juntamente con la voluntad y el compromiso del gobierno con la innovación predicen las actitudes favorables hacia el proyecto de innovación y cambio planteado;
- (4) La viabilidad percibida del proceso de implantación predice significativamente el grado de participación de equipos multidisciplinares y multisectoriales, la existencia de un sistema de supervisión y seguimiento, y el grado de conocimiento sobre la iniciativa y su identificación.
- (5) El peso o influencia de las prioridades políticas predice significativamente el grado en el que se van a utilizar las TIC en el proceso innovador.

A continuación la tabla 24 refleja los resultados de las regresiones logísticas significativas ($p < 0,05$) de las variables INPUT prediciendo las variables de procesos categóricas. De 5 regresiones logísticas realizadas 1 fue significativa con $p < 0,05$ (un 20%).

Tabla 24. Regresiones logísticas significativas de variables input con variables de procesos categóricas

Variable predictora	VALORES VD	Nº	GI	B	p	Chi cuadrado (modelo)	P (total)	R cuadrado de Cox y Snell	Variable dependiente
Dificultad la dinámica electoral	SI (VALOR 1)	16	1/30	1,65	0,09	13,509	0,001	0,21	Elemento obstaculizador: Falta de formación / capacitación de personal técnico
Dificultad las culturas de silos	NO (VALOR 2)	15	1/30	1,48	0,022				

Fuente: elaboración propia.

El resultado observado explica que el grado de dificultad percibida en la innovación por los periodos y dinámicas electorales, y también por la existencia de culturas de silos departamentales, predicen conjuntamente la falta de capacitación del personal técnico para el proceso de innovación.

6.2.2 Relación entre los factores de proceso de innovación pública y los de impacto. Elementos diferenciadores y predictores.

A continuación se muestran: (1) los resultados de los análisis de diferencias de medias y (2) los resultados de los análisis correlacionales predictivos (regresiones múltiples).

Diferencias en "outputs" entre niveles de variables de procesos de innovación pública (ANOVAS).

La siguiente tabla resume los resultados significativos ($p < 0,05$) entre variables de PROCESOS y variables OUTPUT. De las 66 ANOVAS realizadas, 11 fueron significativas (60%), aunque 3 fueron rechazadas por el bajo número de los grupos (por debajo de 30 casos). El porcentaje refleja unos resultados muy por encima de los que se pueden esperar al azar (5%), lo que refleja una alta capacidad de distinción de los resultados e impactos por parte de los procesos, lo que no se ha observado en la capacidad de las variables de entrada para distinguir las de procesos.

Tabla 25. ANOVAS significativas ($P < .05$) de variables PROCESOS prediciendo variables de OUTPUT

Variable independiente	Nº	Valores VI	MEDIAS VD	F	GI	p	Variable dependiente
53 Falta de apoyo de la dirección técnica	21	Sí	3,00	5,86	1 70	0,018	48. Percepción del impacto. A raíz del proyecto el ayuntamiento se ha generado un mayor conocimiento e interacción de usuarios y técnicos municipales
	52	No	4,25				
	73	TOTAL	3,89				
P23. ¿En qué medida se da esta circunstancias en su ayuntamiento? (Pregunta 10 del cuestionario del Báltico). La dirección política apoya y promueve la innovación	19	SÍ	5,21	9,06	1 69	,004	48. Percepción del impacto. A raíz del proyecto el ayuntamiento ofrece servicios a más usuarios
	52	NO	3,65				
	71	TOTAL	4,07				
	19	SÍ	5,10	7,84	1 69	,007	48. Percepción del impacto. A raíz del proyecto el ayuntamiento atiende a nuevos perfiles usuarios
	52	NO	3,67				
	71	TOTAL	4,05				
	19	SÍ	4,78	5,01	1 69	,028	48. Percepción del impacto. A raíz del proyecto el ayuntamiento se ha generado un mayor conocimiento e interacción de usuarios y técnicos municipales
	52	NO	3,57				
	71	TOTAL	3,90				
	19	SÍ	4,84	15,46	1 68	,000	48. Percepción del impacto. A raíz del proyecto los objetivos de intervención y el servicio están más alineados
	51	NO	2,86				
	70	TOTAL	3,40				
	19	SÍ	4,57	19,07	1 67	,000	48. Percepción del impacto. A raíz del proyecto se planifica a largo plazo y se evalúan servicios de forma participada
	50	NO	2,36				
	69	TOTAL	2,97				

P53. En su opinión, ¿cuáles han sido las principales dificultades para la puesta en marcha de proyectos innovadores en la administración local?: Falta de formación/capacitación técnica del personal municipal.	31	SÍ	2,25	6,91	1 67	,011	48. Percepción del impacto. A raíz del proyecto se planifica a largo plazo y se evalúan servicios de forma participada
	38	NO	3,55				
	69	TOTAL	2,97				
P53. En su opinión, ¿cuáles han sido las principales dificultades para la puesta en marcha de proyectos innovadores en la administración local? b) Falta de incentivos para el personal.	31	SÍ	2,29	6,24	1 67	,015	48. Percepción del impacto. A raíz del proyecto se planifica a largo plazo y se evalúan servicios de forma participada
	38	NO	3,52				
	69	TOTAL	2,97				

Fuente: elaboración propia.

Los datos anteriores indican que, entre las personas encuestadas:

- (1) La percepción de apoyo de la dirección técnica distingue significativamente a aquellos que entienden que se ha generado un mayor conocimiento e interacción de usuarios y técnicos municipales gracias al proyecto innovador;
- (2) Aquellos que perciben que la dirección política apoya y promueve la innovación puntúan significativamente más alto en la creencia de que a raíz del proyecto el ayuntamiento ofrece servicios a más usuarios, que atiende a nuevos perfiles de usuarios, que se ha general un mayor conocimiento e interacción de usuarios y técnicos municipales, que los objetivos de intervención y el servicio están más alineados, y que a raíz del proyecto se planifica a largo plazo y se evalúan servicios de forma más participada.
- (3) Aquellos que no perciben problemas de capacitación técnica del personal municipal puntúan significativamente más alto en la creencia de que a raíz del proyecto se planifica a largo plazo y se evalúan servicios de forma más participada.

- (4) La percepción de falta de incentivos para el personal para la innovación distingue una puntuación significativamente más baja en la creencia de que a raíz del proyecto se planifica más a largo plazo y se evalúan los servicios de forma participada.

Procesos de innovación pública que predicen resultados e impactos ("outputs") (Regresiones múltiples significativas)⁵⁹

A continuación se resumen los resultados de las regresiones lineales significativas de las variables de procesos prediciendo variables de *output*. De las 12 regresiones realizadas, 9 fueron significativas (un 82%), mostrando de nuevo una fuerte significatividad estadística de las variables procesuales explicando los resultados e impactos del proceso innovador.

Tabla 26. Regresiones lineales múltiples de variables de procesos de innovación pública como predictores de variables output

Variable predictora (procesos)	F	GI	beta	p	R	Variable dependiente (outputs)
Variable 24. LOS RESPONSABLES POLÍTICOS HAN APOYADO EL PROYECTO	11,337	1/74	,364	,001 ^a	,364 ^a	P48. En su opinión, ¿qué impactos ha tenido el proyecto innovador en la organización? (Preguntas cuestionario de evaluación de Arganda / INnobarometer) a) El Ayuntamiento ofrece servicios a más usuarios (Q11 de INnobarometer)
Variable 24. LOS RESPONSABLES POLÍTICOS HAN APOYADO EL PROYECTO	9,975	1/74	,345	,002	,345 ^a	P48. En su opinión, ¿qué impactos ha tenido el proyecto innovador en la organización? (preguntas cuestionario de evaluación de Arganda / Innobarometer) b) El Ayuntamiento atiende a nuevos perfiles de destinatarios (Q11 de INnobarometer)

⁵⁹ Se incluyen solo los resultados de las variables predictoras significativas.

Variable 24. LOS RESPONSABLES POLÍTICOS HAN APOYADO EL PROYECTO	12,218	1/ 74	,376	,001 ^a	,376 ^a	P48. En su opinión, ¿qué impactos ha tenido el proyecto innovador en la organización? (Preguntas cuestionario de evaluación de Arganda / Innobarometer) c) Los servicios municipales se alinean mejor con los objetivos marcados
Variable 24. LOS RESPONSABLES POLÍTICOS HAN APOYADO EL PROYECTO	16,737	1/74	,429	,000 ^a	,429 ^a	P48. En su opinión, ¿qué impactos ha tenido el proyecto innovador en la organización? (preguntas cuestionario de evaluación de Arganda / Innobarometer) a) El Ayuntamiento desarrolla planes de intervención a más largo plazo que ejecuta y evalúa con la participación ciudadana.
24. LOS RESPONSABLES POLÍTICOS HAN APOYADO EL PROYECTO	7,299	3/72	,287	,008	,483	P27. El proyecto innovador ha mejorado: a) La motivación de los empleados de la Unidad
54 ELEMENTOS FACILITADORES: LAS ACTITUDES FAVORABLES FRENTE AL CAMBIO			-,328	,003		
54 ELEMENTOS FACILITADORES: EL APOYO DE PROFESIONALES EXTERNOS/AS EXPERTOS/AS EN LA MATERIA			,219	,046		
			TOTAL	,000		
24. LOS RESPONSABLES POLÍTICOS HAN APOYADO EL PROYECTO	6,378	2/73	,280	,013	,386 ^b	P27. El proyecto innovador ha mejorado: a) La colaboración entre profesionales de distintas áreas.
26. IMPLICACIÓN DE DISTINTAS ÁREAS MUNICIPALES			,224	,045		
			TOTAL	,003 ^b		
24. LOS RESPONSABLES POLÍTICOS HAN APOYADO EL PROYECTO	6,816	1/74	-,290	,011	,290 ^a	P40. Ha habido cambios en los procedimientos de asignación y gestión de recursos económicos
51. IMPORTANCIA DE LAS RESISTENCIAS DEL PERSONAL MUNICIPAL		2/72	0,284	0,011	0,38	P40. ¿En qué procedimientos de trabajo y en qué medida han impactado los cambios?: Procedimientos de detección de necesidades

54. ELEMENTOS FACILITADORES: LA EXPERIENCIA DE LA ORGANIZACIÓN EN INICIATIVAS INNOVADORAS	6,076		0,245	0,028		
			TOTAL	0,004		
24. LOS RESPONSABLES POLÍTICOS HAN APOYADO EL PROYECTO	7,31	2/72	0,395	,001	,411	40. HA HABIDO CAMBIOS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE ASIGNACIÓN Y GESTIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS
54. ELEMENTOS FACILITADORES: EL CONOCIMIENTO SOBRE LA INICIATIVA Y SU IDENTIFICACIÓN			-0,252	0,026		
			TOTAL	0,001		

Fuente: elaboración propia.

En base a los resultados más significativos mostrados en la tabla, podemos inferir sobre la muestra que:

- (1) La percepción de apoyo político a la innovación predice factores de impacto del proyecto innovador como la percepción del aumento de la oferta de servicios a más usuarios a raíz del proyecto, la atención a nuevos perfiles de destinatarios, que los servicios municipales se alinean mejor con los objetivos marcados, o que el ayuntamiento desarrolla planes de intervención a más largo plazo que ejecuta y evalúa con una mayor participación ciudadana.
- (2) La combinación entre factores de procesos de innovación como son la mayor percepción de apoyo político, las actitudes menos favorables al cambio, y el mayor apoyo facilitador de profesionales externos, predicen la

mejora percibida de la motivación del personal a raíz del proyecto innovador.

- (3) La combinación entre factores de procesos de innovación como la percepción de apoyo político y la implicación de distintas áreas municipales en el proceso predicen la mejora percibida en la colaboración entre profesionales de distintas áreas.
- (4) La combinación entre las resistencias del personal técnico al cambio y la experiencia en iniciativas innovadoras de la organización explican un cambio en los métodos de detección de necesidades.
- (5) El apoyo político al proyecto y la falta de conocimiento sobre la iniciativa predicen significativamente la existencia de cambios en los procedimientos de asignación y gestión de recursos económicos.

A continuación la siguiente tabla refleja los resultados de las regresiones logísticas significativas ($p < 0,05$) de las variables de procesos prediciendo las variables de *output* categóricas. De las 6 regresiones logísticas realizadas, 2 fueron significativas a $p < 0,01$ (un 33%).

Tabla 27. Regresiones logísticas significativas de variables de procesos con variables de output categóricas

Variable predictora	VALORES VD	Nº	GI	B	Chi cuadrado (modelo)	P	R cuadrado de Cox y Snell	Variable dependiente
Facilitador: intercambio de experiencias con otras administraciones.	SI (VALOR 0)	11	1/62	-2,121	9,224	0.04	,136	P36. Procesos de trabajo que se han modificado: La coordinación entre áreas de gestión que gestionan recursos destinados a los mismos perfiles de población (3)
	NO (VALOR 1)	52						
Facilitador: experiencia de organización en iniciativas innovadoras.	SI (VALOR 0)	18	1/64	-1,147	8,616	0,015	,124	P37. ¿Qué innovaciones más relevantes se han producido en los procesos de trabajo indicados? : Se han implantado nuevas metodologías y herramientas para la detección de necesidades (técnicas, tecnologías, etc.). (4)
	NO (VALOR 1)	47						

Facilitador: aplicación de soluciones tecnológicas	SI (VALOR 0)	13	1/38	1,123	17,19	0,02	,356	37. Innovaciones más relevantes, nuevos espacios de coordinación (5)
Facilitador experiencia de organización en iniciativas innovadoras.	NO (VALOR 1)	26		-2,271		0,02 4		

Fuente: elaboración propia.

Los resultados más significativos de las regresiones logísticas (con VD categóricas) mostrados en la tabla señalan que, desde la percepción de la muestra:

1. Cuánto más se ha facilitado el intercambio de experiencias con otras administraciones más probable que se produzca un cambio en la coordinación entre áreas de gestión.
2. Cuánto más se ha facilitado la experiencia de la organización en iniciativas innovadoras más probabilidad hay de que se hayan implantado nuevas metodologías y herramientas para la detección de necesidades (técnicas, tecnologías, etc.).
3. Cuánto más se ha facilitado la experiencia de la organización en iniciativas innovadoras y menos aplicación de soluciones tecnológicas más probabilidad hay de que se hayan implantado nuevos espacios de coordinación

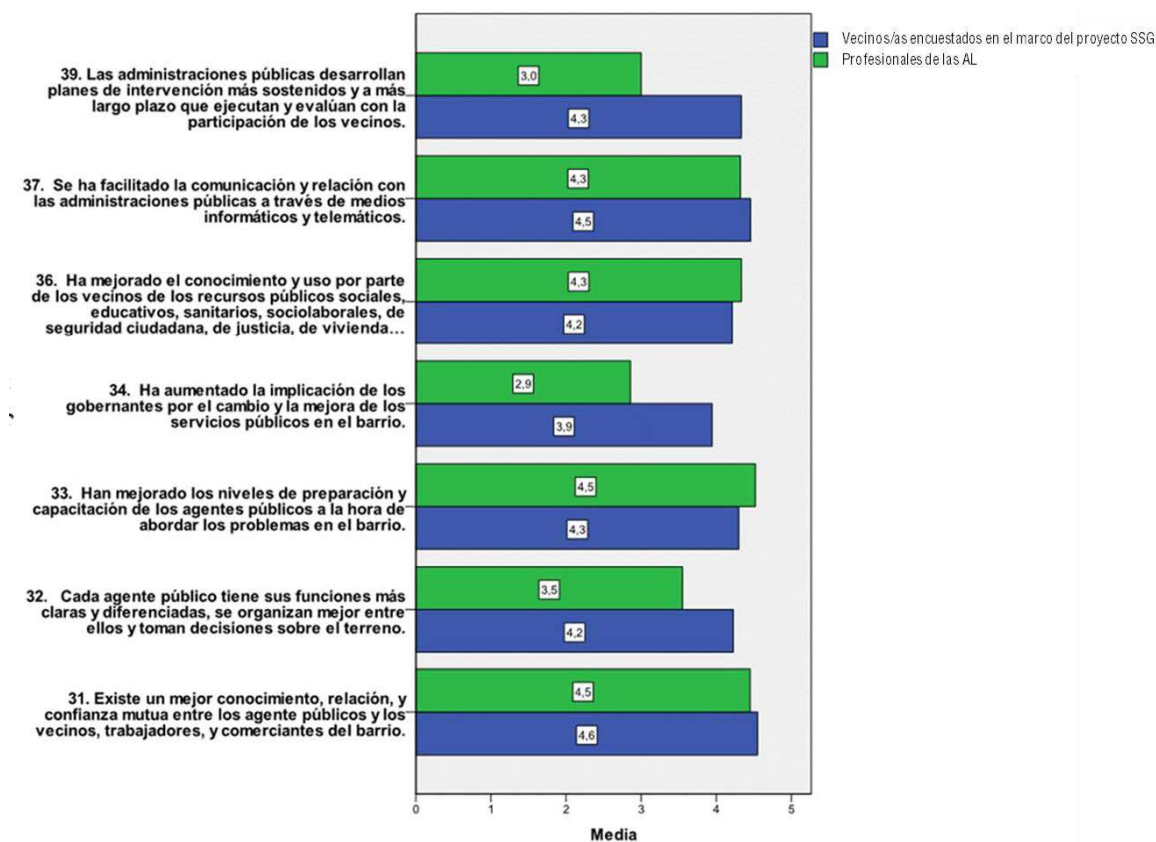
6.3 Análisis comparado de la percepción profesional y ciudadana en relación a la innovación pública local

Como se describió en la sección metodológica, en el presente estudio se incluyeron ítems del estudio de evaluación del proyecto SSG de Arganda del Rey ("Sustainable Safety Governance") realizado con los vecinos y vecinas del barrio donde se implantó el proyecto. Se considera de interés incorporar esta información puesto que ofrece elementos de análisis que amplían la profundidad de la investigación.

En dicho estudio evaluativo se realizó una valoración del impacto del proyecto de innovación en seguridad y convivencia que aquí se ha analizado. La comparación de los resultados de dicho estudio con el actual es de especial interés, ya que incorpora la percepción de los vecinos sobre aspectos vinculados con la innovación del proyecto. El equipo de investigadores ha puesto a disposición de esta investigación los resultados la base de datos, pudiendo realizar análisis estadísticos comparativos entre ambas muestras sobre los ítems comunes de ambas investigaciones.

Los resultados incorporados no ofrecen importantes diferencias respecto a la percepción de los profesionales encuestados: tanto los vecinos consultados en sus propios domicilios como los profesionales de las AL que participaron en el cuestionario plantean una percepción similar respecto a los cambios introducidos a través de los proyectos ejecutados. Esta afirmación se realiza en base a las preguntas comunes incluidas en el cuestionario. Las diferencias estadísticamente significativas se aprecian en las respuestas a dos preguntas específicas: "¿Considera que ha aumentado la implicación de los gobiernos locales en el cambio y la mejora de los servicios públicos en el barrio?" (ANOVA, $F(1,83)=5,4$, $p=0,02$), y "Las administraciones públicas ¿desarrollan planes de intervención más sostenidos y a más largo plazo que ejecutan y evalúan con la participación de los vecinos?" (ANOVA, $F(1,68)=4,3$, $p=0,04$). En ambos casos los vecinos perciben un mayor cambio que los trabajadores públicos.

Gráfica 46. Comparación con los resultados del estudio de evaluación del proyecto SSG



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del informe de evaluación del proyecto SSG (Gandarillas et al., 2015)

Capítulo 7. Discusión y conclusiones

Este capítulo recoge el análisis de los resultados de la investigación realizada. En él se analizan las aportaciones de los estudios previamente realizados en la materia objeto de la investigación (Capítulo 1), las principales tendencias que se han desarrollado en distintos ámbitos de política pública (Capítulo 3) y el estudio de caso realizado (Capítulos 4, 5 y 6). De igual forma se ofrece una reflexión en torno a los vínculos y correlaciones de los factores analizados para contrastar las hipótesis formuladas y significar los hallazgos más relevantes en relación al campo disciplinar de investigación, así como el cuerpo de estudios teóricos y empíricos existentes y sus implicaciones.

7.1 La esfera local como ecosistema de innovación. Del territorio a las comunidades y redes

Analizando los resultados descriptivos (documentales y cuantitativos) sobre los casos estudiados se evidencia principalmente un elemento clave sobre el papel de las AL en la innovación pública: la transformación del rol de lo local y su emergencia y consolidación como agentes del cambio de paradigma de las políticas públicas ante los retos sociales, económicos, tecnológicos y ambientales. Las organizaciones públicas en el entorno local se han convertido durante las tres últimas décadas en un referente claro para la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas, y se han consolidado como colaboradores necesarios de los gobiernos nacionales y regionales en el despliegue de políticas y recursos que se materializan en los territorios.

Los resultados descriptivos muestran cómo los profesionales de las administraciones públicas locales subrayan especialmente la importancia del cambio que la innovación produce en la relación con la ciudadanía y en la coordinación interna (entre áreas) y la colaboración con otras organizaciones, lo

que apoya las hipótesis de esta investigación y los principales estudios actuales en el campo (Bason 2010).

Esta investigación refuerza los estudios que señalan que las administraciones locales no solamente son las "administraciones más cercanas a los ciudadanos", sino que se están convirtiendo en agentes que impulsan nuevos espacios de acción pública (en muchas ocasiones con competencias y recursos limitados) y, a su vez, buscan y aportan soluciones a problemas globales que se hacen tangibles en la vida cotidiana de las personas (Borja, Castells, Belil y Benner, 1998; Vigoda, 2002; Navarro, 2003; Brugué, Font y Gomá, 2003; Subirats, 2006; Sánchez, 2010). Esta es probablemente la clave para entender que las AL siempre han acometido transformaciones en su visión del territorio y en los modos de interactuar con la población, y que de alguna forma hacen plantear que siempre han innovado a través de cambios adaptativos (Arellano y Cabrero 1993, Del Castillo, 2000), aunque sin conceptualizar como *innovaciones* los procesos que han impulsado. Desde esta perspectiva y en base a los resultados del presente estudio podríamos sugerir que las AL son innovadoras por naturaleza, más allá de la adjetivación de estos cambios, las limitaciones impuestas por el diseño institucional y la escasa flexibilidad organizativa y procedimental.

Lo anterior descansa en un concepto amplio de innovación pública que hace referencia a los procesos y no solo a los productos, a los enfoques, las metodologías y a los resultados esperados y no esperados y, muy importante, al aprendizaje y conocimiento generado pese a la limitada capacidad y hábito de sistematización y transferencia. También al conocimiento surgido del error. En definitiva, a los cambios no disruptivos que han ido configurando nuevos métodos de trabajo en las organizaciones y que, a su vez, han normalizado con el tiempo nuevas visiones de la propia organización y de su impacto sobre el territorio y las personas respondiendo al modelo de Gestión 2.0 planteado por Ramírez-Alujas en 2011. Atendiendo a estos elementos los vectores de las innovaciones analizadas se alinean con el planteamiento de Per Koch y Johan Hauknes sobre la innovación basada en enfoques holísticos e integrales, que trascienden la reforma administrativa al sumar las capacidades que ofrecen los entornos colaborativos

entre las instituciones públicas, agentes de ámbitos no gubernamentales (Koch y Hauknes, 2005).

Como se ha señalado en capítulos anteriores, el creciente interés académico en la innovación pública en el ámbito local estriba en las capacidades que las AL han demostrado tener para ello y en la oportunidad de generar un conocimiento científico sobre la base de un importante acervo de casos y prácticas que trascienden a los avances en materia tecnológica. Las ciudades inteligentes, en este sentido, muestran cómo la preparación de las organizaciones para el uso de nuevas herramientas y el cambio de modelos de gestión hacia la administración digital precisan tener en cuenta factores organizativos imbricados en la propia naturaleza pública, aunque no siempre se entienda tal necesidad y la automatización se plantee como un fin más allá de los factores organizativos. El estudio realizado evidencia lo anterior y avanza la necesidad de nuevos abordajes científicos que garanticen el estudio de procesos desde una perspectiva empírica basada en la evidencia (Osborne, 2006; Osborne y Brown, 2011).

Los resultados globales de la investigación sugieren la afirmación de *lo local* como ecosistema de innovación, y en este sentido se puede plantear que los gobiernos y las administraciones locales, sobre todo en espacios urbanos, parecen ser más receptivas ante nuevos enfoques de política pública puesto que en sobre el territorio convergen problemática y retos que cambian los marcos referenciales del gobierno e incitan a desarrollar o adaptar sus servicios. Las experiencias estudiadas ofrecen ejemplos en este sentido y perfilan nuevas orientaciones de servicio público apuntalando la capacidad y la oportunidad como aspectos característicos de la AL en términos de innovación. Conviene reseñar la aportación de Sánchez González (2010) sobre la evolución de la innovación pública y, en lo que nos ocupa, la significancia de las singularidades de la AL, al afirmar que “lo que reclama la especificidad pública es la capacidad de innovar, que se traduce en la necesidad de adaptar la gestión a las particularidades de un entorno público donde pueden promocionarse valores de cooperación, dirección y participación” (Sánchez González, 2010, p.19).

Y es que, más allá de tendencias, el impacto de estos nuevos marcos referenciales evidencia avances normativos, organizativos y relacionales claros. A este respecto, los ámbitos de política pública analizados demuestran algunos de estos marcos referenciales: a) la sostenibilidad local como un salto hacia respuesta a una problemática estructural como es la crisis climática, la seguridad de proximidad, como estrategia preventiva ante situaciones de riesgo de alto impacto para la convivencia y el bienestar social, y b) en la visión del gobierno y la AL, la Gobernanza como recurso para empoderar y co-responsabilizar, para compartir y sumar resultados.

Sin embargo, cabe plantearse: pese a que estos modelos de Gobernanza avanzan principalmente desde la perspectiva de la participación ciudadana y de las redes de política, ¿se motiva a las estructuras organizativas a participar o a alinearse con los procesos de participación más allá de entender esta participación como un servicio y no como una herramienta? ¿Se han institucionalizado métodos de trabajo inter-institucional efectivos, que garanticen un rendimiento óptimo en escenarios de coordinación intergubernamental?

Estas cuestiones evidencian que es fundamental analizar cuáles son los factores organizativos que inciden sobre los procesos de innovación y, por ende, sobre las propias capacidades de las organizaciones públicas para lograr los objetivos propuestos. Los resultados de la investigación dan cuenta de ello y responden a las hipótesis planteadas en este sentido.

En todo caso, conviene señalar otros elementos de análisis que afectan a la visión de la innovación pública en las AL y que son fundamentales para contextualizar los resultados de la investigación:

- Mientras que durante la última década ha emergido un interesante espacio de oportunidad para el análisis de la innovación pública en el ámbito local, las publicaciones científicas muestran un especial interés por abordar procesos de participación en la co-producción de servicios más allá de analizar las innovaciones que han llevado al incremento de buenas prácticas en esta materia (Newman, Raine, y Skelcher, 2001). De facto, recientemente se observa un incremento en la visibilización de experiencias

ligadas a la innovación social que en ocasiones es equívocamente tratada como innovación pública, pese a que estas experiencias se centren en el desarrollo de iniciativas de carácter comunitario, inter-emprendedor, etc. Son iniciativas apoyadas por gobiernos y administraciones locales en la mayoría de las ocasiones, como plantea Carles Ramió, creando valor público, trabajando en red aunque dominando la red (Ramió 2009, p. 20), y pese a que no siempre sus rendimientos o utilidades revierten en las propias organizaciones públicas.

- Los resultados de esta investigación transmiten una visión de innovación pública y de las capacidades de las entidades locales para afrontar estos procesos que no puede fundamentarse en un concepto de innovación unívoco en el seno de las propias organizaciones públicas. Los resultados evidencian con fuerza que dentro de la propia administración se visualizan solo de forma parcial estas capacidades, cuestión que invita a la reflexión: ¿La percepción sobre los retos y condicionantes a la innovación pública se basa en una idea libre de preconceitos sobre la propia esfera pública? Pues bien, como veremos también en el siguiente epígrafe, se hace difícil plantear una respuesta sin matices a las anteriores cuestiones y la falta de reconocimiento a la capacidad de innovación de las organizaciones públicas y, en muchos casos, de los resultados obtenidos, sigue siendo un factor calve como plantearon Geoff Mulgan y David Albury (2003), Pet Koch y Johan Hauknes (2005), Joe Wallis y Shaun Goldfinch, 2013 o el equipo formado por Faridah Djellal, Faïz Gallouj, e Ian Miles (2013).
- Y en este punto, por último, podríamos plantear también qué motivaciones de partida impulsan a las AL a innovar. ¿Son conscientes de las innovaciones que ya han desarrollado? ¿Requieren nuevos recursos o disponen de los suficientes pese a que no cuenten con estrategias y metodologías para afrontar procesos de innovación de manera consciente y planificada? ¿Quién asume los riesgos de innovar de forma planificada?

Estos elementos generales surgidos de los resultados descriptivos pretenden introducir la discusión sobre las inferencias realizadas entre los factores que afectan a los procesos de innovación en la AL, a partir de la investigación que

fundamenta esta tesis doctoral, entendiendo que *lo local*, en su vertiente institucional, debe ser tratado como un contexto singular.

Sin duda algunos de los planteamientos anteriores podrían realizarse sobre organizaciones públicas del ámbito nacional o regional aunque la complejidad del ámbito local (competencial, financiero, organizativo, relacional) permite ofrecer una visión pormenorizada de factores que intervienen en los procesos de innovación, su relación e impacto sobre las propias organizaciones.

7.2 Balance de los factores que inciden en los procesos de innovación en las administraciones locales

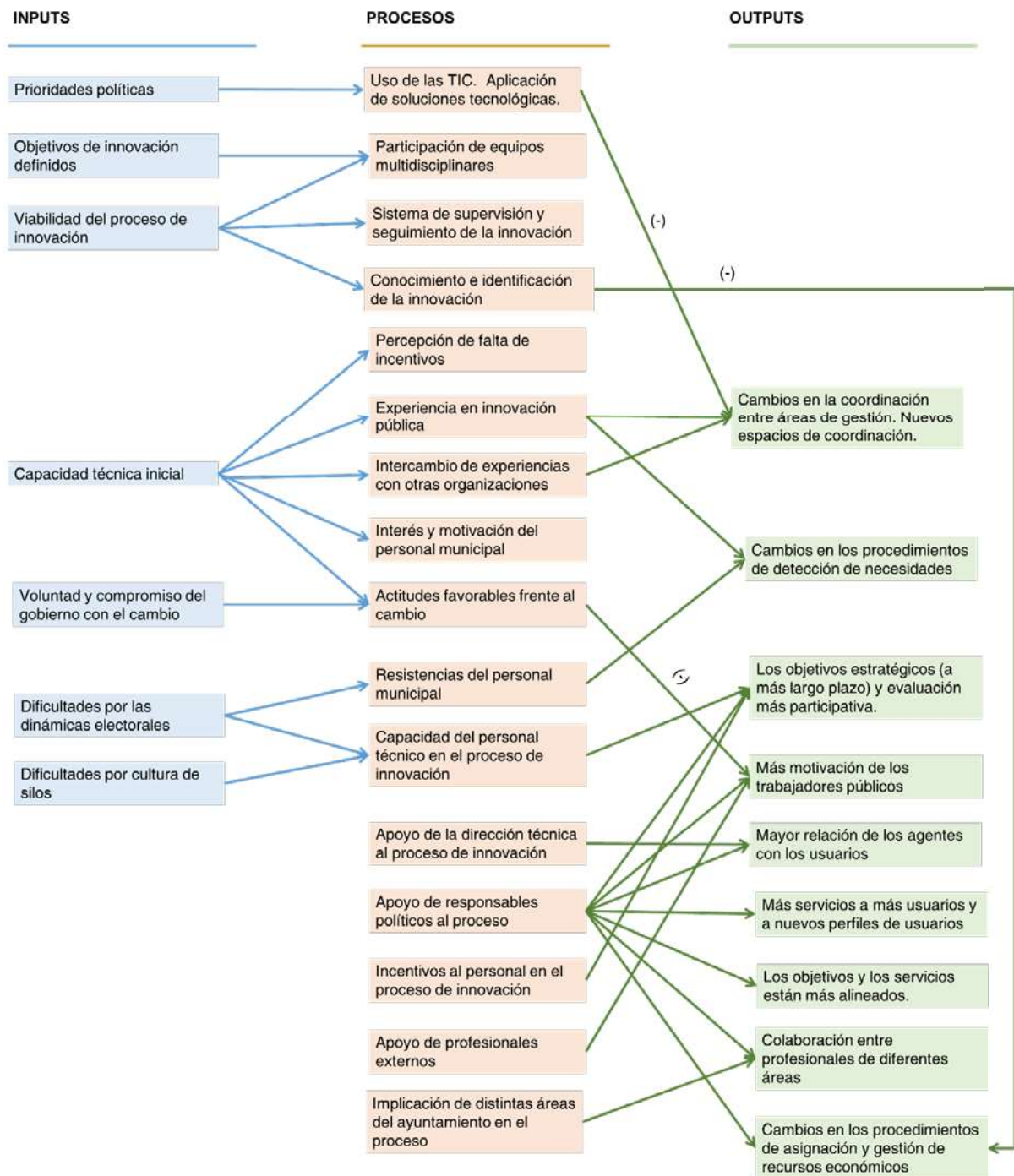
La investigación sobre la innovación pública ofrece un amplio marco de análisis fundamentado en la literatura. Como se describe en el Capítulo 1, existe una taxonomía compleja que se centra principalmente en los tipos de innovación y los factores que operan para motivarla, una vez que existe un claro consenso teórico en la necesidad de establecer parámetros empíricos, basados en la evidencia, sobre los que analizar estos procesos en las organizaciones del sector público. El diseño de investigación buscó ofrecer un marco explicativo de estos procesos en la administración local a partir de nuevos marcos referenciales de política pública, interpretando los factores que interactúan y su relación, los que nos permite contrastar las hipótesis establecidas. Los resultados de la investigación permiten afirmar que, como distintos estudios han evidenciado, el impacto de las iniciativas innovadoras en materia de gestión pública es por lo general limitado puesto que el interés y la implicación sobre los procesos es también limitado (WHO, 2008; Rivera, Simmonds y Román, 2012; OSCE, 2016).

El análisis de las percepciones de los profesionales de las administraciones públicas estudiadas refuerza esta afirmación y ofrece elementos complementarios que evidencian un importante peso de los procesos, en ocasiones más allá de los factores de contexto en los que se impulsa la innovación pública en la AL. En definitiva, podemos afirmar que la idea innovadora, sea o no una réplica de otros contextos, por muy pertinente, viable y necesaria que sea, no logrará el rendimiento

óptimo si el proceso de implementación no es el adecuado en términos de impacto y percepción de las mejoras introducidas.

Siguiendo con esta lógica, es necesario caracterizar la relación entre factores que operan en la innovación pública local para ofrecer una explicación rigurosa de lo anterior. El siguiente esquema sintetiza los elementos categorizados desde una perspectiva sistémica (input-proceso-output):

OUTPUT



Fuente: elaboración propia.

La figura anterior representa los resultados significativos de los análisis estadísticos multivariados (MANOVAs y regresiones lineales) entre los indicadores de factores input, procesos y output o resultados. Conviene señalar que a través de este esquema se pretende resaltar las inferencias realizadas más allá de establecer causalidades. Se trata por tanto de una integración de información teórico-empírica sobre la que establecer relaciones entre indicadores.

A la vista de lo anterior, se debe resaltar que los resultados muestran la existencia de importantes factores de partida que inciden significativamente sobre el proceso de innovación en las AL. Se trata principalmente de la capacitación técnica del personal y de la viabilidad técnica de la innovación, a los que se suma la dinámica política como factor condicionante de la puesta en marcha de iniciativas.

- (1) La **capacitación técnica** se muestra relacionada con varios procesos de innovación en este estudio, lo que de nuevo está alineado con las investigaciones y prácticas y apoya de nuevo las hipótesis aquí planteadas (Comisión Europea, 2011; Rivera, Simmonds y Román, 2012; Bloch y Bugge, 2013). La falta de capacitación aparece asociada a factores procesuales como la resistencia al cambio o la baja percepción de necesidad de cambio y de colaboración entre áreas y entre organizaciones. También parece influir en las expectativas de mejora y cambio, y en la propia percepción de capacidad e interés en implicarse en el cambio.

De una parte, los resultados muestran que la formación ligada a procesos de innovación (más allá de las nuevas tendencias en materia de creatividad y *design thinking*) se restringe a los profesionales ligados a servicios o proyectos específicos, generalmente sectoriales, y no son permeables en la organización.

Otra cuestión de interés es la asociación entre el nivel de capacitación y el conocimiento de otras experiencias y prácticas innovadoras y la relación de estos factores con el incremento de las capacidades para conseguir una colaboración con otras áreas y organizaciones. A este respecto, conviene señalar que pese a la reciente emergencia de espacios de reflexión y formación en torno a la innovación pública, los profesionales del ámbito local

adquieren más conocimiento sobre iniciativas innovadoras en el marco de redes de trabajo y colaboración en las que participan con otros profesionales. En el caso que nos ocupa y en el ámbito del sector público español, la puesta en común de retos y expectativas, o la implicación de profesionales en espacios de trabajo estables (FEMP, RECI, etc.), parecen ofrecer nuevos contenidos que capacitan a este colectivo a abordar iniciativas innovadoras.

Esta realidad contrasta con la oferta formativa a disposición de los profesionales públicos de las entidades locales, centralizada en muchos casos a nivel nacional y regional, y excesivamente asociada al marco procedimental normativo y no al procesual y metodológico, lo que hace pensar en la necesidad de motivar y facilitar instrumentos de formación permanente flexibles y actualizados.

En otro sentido se valoran positivamente las capacidades y las aportaciones de colaboradores externos (Universidades y Centros de Investigación, tejido asociativo) en relación a proyectos de innovación. Y es que, la interacción con distintas organizaciones públicas, la capacidad para el benchmarking o los recursos humanos y tecnológicos que suman en esta colaboración, facilitan el intercambio de expectativas, el acceso a información actualizada y a experiencias de interés en material relacionadas con sus ámbitos de desarrollo profesional.

- (2) Otro factor que opera sobre los procesos de innovación es la percepción de **viabilidad técnica** de las iniciativas. Según muestran los resultados de la investigación, se puede plantear como un elemento vinculado al anterior puesto que se basa en factores de competencia en términos de capacidad y que afectan directamente sobre la estructura organizativa: la viabilidad técnica se asocia a la participación en equipos multidisciplinares, la existencia de un sistema de supervisión y seguimiento y conocimiento e identificación de la innovación.

Lo anterior explicita, según los resultados obtenidos, la percepción de la necesidad de realizar una planificación estratégica del proceso de

implementación definiendo herramientas de trabajo y metodologías *amplias*, tanto en el sentido de la implicación de profesionales de distintas áreas de gestión, como de la cobertura del proceso, facilitando instrumentos que permitan introducir ajustes y mejoras de manera continuada desde una perspectiva macro. En este punto, los resultados se alinean con las tesis de Metcalfe al plantear la necesidad de desarrollar estrategias que impacten en la organización, entendiendo que “el esfuerzo innovador de la gestión pública como un macro-proceso es desarrollar nuevas distintas capacidades macro-organizativas para tratar el cambio estructural en el nivel organización” (Metcalfe, 1996, p. 80) entendiendo su orientación hacia modelos de gestión 2.0 (Ramírez-Alujas, 2013).

- (3) De igual forma existen factores que, agrupados, plantean importantes condicionantes a la innovación en las AL. Se trata de aspectos relacionados con la **motivación y la implicación de los profesionales** y que se alinean a los análisis realizados por Mulgan (2013) o Ramírez Alujas (2011). Estos factores, entre los que se encuentran la propia motivación, la existencia de incentivos, la satisfacción con las experiencias de innovación y sus resultados, o la aversión al riesgo, se perciben como impulsores de la innovación pese a que de igual forma se plantean como limitados en sus organizaciones. Contrasta con lo anterior, y también con el peso otorgado al papel de responsables políticos y directivos, la baja importancia percibida del papel de los profesionales en el éxito de la innovación y la baja implicación e interés mostrado hacia las iniciativas emprendidas en sus organizaciones.

Diferentes estudios mencionados (Tecco, 1997, 2008) en el estado del arte inciden en señalar que una cultura laboral pública poco activa puede llevar al trabajador público a realizar una atribución causal externa hacia el poder desde una baja auto-eficacia percibida, y un bajo empoderamiento frente a las herramientas y los procesos de trabajo. Se une a este planteamiento el factor incertidumbre, y la complejidad que rodea los procesos decisionales en torno a la innovación, la percepción de limitación de recursos y de una necesidad de mayor capacitación y formación en torno a los procesos de

innovación, así como la escasa identificación de las capacidades creativas de los equipos, el valor de su experiencia. Algo que sin embargo sí se valora en la innovación basada en la interacción con otros profesionales y la mejora de las capacidades y herramientas de coordinación transversal.

Las percepciones que apuntalan estas afirmaciones ofrecen otro elemento de interés relacionado con la normalización de los nuevos enfoques de política pública y su incidencia sobre las estructuras organizativas y la orientación de sus metodologías. Y es que se podría plantear que la *apertura* de las organizaciones públicas se evidencia como una tendencia de cambio que de manera paulatina genera espacios y herramientas de colaboración de carácter interdisciplinar, multiprofesional e inter-organizativo. Se puede afirmar en este sentido que los retos que abordan actualmente las AL inducen a una mayor actividad colaborativa interna y externa, y que las estructuras técnicas son conscientes de las oportunidades de mejora que aportan nuevos métodos y áreas de colaboración cuando dan resultados óptimos en términos de eficacia en la gestión de los servicios. En este sentido, los *silos* organizativos son palpables como limitación para hacer frente a políticas y servicios cada vez más integrados donde los impactos se evidencian desde distintas dimensiones (económica, ambiental, social, territorial, etc.).

Sin embargo, las limitaciones observadas plantean la necesidad de procesos de cambio que generen impactos estructurales ligados principalmente a la revisión de los sistemas de gestión de la información en las AP para facilitar la planificación, el seguimiento y la evaluación de procesos, paradójicamente, pese a que ya se han establecido marcos procedimentales para incrementar la transparencia pública (principalmente a través de servicios digitales).

Conviene retomar la emergencia de la digitalización de servicios locales y la implementación de plataformas de gestión que permiten un uso integrado de la información y la aplicación del *Data Analytics* asociado a múltiples dimensiones de los espacios urbanos en tiempo real (dinámicas de tráfico, estado de contenedores de residuos, control de partículas contaminantes

en tiempo real, *chatbots* interactivos, etc.), en muchos casos ofreciendo esta información en formato abierto.

Se podría plantear sin embargo que proyectar la información hacia el exterior de las AL se concibe más viable (teniendo los recursos necesarios para ello) que gestionarla internamente para mejorar los procesos de detección de necesidades, diseño y evaluación de las políticas y los servicios públicos. La inexistencia de un marco procedimental para estas últimas tareas basado en instrumentos normativos puede ser la razón de ello.

- (4) Pero si hay un factor que se percibe como clave en la innovación pública local, es la **voluntad y el liderazgo político**. Los resultados de la investigación contrastan las hipótesis de partida a este respecto y muestran la percepción de los trabajadores al subrayar el papel de los responsables políticos como principal determinante del éxito del proceso de innovación. Un papel que se asocia al origen de la innovación pública en sus organizaciones con prioridades políticas y el impacto de los procesos electorales sobre las iniciativas emprendidas.

En definitiva, el *proyecto político* y la apuesta por la innovación de los gobiernos locales se plantea como el factor clave que mayor incidencia tiene en los propios procesos y organizaciones, el éxito de la innovación, su sostenibilidad en el tiempo (e institucionalización) se asocia a la intensidad y la continuidad del apoyo de los miembros del gobierno municipal en las distintas fases del proceso de implementación de las innovaciones.

El análisis de este factor, ligado a la baja importancia percibida por los profesionales en relación a su rol en el proceso, muestra que pese a que los casos analizados se basaban en una estrategia *bottom-up* de desarrollo de la Gobernanza urbana, los resultados señalan que paradójicamente esta visión implicativa no consigue ser permeable en las propias organizaciones públicas y no moviliza ni motiva al personal municipal. De facto, pese al reconocimiento de los logros alcanzados, tampoco plantea incrementos en la satisfacción de las estructuras profesionales.

7.2.1 Comparativa de los resultados empíricos con otros estudios nacionales e internacionales

Como ya se ha señalado previamente, en el estudio empírico cuantitativo se incorporaron ítems de otros estudios de relevancia, con el ánimo de introducir indicadores ya testados con éxito. También para poder contrastar la validez externa, la capacidad para generalizar los resultados al contexto internacional, o por el contrario, comprender las especificidades de los resultados del presente estudio y analizar sus posibles causas.

La innovación pública en otros contextos europeos e internacionales

El cuestionario utilizado incluía, entre otras, preguntas de la edición del estudio INnobarometer centrado en las AP (Comisión Europea, 2010). La comparación de los resultados obtenidos ofrece conclusiones de relevancia para esta investigación, teniendo en cuenta el contenido de las preguntas realizadas para contrastar la percepción de los profesionales de las AP de los países miembros de la UE.

Los resultados del Innobarómetro ofrecen similares y significativas tendencias en relación a los casos estudiados. En este sentido se puede plantear que los profesionales de las AP (todos los niveles administrativos), consideraban relevante el impacto sobre la población de innovaciones introducidas, lo que se traduce en que los servicios públicos ofrecen cobertura a más usuarios, también con perfiles más variados. De forma similar consideran la incidencia del factor presupuestario, las nuevas prioridades políticas, el apoyo de la dirección técnica, las resistencias del propio personal, la influencia de la falta de incentivos hacia la innovación y la incertidumbre en la aceptación del proyecto por parte de la población usuaria.

Desde otra perspectiva se pueden señalar posicionamientos diferenciados en torno a varios de los factores estudiados:

- La orientación de los procesos formativos asociados a la innovación es muy diferente entre las AP y las AL de los países de la UE. Un dato de interés es que, pese a que un importante porcentaje de los profesionales de las AP españolas que participaron en el INnobarometer aseguraron

haber recibido formación relacionada con la innovación en servicios, procesos o mecanismos de comunicación (en torno al 88% frente al 71% de los profesionales del entorno comunitario), estos altos niveles de participación en programas formativos se reducen significativamente en los dos casos analizados (promedio de 32%). Esta diferencia es de especial interés por la relevancia que la capacitación para la innovación muestra en el presente estudio. Podemos deducir que la menor formación para la innovación en los proyectos estudiados puede relacionarse con el escaso conocimiento e implicación en el proyecto que perciben las propias estructuras técnicas.

- Otro factor de interés es la percepción de la influencia del marco normativo y las diferencias encontradas entre el INnobarómetro (promedio de 48,8%) y el estudio de caso realizado (7,9%), debidas probablemente al ajuste de sus ámbitos de intervención al marco competencial del régimen local. Paradójicamente también atiende a la normalización de actuaciones complementarias a los servicios de competencia local (fundamentalmente a través de programas y proyectos gestionados en solitario o en colaboración con otras organizaciones) y que pese a ser consideradas como actuaciones que generan “gastos impropios”, pueden considerarse como un vector de desarrollo del propio municipalismo español.
- En el mismo sentido la percepción de la aversión al riesgo, como determinante de la cultura organizativa en los casos estudiados, se ha valorado con mayor incidencia sobre la innovación con más de 10 puntos porcentuales sobre el promedio europeo. La falta de conocimiento e implicación percibidas se pueden asociar a esta significativa diferencia, junto al perfil de los entrevistados en el marco europeo y su mayor relación con la gestión de iniciativas de innovación.

En líneas generales, el estudio del Innobarómetro apoya, valida, y refuerza los resultados de la investigación realizada ofreciendo cifras similares en una mayoría de indicadores.

En el caso del estudio realizado en el marco del proyecto MEPIN sobre los procesos de innovación en las administraciones públicas de los países del Báltico (Bloch, 2010), se puede concluir que aunque entre las AP de los países participantes se encuentran notables diferencias, los casos analizados en esta investigación se alinean con los valores medios asignados a los factores que los encuestados localizan como condicionantes de los procesos de innovación:

- La falta de capacidad financiera y la falta de tiempo son los dos factores en los que los posicionamientos del personal de Soria y Arganda del Rey se separan más de las medias obtenidas en los países Bálticos. El menor peso otorgado a estos condicionantes se puede explicar porque ambos proyectos contaban con el apoyo financiero de la Comisión Europea, facilitando la asignación de personal específico a ambos proyectos. Este mismo factor puede explicar la falta de implicación de los trabajadores de los casos analizados a diferencia de las administraciones bálticas consultadas. En los casos analizados esta valoración puede explicarse por la percepción del limitado liderazgo colaborativo en las organizaciones públicas, la falta de incentivos y, en consecuencia, la limitada motivación hacia la implicación de las propias estructuras técnicas.

Los aspectos colaborativos son un elemento de gran interés para MEPIN. Los resultados comparados ofrecen también una línea de análisis de gran interés vinculada a lo anteriormente señalado: aunque en ambas investigaciones se valora el peso efectivo de la colaboración establecida entre las AP, universidades, otras entidades públicas y de los propios usuarios de los servicios en el desarrollo de la innovación, el rol de los proveedores es menos valorado que en las AP de los países bálticos. Cabe interpretar, como en el caso del Innobarómetro, que un gran número de los trabajadores consultados simplemente desconocían la participación de otras entidades y en el caso de las administraciones bálticas los consultados lo conocían mejor. Estos resultados permiten significar las metodologías de comunicación y su impacto en las estructuras técnicas son un factor clave para entender procesos de innovación enmarcados en modelos de Gobernanza.

Otro de los elementos diferenciadores de las percepciones de los profesionales en ambos estudios es la visión de cómo inciden las características organizacionales previas sobre el proceso de implementación de la innovación. Y es que en los casos analizados en la investigación doctoral, se percibe una menor capacidad de incidencia de factores tales como la definición previa de objetivos de innovación, la implicación de mandos intermedios en los procesos, la dedicación, iniciativa, e implicación de las plantillas municipales en proyectos innovadores, o la diversidad de los contenidos formativos. Frente a estas valoraciones, sobresale frente a las AP bálticas la percepción de los procesos de innovación como actividades vinculadas proyectos específicos, con profesionales adscritos a dichos proyectos. Esta diferencia (60,5% frente a un 44,1% de promedio en el Báltico) permite inferir la falta de continuidad en la difusión de las innovaciones y, de nuevo, el limitado reconocimiento y aceptación como innovaciones a los cambios adaptativos desarrollados en las AL estudiadas.

Análisis de la percepción de los profesionales frente a la percepción ciudadana

Al final de la sección de resultados empíricos se incluyeron los resultados de la comparación con el estudio de evaluación del proyecto Sustainable Safety Governance, realizado con los vecinos y vecinas del barrio donde se implantó el proyecto (Gandarillas y Cueva, 2015).

Los resultados muestran pocas diferencias significativas aunque se corrobora la importancia de los nuevos modelos de cambio en los servicios públicos hacia modelos más relacionales, dadas las valoraciones realizadas a los nuevos métodos de planificación y de interacción entre el gobierno local y la AL con la ciudadanía.

Es interesante observar que al comparar los mismos ítems entre los profesionales de las AL de Soria y Arganda del Rey las diferencias estadísticamente significativas son mayores y en Soria se observa un mayor reconocimiento del impacto del proyecto. Teniendo en cuenta que en Arganda del Rey esta percepción entre los profesionales y los vecinos encuestados son similares, podemos inferir que los mejores resultados de Soria se pueden deber, o bien al valor otorgado a la

pertinencia del reto sobre el que la innovación pretendía incidir (medio ambiente frente a seguridad ciudadana), o bien porque en Soria el proceso de la innovación fue gestionado con más éxito.

En general, estos resultados comparativos fortalecen la validez de la presente investigación. Por un lado era de esperar que hubiera menos cambios al comparar la percepción de ciudadanía y empleados públicos asociados a una misma iniciativa, que entre empleados públicos asociados a distintos casos en diferentes localidades. Sin embargo, observando las pocas diferencias en la percepción del impacto entre las dos iniciativas se puede afirmar la importancia que tiene el propio proceso de implantación y su visibilización de cara a identificar los elementos de cambio generados a través de procesos y su valoración en términos de sostenibilidad y permeabilidad en el entorno (usuarios y usuarias, territorio, agentes públicos y privados, etc.).

7.3 Conclusiones

La investigación realizada confirma los resultados de los estudios realizados en distintos entornos internacionales y los análisis que desde el punto de vista teórico han caracterizado la innovación pública y los procesos que la sustentan. Como plantean distintos autores, es necesario profundizar en el desarrollo teórico de la relación de los elementos que inciden en el proceso de investigación (Osborne, 2011; Bloch y Bugge, 2013).

Las siguientes conclusiones sintetizan los resultados más relevantes y sólidos de la investigación realizada:

- Como principal conclusión, esta investigación señala la gran importancia que tiene el proceso de implementación en el éxito o fracaso de una innovación pública, lo que supone una constatación de la hipótesis general formulada. Más aún, los resultados de este estudio subrayan la relevancia de diferentes condicionantes propios de la administración local: factores *de entrada* y de carácter contextual, junto a los factores implicados en el proceso de innovación, como determinantes de los propios procesos y de los resultados e

impactos (esperados o no), lo que apoya las hipótesis específicas de la presente investigación. Podemos concluir que el éxito o fracaso de una innovación pública no solo va a depender de las cualidades propias del proyecto innovador, sino también de una serie de características clave de la administración local y de su contexto, manejadas con mejor o peor habilidad en el proceso de desarrollo de la innovación.

- La complejidad y multidimensionalidad del concepto de innovación, sobre todo en las organizaciones del sector público, hace de este un concepto poliédrico como planteaba Ramírez Alujas (2011), no siempre visualizado en la cotidianeidad de las organizaciones públicas. Esta es una de las principales conclusiones del estudio, y tiene que ver con el carácter estructurante de la innovación y su latencia en los procesos de cambio adaptativo hacia modelos de gestión 2.0, más allá de que los cambios producidos sean incrementales o de carácter disruptivo.
- En contraposición a lo que sucede en la esfera privada, la innovación no se ha planteado en las AP como un condicionante para la transformación y la mejora de la acción pública. La razón parece ser la falta de incentivos y motivaciones, y el elevado riesgo que se asocia a la innovación (incertidumbre que plantea en relación a los resultados, su impacto político o su rendimiento técnico, a la necesidad percibida de invertir recursos extraordinarios, etc.).
- Pese a lo anterior se ha consolidado un relato teórico en relación a la relevancia que el papel de la innovación ha tenido históricamente en el sector público como motor de mejora en la eficacia y eficiencia de los servicios públicos.
- La percepción de la innovación es un factor clave para entender la capacidad de las propias organizaciones para innovar y afianzar los propios recursos con los que cuentan las estructuras organizativas, la experiencia organizacional, la capacitación y creatividad de sus profesionales, etc., fortaleciendo su rol en el diseño y la gestión del servicio público local, también frente a la incertidumbre política. En todo caso, se debe concluir que la innovación pública se visualiza como oportunidad cuando la idea es buena y responde a las necesidades

localizadas, aunque es fundamental que su implementación se realice de forma efectiva en términos de rendimiento e impactos esperados.

Sin embargo, se puede concluir que con los resultados obtenidos, existen limitaciones para la identificación del impacto del proceso y los resultados de las innovaciones. Pese a que en mayor o menor medida sí se identifican las mejoras producidas por estos procesos, no se visualiza la capacidad de innovación de las organizaciones públicas y en muchos casos tampoco los productos de la innovación: la mejora en los procesos internos, el rendimiento administrativo y financiero, en términos de agilidad, eficacia o ahorro de costes, no siempre son valorados cuando la evidencia de los resultados no es inmediata. En esta línea, los cambios no disruptivos producidos por procesos de innovación no se visualizan tampoco como innovaciones en sí, sino como mejoras incrementales que no se identifican como hitos en la transformación y mejora de las propias organizaciones.

- Los factores que se perciben con más capacidad para incidir sobre los procesos de innovación en las AL son: el percepción de liderazgo político (la innovación como *proyecto político*) en términos de apoyo de los responsables políticos a los procesos, la capacitación técnica de las estructuras técnicas y los componentes asociados a la motivación e implicación del personal (la cultura organizacional).
- Los análisis de experiencias de innovación muestran que, pese a que la innovación pública en el ámbito local se orienta hacia el desarrollo de nuevos modelos implicativos y colaborativos, basados en un enfoque de Gobernanza, las innovaciones sectoriales que integran soluciones TIC obtienen un mayor reconocimiento. La razón estriba en que estas iniciativas se vinculan a procesos de modernización administrativa y a tendencias globales ligadas a gobierno abierto o la administración inteligente, y se impulsan en escenarios de menor riesgo institucional, en gran medida por la garantía que ofrece la replicabilidad de soluciones tecnológicas testadas en otros entornos. El caso de las smart cities es un claro referente de este fenómeno.
- Atendiendo a lo anterior, se evidencian algunos desafíos sobre los que desarrollar nuevos elementos de análisis generadores de conocimiento

científico que deben, es oportuno, alinearse con las necesidades y demandas técnicas de las propias entidades públicas. Se trata de ejes de análisis que se relacionan con las arquitecturas organizativas óptimas para la innovación, el salto desde el co-diseño a la implementación de soluciones y la escalabilidad de las innovaciones, el liderazgo (sostenible) de las propias estructuras técnicas y también el liderazgo desde las organizaciones públicas en relación a los procesos de innovación de carácter colaborativo, la confianza en los procesos y las organizaciones públicas, la identificación y permeabilidad de la innovación (no tecnológica) y sus resultados, y finalmente, la sostenibilidad y la amplitud de los procesos de innovación en un entorno de Gobernanza triangulando ciudadanía, gobierno y las estructuras técnicas de las administraciones públicas.

7.3.1 Limitaciones de la investigación

El presente estudio, consciente de sus limitaciones, pretendía diseñar un modelo de investigación acorde a los objetivos e hipótesis propuestas. Conviene en todo caso resaltar las limitaciones de la investigación para plantear potenciales áreas de mejora útiles a posteriores investigaciones en la materia:

- Desde el punto de vista metodológico, existen limitaciones estadísticas asociadas a la amplitud del objeto de estudio abordado. El objetivo de indagar con profundidad en los principales factores que afectan a un campo complejo como es el de los procesos de innovación, requirió diseñar un cuestionario amplio en cuanto al número de indicadores incluidos, atendiendo al limitado tamaño del universo poblacional. Esta limitación dificultó la realización de los análisis estadísticos multivariados respetando la convención de 5 casos por variable. Esta lógica supuso un esfuerzo añadido para fortalecer la prevención del riesgo de falsos positivos (falsas relaciones significativas).
- Igualmente y aunque en el estudio empírico predominan estudios de carácter cuantitativo, se valora de interés profundizar en la comprensión de los factores estudiados partiendo de los relatos socialmente contruidos y

cristalizados en las estructuras técnicas municipales, aplicando técnicas cualitativas de investigación social.

- Otra de las cuestiones que han podido limitar la investigación se relaciona con la emergencia del propio objeto de estudio en el ámbito académico. A lo largo de la realización de esta investigación doctoral se ha constatado el incremento de la literatura sobre la innovación pública y aunque se debe puntualizar que las investigaciones empíricas siguen siendo limitadas en el enfoque de los procesos de innovación estudiados (innovaciones de carácter procesual basadas en nuevos marcos referenciales de las políticas públicas).

7.3.2 Implicaciones y líneas futuras de investigación

Esta investigación subraya la importancia de seguir abordando desde la investigación empírica y la práctica reflexiones que faciliten la explicación de las causalidades de la innovación pública a partir de los procesos, en base a modelos de análisis y evaluación aplicables a distintos contextos administrativos. Los resultados de este estudio señalan una serie de factores organizativos a tener en cuenta en los procesos de implementación de una innovación que son fundamentales para un desarrollo de éxito.

El éxito de un proyecto innovador no depende únicamente de las características propias de la innovación que se quiere implantar (pertinencia, consenso, recursos técnicos o capacidad financiera), sino también, y de forma muy determinante, de factores organizativos asociados al proceso de implantación de la innovación, en muchos casos, asociados con la propia cultura organizacional. Destacan el liderazgo político y técnico a lo largo del proceso, la capacitación de los profesionales, los incentivos para la innovación y el fortalecimiento de la interacción y colaboración inter-departamental.

Desde otra perspectiva también se deben tener en cuenta las potenciales líneas de desarrollo de la investigación realizada. Como se ha señalado las investigaciones empíricas sobre la innovación en las AL, aunque emergentes actualmente, se

basan principalmente en estudios de caso que ofrecen recursos de gran interés para la realización de estudios comparados. Esta realidad hace que cada vez sean más, y más accesibles, los datos sobre experiencias y casos de interés en la materia, sobre todo en el ámbito local. También se han incrementado los foros de proyección de iniciativas que permitirán desarrollar sistemas de indicadores fiables, viables y efectivos, definir criterios para la mejora organizacional a partir de parámetros que permitan el diseño de procesos de planificación e implantación, programas de motivación e incentivos profesionales, capacitación, etc.

No obstante la principal oportunidad científica se visualiza en la realización de nuevas investigaciones basadas en la evidencia, que permitan seguir profundizando en los procesos de innovación desde una perspectiva multidisciplinar, analizando las características que presentan las organizaciones públicas a la hora de abordar estos procesos. Desde este punto de vista, la innovación se plantea como un factor de oportunidad sobre el que analizar el cambio y la mejora en las organizaciones, el rol de los profesionales de las AP en los procesos de cambio basados en la Gobernanza, etc. Y en consecuencia, la multidisciplinariedad, a partir de enfoques integrados de política pública, un recurso para abordar esta oportunidad.

Igualmente enfoques más integrados de política pública que pretenden abordar nuevos retos sociales, económicos o medioambientales, como son los analizados en esta investigación, ofrecen interesantes y valiosas oportunidades para el desarrollo disciplinar incorporando nuevos marcos conceptuales que tradicionalmente se han asociado a otros campos científicos. De nuevo, la oportunidad se localiza en la generación conjunta de conocimiento desde diferentes disciplinas ante las que las investigadoras sociales aportamos un lenguaje generalista, en gran medida más asequible para facilitar la divulgación científica.

Bibliografía

Acuña, M. C. (2016) Régimen local. Competencias municipales. Desmontando la LRSAL. Segunda anulación parcial por inconstitucionalidad. La administración práctica: enciclopedia de administración municipal, (9), 47-58.

Agencia Europea de Medio Ambiente (2006). Integración de la política ambiental en Europa. Situación actual y marco de evaluación. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.

Agencia Europea de Medio Ambiente (2015). El medio ambiente en Europa: Estado y perspectivas 2015. Informe de síntesis. Copenhague: Agencia Europea de Medio Ambiente.

Agranoff, R. y Mcguire, M. (2001). Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295-326. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003504>

Aguilar, F. (2006). Gobernanza y gestión pública. México: FCE.

Aguilar, F. (2014). La Nueva Gobernanza pública. Cátedra Magistral La Gobernanza de los Asuntos Públicos. Centro de Gobernanza Pública y Corporativa. Universidad del Turabo, 24 Marzo 2014

Aguilar, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39), 5-32.

Aguilar, L. (2014). Las dimensiones y los niveles de Gobernanza. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, (1), 11-36.

Aguilar, L. F. (2015). Gobernanza y gestión pública. México: FCE.

Aletà, N., Moreno, C., y Ruiz, R.M. (2017). Smart mobility and smart environment in the Spanish cities. *Transportation research procedia*, nº 24, 163-170.

Allee, V. (2003). *The Future of Knowledge: Increasing Prosperity through Value Networks*. Burlington: Butterworth-Heinemann.

Arrellano, D., Cabrero, E. y Del Castillo, A. (Coords.) (2000). *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Arellano, D. (2014). ¿Uno o varios tipos de Gobernanza? Más allá de la Gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional, *Revista Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 2. 119-137.

Arts, B., Leroy, P. y Van Tatenhove, J. (2006). Political modernisation and policy arrangements: a framework for understanding environmental policy change. *Public organization review*, 6(2), 93-106.

Arundel, A. y Hollanders, H. (2011). A taxonomy of innovation: How do public sector agencies innovate? Results of the 2010 European INnobarometer survey of public agencies. Pro-Inno Europe.

Arundel, A., Casali, L. y Hollanders, H. (2015). How European public sector agencies innovate: The use of bottom-up, policy-dependent and knowledge-scanning innovation methods. *Research Policy*, 44(7). 1271-1282.

Arundel, A., Bloch, C. y Ferguson, B. (2019). Advancing innovation in the public sector: Aligning innovation measurement with policy goals. *Research Policy*, 48(3), 789-798.

Australian National Audit Office (2009). *Innovation in the Public Sector: Enabling Better Performance, Driving New Directions*. Best Practices Guide, Commonwealth of Australia, December 2009.

Ballart, X. y Ramió, C. (2000). *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Bañón, R. Enfoques para el estudio de la Administración pública: orígenes y tendencias actuales, en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (comp.) (1997): *La Nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza Editorial

Barroso, V. y Villa, E. (2015). Vive tu barrio, en Gandarillas, M.A. y Cueva, A. (Coord.): La Gobernanza de la seguridad y justicia en la sociedad diversa, España: Ayuntamiento de Arganda del Rey. 79-90.

Bartolini, S. (1988). Metodología de la investigación política, en Pasquino, G. (1988) Manual de Ciencia Política, Madrid: Alianza Editorial

Bartolini, S. (1988). Metodología de la investigación política, en Pasquino, G. (comp.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza. 39-78.

Bason, C. (2010). Leading public sector innovation: Co-creating for a better society, Bristol: Policy Press.

Beetham, D. y Boyle, K. (1996). Cuestiones sobre la democracia. Madrid: Los libros de La Catarata.

Bloch, C. (2011). Measuring Public Innovation in the Nordic Countries: Copenhagen Manual. *Perspectives*, 86(2), 307-329.

Bloch, C. y Bugge, M. M. (2013). Public sector innovation: From theory to measurement. *Structural change and economic dynamics*, 27, 133-145.

Bloch, C., Lassen, L., Norn, M. y Vad, T. (2010). Public Sector Innovation Index - A Diagnostic Tool for measuring innovative performance and capability in public sector organisations. Aarhus: Danish Centre for Studies in Research and Research Policy.

Bommert, B. (2010). Collaborative innovation in the public sector. *International public management review*, 11(1), 15-33.

Booker, L., Bontis, N., y Serenko, A. (2008). The relevance of knowledge management and intellectual capital research. *Knowledge and Process Management*, 15 (4), 235-246.

Borja, J., Castells, M., Belil, M. y Benner, C. (1998). Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus.

- Börzel, T. A. (1998). Organizing Babylon on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, Vol. 76, Verano 1998. 253-273
- Boudon, R. (2004). La sociología que realmente importa, en *Papers*, 74, 215-226.
- Bourdieu, P., Chamboredon, J.C. y Passeron, J.C. (1975). El oficio del sociólogo, Buenos Aires: Siglo XXI
- Bourgon, J. (2007). Gobierno receptivo, responsable y respetado. Hacia una "nueva" teoría de Administración Pública. *Revista internacional de Ciencias Administrativas: revista de administración pública comparada*, 73(1), 5-27.
- Bourgon, J. (2010). Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (46), 5-40.
- Bovaird, T., Loeffler, E. y Parrado, S. (2015). Activating Collective Coproduction for Public Services, *Journal of Social Policy*, 44 (1). 1-23.
- Bradley, E., et al. (2012). A model for scale-up of family health innovations in low-income and middle-income settings: a mixed methods study. *BMJ Open*, 2 (4), 1–12.
- Bresser, L.C. y Cunill, N. (1998). Entre el Estado y el Mercado: lo Público no Estatal, en Bresser, L.C. y Cunill, N. (Eds.). Lo público no estatal en la reforma del Estado. Buenos Aires: CLAD - Paidós.
- Brown, K. y Keast, R. (2003). Citizen-Government Engagement: Community Connection Through Networked Arrangements. *Asian Journal of Public Administration*, 25(1).107-132.
- Brown, K. y Osborne, S. P. (2012). Managing change and innovation in public service organizations. London / New York: Routledge.
- Brugué, Q. (1996). La dimensión democrática de la nueva gestión pública, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (5-6). 45-58.
- Brugué, Q. y Gomà, R. (1998). Gobiernos Locales y Políticas Públicas. Barcelona: Ariel.

Brugué, Q. (2002). Nuevos Ayuntamientos, Concejales diferentes: Del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes, en *Revista Española de Ciencia Política*, (7). 9-37.

Brugué, Q., Font, J. y Gomà, R. (2003). Participación y Democracia. Asociaciones y Poder Local, en Funes, M.J. y Adell, R. (eds.): *Movimientos Sociales: Cambio Social y Participación*. Madrid: UNED 109-132.

Brugué, Q. (2013). Un marco para desarrollar el gobierno abierto. *Revista Deliberación*, (3). 22.

Brugué, Q, Blanco, I. y Boada, J. (2014). Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (59) 5-34.

Bugge, M., Mortensen, P. S. y Bloch, C. (2011). Report of the Nordic Pilot Studies—Analyses of methodology and results. *Project—Measuring Public Innovation in the Nordic Countries: Toward a common statistical approach*. Oslo: Nordic Institute for Studies of Innovation, Research and Education

Cabrero, E. (2012). *Acción pública y desarrollo local*. México: FCE.

Cerrillo, A. (2005). *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Comisión Europea (2005). *Population Innovation Readiness*. Special Eurobarometer 236/ Wave 63.4 TNS Opinion & Social.

Comisión Europea (2010). *EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Extraído de http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf el 12 de agosto de 2014.

Comisión Europea (2013). *Compilation of Good Practices, European Innovation Partnership on Active and Health Aging*. (Action Group B3). Extraído de <http://www.digitalismm.ie/news/publications/a-Compilation-of-good-practices> el 5 de marzo de 2018.

Comisión Europea (2014): General Union Environment Action Programme to 2020 Living well, within the limits of our planet. Luxembourg: Publications Office of the European Union

Comisión Europea. (2013). Guide to social innovation. Publications Office of the European Union.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité De Las Regiones. Acciones de la UE para mejorar el cumplimiento y la Gobernanza medioambiental. COM/2018/010 final

Connelly, D.R. (2007). Leadership in the collaborative interorganizational domain. *International Journal of Public Administration*, 30. 1231-1262.

Cooper, T.L., Bryer, T.A., y Meek, J.W., (2006). Citizen-Centered Collaborative Public Management. *Public Administration Review*, 66 (6).76-88.

Costa, M. I. y García, A. (2015). Análisis de las prácticas significativas de innovación social y urbana. In *Innovación social y políticas urbanas en España: experiencias significativas en las grandes ciudades*. Madrid: Icaria. 341-362.

Cotarelo, R. (1989). Objeto, Método y Metodología, en Pastor, M. *Ciencia Política*. Mc Graw Hill. Madrid. 1-47.

Crawford, A. (1999). *The Local Governance of Crime. Appeals to Community and Partnerships*. New York: Oxford Univ. Press.

Crawford, A. (2009). Situating Crime Prevention Policies in Comparative Perspective: Policy Travels, Transfer and Translation, en Crawford, A. (Ed.): *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*. Londres: Willan. 1-37

Crespo, I., Anduiza, E., y Méndez, M. (2009). Metodología de la ciencia política. *Cuadernos Metodológicos* (28), Madrid: CIS.

Crespo, J. C. y Llorente, J. (2000). La valoración de tareas en la administración local española: Un proceso entre las técnicas, la discrecionalidad y la artesanía. *Revista de Gestión Pública y privada* (5), 67-88.

Criado, J. I. (2016). Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. *Revista de Estudios Políticos*, (173), 245-275.

Crozier, M., Huntington, S. y Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: State University of New York Press.

Daglio, M.; Gerson D. y Kitchen H. (2015). Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation. Paper de la Conferencia de la OCDE “Innovating the Public Sector: from Ideas to Impact”, Paris, noviembre 2014.

De Vries, H., Bekkers, V., y Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public administration*, 94(1). 146-166.

Dedeu, T. (2014). A European Scale up Strategy in Active and Healthy Ageing. EIP on AHA, 3rd Conference of Partners.

Del Campo, E. (2014). Gobernanza, democracia y políticas públicas, en Pastor, G. *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*. Valencia: Tritant lo Blanch. 413-435.

Del Castillo, A. (2010), Transformación institucional en organizaciones gubernamentales: elementos para el análisis del cambio adaptativo, *Centro De Investigación y Docencia Económicas* (52).

Diamond, D. y Weiss, D.M. (2009). *Advancing Community Policing Through Community Governance: A Framework Document*. Washington: U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.

Díez, E. y Martín de Marco, J. A. (1998). *La Mancomunidad de los 150 pueblos de la Tierra de Soria*. Diputación Provincial de Soria.

Djellal, F., Gallouj, F. y Miles, I. (2013). Two decades of research on innovation in services: Which place for public services?. *Structural Change and Economic Dynamics*, Elsevier, 2013. 98-117.

Drucker, P. F. (1985) *La Innovación y el empresario innovador*. Ed. Edhasa.

Drucker, P. F. (1986). La disciplina de la innovación. *Harvard Business Review*,

Drucker, P. F. (2002). La gerencia en la sociedad futura. Barcelona: Norma.

Edquist, C. (2001). The Systems of Innovation Approach and Innovation Policy: An account of the state of the art. DRUID Conference, Aalborg, June. 12-15.

Enerlis, E&Y y Madrid Network (2012): Libro Blanco de Smart Cities. Madrid. Imprintia. Recuperado el 25 de agosto de 2014 de: <https://goo.gl/qxrmmN>.

Esteve, M., Ysa, T y Longo, F. (2012). La generación de innovación a través de la colaboración público-privada. *Revista Española de Cardiología*, 65(9), 835-842.

Feinstein, O. N. (2012). Evaluación y gestión pública innovadora. *EKONOMIAZ. Revista vasca de Economía*, 80(02).138-155.

Fernández, Y., Fernández, J. M., y Rodríguez, A. (2008). Modernización de la Gestión Pública: necesidad, incidencias, límites y críticas. Universidad de León.

Font, N. y Subirats, J. (Eds.) (2000). Local y sostenible: la Agenda 21 Local en España (Vol. 3). Barcelona: Icaria Editorial.

Frederickson, H.G. (2005). Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere, en Ferlie, E., Lynn, L. y Pollitt, C. (Eds.): *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford Univ. Press. 282-304

Freeman, C. (1974). “La teoría económica de la innovación industrial” Editorial Alianza Universidad.

Freeman, C. (1982), *The Economics of Industrial Innovation*, Londres: Frances Pinter.

Freeman, C. (1995), The National System of innovation in historical perspective. *Cambridge Journal of Economics*, (19). 5-24

Freire, P. (1993). Pedagogía de la esperanza: un reencuentro con la pedagogía del oprimido. Siglo XXI.

Gabris, G., Kimberly, N., y Wood, C. (2009). Managing for innovation in local government: three core strategic factors. *Government Finance Review*, 25(6). 22-28.

Ganapati, S., y Reddick, C. G. (2018). Prospects and challenges of sharing economy for the public sector. *Government Information Quarterly*, 35(1). 77-87.

Gandarillas, M. (2009): Litoral Ecocultural: El Patrimonio Cultural y Natural como Recurso para un Desarrollo Sostenible del Litoral de Cantabria. Santander (España): EcoCulturas. ISBN 13: 978-84-613-8002-2.

Gandarillas, M. (2011). A community governance system to increase cost-efficiency in public safety and other community services in a diverse society, en Memoria del Congreso Internacional sobre Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa. 2011. 149-166.

Gandarillas, M. y Cueva, A. (2015). Un modelo de Gobernanza para la seguridad en la comunidad diversa, en Gandarillas, M. y Cueva, A. (Coord.): La Gobernanza de la seguridad y justicia en la sociedad diversa. 41-60. Ayuntamiento de Arganda del Rey.

Gandarillas, M. y Goswami, N. (2018). Merging current health care trends: innovative perspective in aging care. *Clinical interventions in aging*, 13. 2083.

Gandarillas, M.A., y Gómez, L. (2014). Manual de Seguridad Ciudadana para el Profesional de la Sociedad Diversa. Madrid: IE University - CultivaLibros.

García, M. J. (2017). La colaboración público-privada en la gestión de los servicios de intermediación laboral: el servicio público de empleo estatal y las agencias de colocación (2010-2016). Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

Gault, D. A., Cetina, J. S., y Retana, B. (2014). ¿Uno o varios tipos de Gobernanza? Más allá de la Gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2), 117-137.

Gerber, W. (2011). The use of information and communication technology in family planning, reproductive health, and other health programs: a review of trends and evidence. *Management Sciences for Health*, Arlington.

Gericke, C., Kurowski, C., Ranson, K. y Mills, A. (2005). Intervention complexity: a conceptual framework to inform priority setting in health. *Bulletin of the World Health Organization*, 83 (4).

Gessler, M. y Freund, L. (2015). Crossing Boundaries in Vocational Education and Training: Innovative Concepts for the 21st Century. Bremen: Institut Technik und Bildung.

Goerlich F. J., y Cantarino, I. (2015). Estimaciones de la población rural y urbana a nivel municipal. *Estadística Española*, 57(186). 5-29.

Gomà, R. y J. Subirats (1998). Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno. Madrid: Ariel.

Gómez, A. (2006). Cargos y oficios municipales en las ciudades de León, Zamora y Salamanca durante el reinado de Carlos III, *Estudios Humanísticos* (5). 159-184.

González, M. A. (1995). Sociedad y vida política en las ciudades de la corona de Castilla. Reflexiones sobre un debate. *Medievalismo* (5).

González, M.R; Gascó, J.L y Llopis, J. (2012). La gestión de la innovación en la administración local: algunos resultados empíricos, *Auditoría Pública*. (57). 119-131

Gössling, S., y Michael Hall, C. (2019). Sharing versus collaborative economy: how to align ICT developments and the SDGs in tourism? *Journal of Sustainable Tourism*, 1-23.

Guy, P. y Pierre, J. (2002). La Gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico?, en Foro Internacional (42)169. 429-453. Extraído de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59916901> en 15 de julio de 2014.

Ham, J., Lee, J. N., Kim, D., y Choi, B. (2015). Open innovation maturity model for the government: an open system perspective. *Proceedings of the International*

Conference on Information Systems: Exploring the Information Frontier (ICIS), ForthWorth.

Hamel, G. y Breen, B. (2008) *El futuro de la Administración*, Bogotá: Ed. Norma.

Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public money and management*, 25(1). 27-34.

Hartley, J., Donaldson, C., Skelcher, C. y Wallace, M. (eds.) (2008). *Managing to Improve Public Services*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hartley, J., Sorensen, E. y Torfing, J. (2013). Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship, *Public Administration Review*, 73 (6). 821-830.

Heliwell, J.F. (2014). Good Governance and National Well-being. What are the linkages?, en OECD: *Working Papers on Public Governance* (25), extraído de <http://dx.doi.org/10.1787/5jxv9f651hvj-en> en 27 de octubre de 2014.

Hernández, E. (Coord.) (2018). *Gobernanza participativa local. Construyendo un nuevo marco de relación con la ciudadanía*. Madrid: FEMP.

Hollanders, H., Arundel, A., Buligescu, B., et al (2013). *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013—a pilot exercise*. European Commission.

Hughes, A., Moore, K., y Kataria, N. (2011). *Innovation in Public Sector Organisations: A pilot survey for measuring innovation across the public sector*. Londres: Nesta.

Huxham, C. y Vangen, S. (2013). *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. Routledge.

Jung, T. (2010). Policy networks: theory and practice, en Osborne S. P. (Ed.): *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge. 351-364

Junta de Comunidades de Castilla y León (2016). Proyecciones de población a corto plazo 2016-2031. Información estadística de Castilla y León. Dirección General de Presupuestos y Estadística. 21 de octubre de 2016.

Kattel, R., Cepilovs, A., Drechsler, W., et al (2013). Can we measure public sector innovation? A literature review. LIPSE Project paper.

Keast, R., Mandell, M. y Brown, K. (2006). Mixing State, Market and Network Governance Modes: The Role of Government in “Crowded” Policy Domains. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 9(1). 27-50.

Keisling, K. (2013). mHealth: Add Up the Issues in Scale Up. NetHope Global Healthcare. Extraído de <http://solutionscenter.nethope.org/blog/view/mhealthaddinguptheissuesinscalingup> el 15 de julio 2017.

Kelkar, N. P. y Spinelli, G. (2016). Building social capital through creative placemaking. *Strategic Design Research Journal*, 9(2). 54-66.

Kitchin, R. y McArdle, G. (2016). What makes Big Data, Big Data? Exploring the ontological characteristics of 26 datasets. *Big Data & Society*, 3(1).

Klijn, E. (1998). Policy Networks: An Overview, en Kickert, W. J. y Koppenjan, J.F. (eds). *Managing Complex Networks*. Londres: Sage.

Klijn, E. (2010). Trust in governance networks: looking for conditions for innovative solutions and outcomes, en Osborne, S. P. (Ed.): *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge. 303-321.

Klok, P. J., Denters, B. y Vrielink, M. O. (2013). Effectiveness of the Social General Practitioner. The case of the Enschede neighbourhood coaches. University of Twente, Institute for Innovation and Governance Studies.

Koch, P. y Hauknes, J. (2005). On innovation in the public sector—today and beyond. PUBLIN. Oslo

Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.

Lago, I. (2008) *la lógica de la explicación en las Ciencias Sociales: una introducción metodológica*. Madrid: Alianza editorial.

Lange, P., Tøttenborg, S. et al. (2016). Danish Register of chronic obstructive pulmonary disease. *Clinical epidemiology*, 8, 673.

Lee, S. y Olshfski, D. (2002). Employee commitment and firefighters: It's my job. *Public Administration Review*, 62. 108-114.

Lemaire, J. (2013). *Developing mHealth Partnerships for Scale*. Geneva: Advanced Development for Africa.

León N. (2012). Applying a framework for assessing the health system challenges to scaling up mHealth in South Africa. *BMC Medical Informatics and Decision Making*, 12(123).

Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method, en *The American Political Science Review*, 65 (3).682-693.

Linden, R. (2010). *Leading Across Boundaries: Creating Collaborative Agencies in a Networked World*. San Francisco: Jossey-Bass.

Löffler, E. (2003). Governance and government. Networking with external stakeholders, en Bovaird, T. y Löffler, E. (edit.): *Public Management and Governance*. Londres: Routledge.

Longo, F. (2010). Ejes vertebradores de la Gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 46. 73-102

Longo, F. (2012). Innovación en Gobernanza: entornos colaborativos y liderazgos relacionales. *EKONOMIAZ. Revista vasca de Economía*, 80(02). 46-69.

Lynn, L. (2013). Innovation and reform in public administration: One subject or two?, en Osborne, S. P. y Brown, L. (Eds.). (2013). *Handbook of innovation in public services*. Edward Elgar Publishing. 29-43.

Llano, C. (2006). Proyecto IBM – CEPREDE La Innovación en el Sector Público. *La innovación en el siglo XXI*, 3.

Llorente, J. M. P. (2012). Innovación y caos determinista: un modelo predictivo para Europa. *EKONOMIAZ. Revista vasca de Economía*, 80(02). 260-289.

Magrinyà, F. (2015). Plan" buits" de Barcelona. Innovación social en tiempos de crisis, en Subirats, J. y García, A. Innovación social y políticas urbanas en España: experiencias significativas en las grandes ciudades (pp. 307-324). Icaria.

Maguire, C. (2014) Digest of EEA indicators 2014. EEA Technical report 8/2014. European Environment Agency.

Mairal, P. (2003). Gestión Pública Participativa en el ámbito local: de las Agendas 21 a los Presupuestos Participativos. VI Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Barcelona, septiembre 2013.

Mairal, P. (2009). El diseño estratégico de las políticas de proximidad. Retos metodológicos para la incorporación de los diferentes actores que intervienen en el ámbito municipal. IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Málaga, septiembre 2009.

Mairal, P. (2011). Incorporando procesos innovadores en la gestión del territorio. Modelos y casos de colaboración público-privada en el diseño de políticas y la gestión de servicios de proximidad. La Política en la Red. X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Murcia, septiembre 2011.

Mairal, P. (2014). Las políticas públicas de medio ambiente. El caso de la política medio ambiental en la ciudad de Zaragoza, en Pastor, G. (ed.). *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Mairal, P., Pastor, G., y García, M.J. (2015). La Gobernanza local: Retos y Oportunidades, en Gandarillas M. y Cueva A. (Coord.). *La Gobernanza de la*

seguridad y justicia en la sociedad diversa. Ayuntamiento de Arganda del Rey. 25-40.

Management System International (2012). *Scaling Up—From Vision to Large-Scale Change Tools and Techniques for Practitioners*. Washington: MSI, recuperado de <http://www.msiworldwide.com/wp-content/uploads/MSI-Scaling-Up-Toolkit.pdf> el 20 de julio de 2017.

Mandell, M. y Keast, R. (2008). Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through Networks. *Public Management Review*, 10(6). 715-731.

Mangham, L. y Hanson, K. (2009). Scaling up in international health: what are the key issues?, *Health Policy and Planning*, 2 (25). 85-96.

Marsh, D. y Martin, S. (2000). Understanding Policy Networks: towards a dialectical approach, en *Political Studies*, 48 (1).4-18.

Marsh, D. y Rhodes R. A. (1992). Policy communities and issue networks. Beyond typology” en Marsh D., y Rhode, R.A. (eds.) (1992). *Policy networks in British Government*. Oxford: Clarendon. 35-46.

Marsh, D. y Stoker G. (eds.)(1995). *Teoría y métodos de la ciencia política*. España: Alianza Universidad.

Martin, S. (2010). From new public management to networked community governance? Strategic local public service networks in England, en Osborne, S. P. (Ed.): *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge. 337-348.

Matthews, M., Lewis, C. y Cook, G. (2009). *Public Sector Innovation: A Review of the Literature*. Report on a project carried out to support the preparation of an ANAO Better Practice Guide on public sector innovation.

Maturana, H. y Varela, F. (1996). *El árbol del conocimiento*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de governance. *Instituciones y Desarrollo*, 7.

McCall, M. K., Martinez, J. y Verplanke, J. (2015). Shifting boundaries of volunteered geographic information systems and modalities: Learning from PGIS. *ACME*, 14(3), 791–826.

Metcalfe, L. (1996). La gestión pública: de la imitación a la innovación, en Brugué, Q. y Subirats, J. *Lecturas de gestión pública*, Madrid: INAP.

Metcalfe, L. (1999). La gestión pública: de la imitación a la innovación. De Burócratas a Gerentes? *Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*, Washington DC: BID.

Middlehurst, R. (2009). Developing higher education professionals. Academic and professional identities in higher education: The challenges of a diversifying workforce. 223-244.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2016). Nota explicativa de la Reforma Local. 27 de octubre de 2016.

Ministerio de Medio Ambiente (2006). Integración de la política ambiental en Europa. Situación actual y marco de evaluación. Agencia Europea de Medio Ambiente.

Ministerio de Turismo, Energía y Agenda Digital (2017). Plan Nacional de Territorios Inteligentes. España: Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital.

Montilla, J. A. (2016). Las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la LRSAL. Instituto de Derecho Público, recuperado de <http://idpbarcelona.net/las-sentencias-del-tribunal-constitucional-la-lrsal/> el 25 de abril de 2017

Montoya, E., y Rojas, R. (2016). Elementos sobre la Gobernanza y la Gobernanza ambiental. *Gestión y Ambiente*, 19(2). 302-317.

Moore, M. y Joshi, A. (2004). Institutionalised co-production: unorthodox public service delivery in challenging environments. *Journal of development studies*, (40) 4.

Moore, M., Sparrow, M. y Spelman, W. (1997). Innovation in Policing: From production lines to jobs shops”, en Altshuler, A.; Behn, R. (eds.). Innovation in American Government. USA: The Brookings Institution Press.

Morales, O., Barrera, Á., Rodríguez, M., et al. (2014). Modelo de gestión de la innovación para los gobiernos locales del Perú. Lima: ESAN.

Morgan, K. (2005). Ciudades-región en Europa: innovación, aprendizaje y nueva Gobernanza territorial. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía* (58). 176-195.

Morlino, L. (2010) Introducción a la investigación comparada. Madrid: Alianza Editorial

Mulgan, G (2006). The Process of Social Innovation, Innovations, Spring: MIT Press.

Mulgan, G. (2014). Innovation in the Public Sector; How can public organisations better create, improve and adapt?. Londres: Nesta.

Mulgan, G. y Albury, D. (2003). Innovation in the public sector. Strategy Unit, Cabinet Office, 1-40, extraído de http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation_in_the_public_sector.pdf el 18 de marzo de 2015.

Naciones Unidas (2015). World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, ST/ESA/SER.A/366.

Natera, A. (2005). La Gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública. *Revista GAPP* (33-34). 53-65.

Natera, A. (2005). Nuevas estructuras y redes de Gobernanza. *Revista Mexicana de Sociología*, (67)4. 755-791.

Natera, F. (2004). La noción de Gobernanza como gestión pública participativa y reticular. *Documentos de Trabajo Política y Gestión* (2). Madrid: UC3M.

Navarro, C. (2002). Gobernanza en el ámbito local. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, octubre 2012.

Navarro, C. J. (2015). Innovación social y Gobernanza urbana, en Navarro, C.J. Innovación Social y Políticas Urbanas en España, 43-57.

Navarro, C. y Alba, D. (2017) Los ayuntamientos ante el reto de la sostenibilidad ambiental. *Colección de estudios de Políticas Públicas Locales, (II)*. Instituto de Derecho Local – UAM

Nelson, K. L., Wood, C. H. y Gabris, G. (2011). Innovation management in local government: an empirical analysis of suburban municipalities, en *International Journal of Organization Theory & Behavior*, 14(3). 301-328.

Newman, J., Raine, J. y Skelcher, C. (2001). Developments: Transforming local government: Innovation and modernization. *Public Money and Management*, 21(2). 61-68.

Normann, R. 2007. Service Management. Strategy and Leadership in Service Business. Chichester: John Wiley & Sons.

O'Toole, L.J., y Meier, K.J. (2010). Implementation and managerial networking in the New Public Governance, en Osborne S. P. (Ed.): The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. New York: Routledge. 322-336.

Obama, B. (2009). Memorandum on Transparency and Open Government (OGD), Executive Office of the President of United States of America, Washington, DC, recuperado de www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment Consultado el 20 de enero de 2017.

OCDE (2005). "Open Government" in Modernizing Government: The Way Forward. Ocde Policy Brief.

OCDE (2006) Manual de Oslo: Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación. OCDE-Comisión Europea.

OCDE (2006). La modernización del Estado: El camino a seguir. Madrid: INAP.

OCDE (2008). From Open to Inclusive: Building Citizen-Centered Policy and Services. OCDE.

OCDE (2016). Innovation in the public sector: Making it happen. Informe del Observatorio de la Innovación en el Sector Público (OPSI), recuperado de <https://community.oecd.org/docs/DOC-101002> el 26 de abril de 2017.

OCDE (2017). Fostering Innovation in the Public Sector, recuperado de <https://oecd-opsi.org/wp.../Fostering-Innovation-in-the-Public-Sector-254-pages.pdf> el 28 de octubre de 2017.

O'Donnell, G. (2001). Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. *Isonomía* (14) 7-31.

ONTSI (2015) Estudio y Guía Metodológica sobre Ciudades Inteligentes. Madrid: Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

Osborne, S. P. (Ed.). (2010). The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Routledge.

Osborne, S. P. y Brown, K. (2005). Managing Change and Innovation in Public Sector Organisations. London / New York: Routledge.

Osborne, S. P. y Brown, L. (2011). Innovation in public services: Engaging with risk. *Public Money & Management*, 31(1). 4-6.

Osborne, S. P. y Brown, L. (2011). Innovation, public policy and public services delivery in the UK. The word that would be king?. *Public Administration*, 89(4).1335-1350.

Osborne, S. P. y Brown, L. (Eds.). (2013). Handbook of innovation in public services. Londres: Edward Elgar Publishing.

Osborne, S.P. (2010). Introduction. The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?, en Osborne S. P. (Ed.). *The New Public Governance? Emerging* Ostrom, E. (1999). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: FCE.

Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. New York: Routledge. 1-15.

Paina, L. y Peters, D. (2011). Understanding pathways for scaling up health services through the lens of complex adaptive systems. *Health Policy Plan*, 27 (5). 365–373

Pastor, G. y García, M. J. (2012). Gestión compartida de servicios públicos. El caso del Proyecto de Vida Independiente. XXII World Congress of Political Science, Reshaping Power, Shifting Boundaries. Madrid, julio 2012.

Pastor, G. y García, M. J. (2012). La colaboración público-privada en los servicios de atención a las personas con discapacidad física de la Comunidad de Madrid, en Bañón R. et al. (Coord.). *Participación, Democracia y Gestión de la Escasez: Experiencias de gobiernos territoriales, de gestión de la innovación y del cambio, y de políticas y servicios públicos*. Madrid: Instituto Complutense de Ciencia de la Administración.

Pastor, G. (ed.) (2014). *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Pastor, G. (2014). La gestión colaborativa de la inmigración. En *Revista Castellano-Manchega de Ciencia Sociales* (Revista Barataria), (17) 189-201.

Pastor, G. (2018). Colaboración abierta e innovación pública, en Rodríguez, J. y Lariguet, G. *Gobierno abierto y ética*. Argentina: Universidad Nacional de Córdoba. 239-272

Pedraja, L. y Rodríguez, E. (2004). Efectos del estilo de liderazgo sobre la eficacia de las organizaciones públicas. *Revista de Facultad de Ingeniería*, UTA, 12(2). 63-73.

Peters, B. y Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of public administration research and theory*, 8(2). 223-243.

Peters, B. (2003) El nuevo" institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política. Barcelona: Gedisa.

Phillips, W., Lee, H. et al. (2015). Social innovation and social entrepreneurship: A systematic review. *Group & Organization Management*, 40(3), 428-461.

Pierre, J. (Ed.). (2000). Debating governance: Authority, steering, and democracy. OUP Oxford.

Pollitt, C. (2008). La innovación en el sector público. Discurso de Apertura de la Conferencia Anual del Grupo Europeo de Administración Pública. Erasmus Universiteit Róterdam. Holanda.

Pont, J. (2016). Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas. *Gestión y análisis de Políticas Públicas* (16).

Porter, M. (1990) The Competitive Advantage of Nations, Londres: Mac Millan

Potts, J. y Kastle, T. (2010). Public sector innovation research: what's next?. *Innovation*, 12(2). 122-137.

Prats, J. (2007). Aproximación al concepto de Gobernanza, en Díaz, A. y Cuéllar, E. (coord.): Administración Inteligente. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

Ramió, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional, *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, (21). 74-116.

Ramió, C. (2009). La colaboración público-privada y la creación de valor público. Barcelona: Diputación de Barcelona.

Ramírez-Alujas, A. (2013). El gobierno abierto y los desafíos tecnológicos en latinoamérica. Madrid, España: Cyan.

Ramírez-Alujas, A. (2014). Gobierno abierto, en Eunomía. *Revista en Cultura de la Legalidad*, 5. 201-216

Ramírez-Alujas, A., (2010) Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una Vieja Nueva Idea, *Revista Buen Gobierno*, 9.

Real Academia Española (2014) Diccionario de la lengua española, 23 Ed. Madrid

Rivera, L., Simmonds, P. y Román, L. (2012). Trends and challenges in public sector innovation in Europe. DG Enterprise, Comisión Europea.

Rodríguez, J. M. (2017). La institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

Rojas-Martín, F. y Stan, L. (2018). Los Laboratorios de Gobierno: aproximación a los ecosistemas para la innovación pública. Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, *Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, (18). 141-149.

Romolini, M., Bixler, R. y Grove, J. (2016). A social-ecological framework for urban stewardship network research to promote sustainable and resilient cities. *Sustainability*, 8(9), 956.

Ruano, J.M. (2002). La Gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Octubre 2002.

Sánchez, I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y gasto público*, 47, 37-64.

Sánchez, J. J. (2010). ¿Innovando en la gestión pública? La experiencia mexicana en los gobiernos locales., *Espacios Públicos*, 13(27). 10-32.

Santa María, M. J. (2000). Medio ambiente en Europa: retos para un desarrollo sostenible. Universidad de Alicante.

Schaap, L., Geurtz, C., De Graaf, L. y Karsten, N. (2010). Innovations in Sub-National Government in Europe. *Política Y Sociedad*, 47(3).145 - 163.



UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID

La innovación pública en las administraciones locales

Autora:

Pilar Mairal Medina

Dirección:

Gema Pastor Albaladejo

José Manuel Ruano de la Fuente

ANEXOS

Tesis doctoral

Universidad Complutense de Madrid

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología

Departamento de Ciencia Política y Administración

Anexo 1. Variables seleccionadas para la estadística inferencial multivariada de contraste de hipótesis

Los ítems se han agrupado de acuerdo a las dimensiones y factores del modelo teórico a contrastar.

INPUTS

- 7 variables de intervalo
- 7 variables nominales
- 1 variable cualitativa (abierta)

1. SISTEMA POLÍTICO ADMINISTRATIVO

P17. ¿En qué medida considera que estos factores o causas han incidido en la capacidad de innovación del proyecto? Pregunta 11 del cuestionario del Báltico

- b. La falta de incentivos para innovar

P18. ¿Considera que los siguientes factores fueron importantes en el desarrollo o introducción de las innovaciones del proyecto? Pregunta Q16 de INnobarometer

- b. Una reducción o recorte decretado en el presupuesto de su área
- d. Nuevas prioridades políticas

P19. ¿Quién es el responsable del proyecto innovador en su Ayuntamiento?

P53. En su opinión, ¿cuáles han sido las principales dificultades para la puesta en marcha de proyectos innovadores en la administración local?

- h. La dinámica electoral.
- i. La cultura de “silos” y las reticencias a compartir recursos por parte de las áreas municipales.

P54. En su opinión, ¿cuáles han sido los elementos facilitadores para la puesta en marcha del proyecto?

- a. La voluntad y el compromiso del gobierno municipal con los objetivos de cambio que implica la innovación.

2. VIABILIDAD Y PERTINENCIA DE LA INNOVACIÓN

P52. En términos generales y desde su punto de vista, ¿cuál cree que es la capacidad de las administraciones locales para innovar?

P53. En su opinión, ¿cuáles han sido las principales dificultades para la puesta en marcha de proyectos innovadores en la administración local?

e) Falta de recursos humanos o económicos.

P54. En su opinión, ¿cuáles han sido los elementos facilitadores para la puesta en marcha del proyecto?

b) La viabilidad del diseño y de los procesos de implantación de las innovaciones.

m) La profesionalidad, creatividad y habilidad de los profesionales para la resolución de problemas.

3. CONOCIMIENTO Y EXPERIENCIA PREVIA

P13. ¿Considera que ha participado en la implantación de algún proyecto o iniciativa de carácter innovador en su ayuntamiento?

P23. ¿En qué medida se dan estas circunstancias en su ayuntamiento? Pregunta 10 del cuestionario del Báltico

a) La organización define objetivos específicos de innovación

d) Las actividades de innovación están directamente vinculadas a proyectos específicos, llevados por profesionales adscritos a estos proyectos

PROCESOS

- 16 variables de intervalo
- 11 variables nominales

1. GESTIÓN Y LIDERAZGO DEL PROCESO

P24. ¿Considera que los responsables políticos municipales han apoyado e impulsado el proyecto?

P26. Valore también en esta misma escala los siguientes aspectos.

b) La implicación en el proyecto de distintas áreas municipales.

P51. Desde el inicio del proyecto, ¿qué importancia cree que han tenido los siguientes factores? Pregunta Q18 de INnobarometer

a) Falta de incentivos para el personal

P53. En su opinión, ¿cuáles han sido las principales dificultades para la puesta en marcha de proyectos innovadores en la administración local?

- a) Falta de apoyo de la dirección técnica.

2. ROLES ORGANIZACIONALES EN LA INNOVACIÓN

P23. ¿En qué medida se dan estas circunstancias en su ayuntamiento? Pregunta 10 del cuestionario del Báltico

- f) La dirección política apoya y promueve la innovación
- g) Los/as trabajadores/as de la administración local tienen incentivos para generar nuevas ideas y participar en su desarrollo

3. PLANIFICACIÓN DEL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DE LA INNOVACIÓN

P54. En su opinión, ¿cuáles han sido los elementos facilitadores para la puesta en marcha del proyecto?

- p) La participación de equipos multidisciplinares en la puesta en marcha de innovaciones.
- r) La capacidad técnica de los profesionales de la administración.
- x) El apoyo de profesionales externos, expertos en innovación y/o en la materia sobre la que se pretende innovar.

4. METODOLOGÍAS Y HERRAMIENTAS DE COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN

P54. En su opinión, ¿cuáles han sido los elementos facilitadores para la puesta en marcha del proyecto?

- y) La divulgación del proyecto en términos de conocimiento e identificación de la iniciativa.
- z) La aplicación de soluciones tecnológicas.

5. PARTICIPACIÓN DE OTROS AGENTES

P47. ¿Qué factores positivos cree que tiene la colaboración con otras organizaciones en la puesta en marcha de iniciativas innovadoras?

- a) Los colaboradores aportan ideas y conocimientos nuevos.
- b) Son más flexibles para incorporar novedades en su organización y/o métodos de trabajo.

P53. En su opinión, ¿cuáles han sido las principales dificultades para la puesta en marcha de proyectos innovadores en la administración local?

- k) El excesivo peso de los intereses particulares de las entidades externas.
- l) Las organizaciones privadas están condicionadas en muchos de los ámbitos que son competencia de la administración pública, por lo que su acción es limitada.

6. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

P53. En su opinión, ¿cuáles han sido las principales dificultades para la puesta en marcha de proyectos innovadores en la administración local?

- a) Falta de formación/capacitación técnica del personal municipal.

P54. ¿Cuáles han sido los elementos facilitadores para la puesta en marcha del proyecto?

- t) La experiencia de la organización municipal en la puesta en marcha de iniciativas innovadoras.
- u) El intercambio de experiencias con otras administraciones públicas.

7. RESISTENCIAS AL CAMBIO

P51. Desde el inicio del proyecto, ¿qué importancia cree que han tenido los siguientes factores? Pregunta Q18 de INnobarometer

- c) Resistencias del personal

P53. En su opinión, ¿cuáles han sido las principales dificultades para la puesta en marcha de proyectos innovadores en la administración local?

- b) Falta de incentivos para el personal.
- j) La cultura de “silos” y las reticencias a compartir recursos por parte de las áreas municipales.

P54. En su opinión, ¿cuáles han sido los elementos facilitadores para la puesta en marcha del proyecto?

- j) El interés y motivación del personal municipal.
- k) La actitud favorable frente al cambio.

OUTPUTS

- 15 variables de intervalo seleccionadas
- 6 variables nominales seleccionadas

1. EXPECTATIVAS DE IMPACTO Y RESULTADOS

P48. En su opinión, ¿qué impactos ha tenido el proyecto innovador en la organización?

- b) El Ayuntamiento ofrece servicios a más usuarios (Q11 de INnobarometer)
- c) El Ayuntamiento atiende a nuevos perfiles de destinatarios (Q11 de INnobarometer)
- d) Existe un mejor conocimiento, relación y confianza entre los responsables de los servicios municipales y los vecinos y vecinas y asociaciones.
- e) Los servicios municipales se alinean mejor con los objetivos marcados (Q11 de INnobarometer)
- f) El Ayuntamiento desarrolla planes de intervención a más largo plazo que ejecuta y evalúa con la participación ciudadana.

2. CAMBIO ORGANIZACIONAL

P27. El proyecto innovador ha mejorado:

- b) La motivación de los empleados del área/unidad.
- c) La colaboración entre profesionales de distintas áreas.
- d) El grado de implicación del personal de las áreas que han participado en el proyecto.

P36. Por favor, marque en el listado siguiente los procesos de trabajo que se han modificado:

- e) La coordinación entre áreas de gestión que gestionan recursos destinados a los mismos perfiles de población
- f) La coordinación de la estrategia de información y la comunicación de servicios y/o programas
- g) La gestión económica

P37. ¿Qué innovaciones más relevantes se han producido en los procesos de trabajo indicados?

- a) Se han implantado nuevas metodologías y herramientas para la detección de necesidades (técnicas, tecnologías, etc.).
- b) Nuevos planes estratégicos
- c) Nuevos espacios de coordinación inter-áreas

P40. ¿En qué procedimientos de trabajo y en qué medida han impactado los cambios?

- d) Detección de necesidades
- e) Coordinación inter-áreas
- f) Asignación y gestión de recursos económicos

Anexo 2. Cuestionario

Estudio sobre la innovación en la Administración Local

Este cuestionario es una herramienta de recogida de datos para una tesis doctoral realizada sobre la innovación en las administraciones locales españolas y los distintos factores que operan sobre las capacidades del sector público para implantar innovaciones. Le ruego dedique unos minutos a responder a las siguientes preguntas. Los datos de este cuestionario serán procesados de forma anónima y solo para esta investigación doctoral.

Muchas gracias por su colaboración.

2. Edad:

- ☐ De 18 a 24 años
- ☐ De 25 a 34 años
- ☐ De 35 a 44 años
- ☐ De 45 a 54 años
- ☐ De 55 a 64 años
- ☐ Más de 64 años

3. Nacionalidad:

- ☐ Española
- ☐ Española y otra
- ☐ Otra
- ☐ Nc.

4. Relación laboral con la Administración:

- ☐ Funcionario/a de carrera (continúe con pregunta 5)
- ☐ Interino/a (continúe con pregunta 6)
- ☐ Personal laboral (continúe con pregunta 6)
- ☐ Eventual (continúe con pregunta 6)

5. Grupo profesional:.....

6. ¿Cuántos años lleva usted desarrollando su actividad profesional en la administración pública?

- ☐ Menos de 3 años
- ☐ Entre 4 y 9 años.
- ☐ Entre 10 y 18 años.
- ☐ Más de 18 años.

7. Anteriormente, ¿ha trabajado en otras administraciones públicas?

- ☐ SI
- ☐ NO (si ha marcado esta opción, no realice la siguiente pregunta)

8. Por favor, indique en qué administración pública y cuántos años:

.....
.....

9. Anteriormente ¿ha trabajado en el sector privado desempeñando servicios y/o actividades relacionadas con las administraciones públicas?

- ☐ SI
- ☐ NO (si ha marcado esta opción, no realice la siguiente pregunta)

10. Por favor, indique en qué entidad privada y cuántos años.

.....

11. ¿Qué servicios gestiona actualmente en la administración local?

- ☐ Contratación.
- ☐ Control y fiscalización económica, contabilidad y/o tesorería.
- ☐ Coordinación institucional.
- ☐ Estadística.
- ☐ Formación.
- ☐ Gestión de personal y recursos humanos.
- ☐ Organización y planificación interna.
- ☐ Gestión documental y archivo.
- ☐ Informática y nuevas tecnologías de la información y comunicación.
- ☐ Presupuestos y control económico.
- ☐ Servicios jurídicos y fe pública.
- ☐ Atención al ciudadano.
- ☐ Cultura y/o Patrimonio cultural, Deportes, Educación.
- ☐ Desarrollo local (empleo, comercio, promoción empresarial, industria, turismo).
- ☐ Mantenimiento urbano, limpieza, gestión de residuos.
- ☐ Medio Ambiente y sostenibilidad ambiental.
- ☐ Participación ciudadana.
- ☐ Prensa y comunicación.
- ☐ Salud y/o Consumo.
- ☐ Seguridad ciudadana.
- ☐ Tráfico y Movilidad y/o Transporte urbano.
- ☐ Servicios Sociales, políticas de género e igualdad y otros servicios de bienestar social.
- ☐ Urbanismo, planificación y desarrollo urbano.
- ☐ Otros (por favor, especifique):

.....

12. ¿Qué funciones desarrolla actualmente en su puesto de trabajo?

- ☐ Atención e información a ciudadanos y ciudadanas.
- ☐ Actividades específicas en espacios públicos y equipamientos municipales.
- ☐ Comunicación institucional (difusión de programas y actividades municipales).
- ☐ Coordinación de actuaciones con otros departamentos.
- ☐ Definición de puestos de trabajo.
- ☐ Dirección/coordinación de equipos de trabajo.
- ☐ Diseño, planificación y/o evaluación de programas y proyectos.
- ☐ Gestión de proveedores.
- ☐ Diseño y desarrollo de procedimientos de administración electrónica.
- ☐ Gestión de redes de información y comunicación telemáticas.
- ☐ Interacción con el tejido asociativo de la ciudad.
- ☐ Interlocución con otras administraciones públicas.
- ☐ Localización, tramitación y gestión de ayudas y subvenciones.
- ☐ Participación en redes de trabajo con otras entidades no pertenecientes al municipio (asociaciones de municipios, redes de trabajo técnico, intercambio de experiencias, etc.).
- ☐ Planificación y gestión presupuestaria.
- ☐ Relación con usuarios y usuarias de servicios.
- ☐ Selección de personal.
- ☐ Tramitación administrativa de expedientes.
- ☐ Otras (por favor, especifique):

.....

13. ¿Considera que ha participado en la implantación de algún proyecto o iniciativa de carácter innovador en su ayuntamiento?

- ☐ SI (Continúe con la pregunta 14)
☐ NO (Pase a pregunta 15)
☐ No sabe/No contesta (Ns/Nc)

14. Por favor, especifique las temáticas trabajadas en otros proyectos de carácter innovador en los que ha participado:

.....

A CONTINUACIÓN LE VAMOS A HACER ALGUNAS PREGUNTAS SOBRE LA INICIATIVA “GOBERNANZA EN SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA” DESARROLLADO EN EL BARRIO JUAN DE LA CIERVA DURANTE EL PERIODO 2012-2014. LE AGRADECEMOS CONTESTE AL MAYOR NÚMERO DE PREGUNTAS AL RESPECTO. AUNQUE NO TENGA CONOCIMIENTO ESPECÍFICO SOBRE LAGUNAS DE LAS RESPUESTAS, SUS APORTACIONES SON FUNDAMENTALES PARA EL OBJETO DE ESTUDIO DE LA TESIS DOCTORAL. EN CUALQUIER CASO, PUEDE SEÑALAR NS/NC A AQUELLAS PREGUNTAS QUE CONSIDERE OPORTUNO. MUCHAS GRACIAS.

15. ¿Cuál ha sido su grado de relación con el proyecto?

	NADA	POCO	BASTANTE	MUCHO
Su grado de conocimiento:				
Su grado de implicación:				

16. ¿De quién surgió la iniciativa para generar el proyecto innovador?

- ☐ Del gobierno municipal
☐ De la jefatura de área
☐ Del equipo de técnicos del área
☐ De un equipo de profesionales de distintas áreas de gestión
☐ De una entidad externa
☐ Ns/Nc
☐ De otros:

17. ¿En qué medida considera que estos factores o causas han incidido en la capacidad de innovación del proyecto?

	MUCHO	POCO	NO HA INCIDIDO	Ns/nc
a) La flexibilidad del marco normativo				
b) La falta de incentivos para innovar				
c) La capacidad financiera de la administración				

- d) La capacidad para tener tiempo para innovar
- e) Los incentivos al personal
- a) Normativa específica que dificulta la colaboración con proveedores
- b) La capacidad de los principales proveedores para ofrecer soluciones innovadoras

18. ¿Considera que los siguientes factores fueron importantes en el desarrollo o introducción de las innovaciones del proyecto?

	Nada importante	Importante	Bastante importante	Muy importante	Ns/nc
a) Una reducción o recorte decretado en el presupuesto de su área					
b) Un aumento en el presupuesto de su área					
c) Nuevas leyes o regulaciones					
d) Nuevas prioridades políticas					
e) La implantación de nuevos servicios informáticos y telemáticos					

19. ¿Quién es el responsable del proyecto innovador en su Ayuntamiento? Por favor, indique su rango orgánico y/o función.

.....

20. ¿Usted qué función tenía en el proyecto? (Seleccione todas las que correspondan)

- ☐ Diseño y planificación del proyecto.
- ☐ Programación y gestión de actividades específicas.
- ☐ Gestión y coordinación del proceso de implantación.
- ☐ Seguimiento y evaluación del proyecto.
- ☐ Asesoramiento.
- ☐ Ejecución de actividades específicas.
- ☐ Planificación y gestión de la comunicación del proyecto (difusión interna y externa).
- ☐ Gestión del conocimiento (sistematización de información, publicaciones, etc.).
- ☐ Formación.
- ☐ Dinamización social: trabajo con vecinos, vecinas y tejido asociativo.
- ☐ Coordinación con otros actores implicados (socios, colaboradores).
- ☐ Justificación de las acciones ante instituciones que apoyaron el proyecto.
- ☐ Otras
- ☐ Ninguna

21. ¿Se ha creado en la Unidad algún órgano administrativo encargado específicamente de gestionar cuestiones relacionadas con la innovación?

- ☐ No, nunca ha existido
- ☐ Sí, se creó, pero ya no existe
- ☐ Sí, existe en la actualidad
- ☐ Ns/Nc

22. En el caso de contar con órgano de este tipo, por favor indique el nombre del órgano, sus funciones generales y el número de personas que lo componen.

.....

.....

.....

23. ¿En qué medida se dan estas circunstancias en su Ayuntamiento? (Seleccione todas las que correspondan)

- ☐ La organización define objetivos específicos de innovación.
- ☐ Existe una estrategia de innovación ligada estrategia general de ciudad.
- ☐ El Ayuntamiento cuenta con un departamento o área de innovación.
- ☐ Las actividades de innovación están directamente vinculadas a proyectos específicos, llevados por profesionales adscritos a estos proyectos.
- ☐ Se evalúan los procesos de innovación.
- ☐ Los/as jefes/as de área o sección dan una prioridad al desarrollo de nuevas ideas o nuevas formas de trabajo.
- ☐ La dirección política apoya y promueve la innovación.
- ☐ Los/as trabajadores/as de la administración local dedican parte de su trabajo a proyectos de innovación y desarrollo.
- ☐ Los/as trabajadores/as de la administración local tienen incentivos para generar nuevas ideas y participar en su desarrollo.
- ☐ Existe diversidad disciplinar en la formación del personal de la organización.

24. ¿Considera que los responsables políticos municipales han apoyado e impulsado el proyecto?

- ☐ Si mucho
- ☐ Si algo,
- ☐ No lo suficiente,
- ☐ Nada
- ☐ Ns, nc

25. En una escala de 1(nada) a 5 (mucho), valore por favor el apoyo de los responsables políticos en las distintas fases de implantación del proyecto.

	1	2	3	4	5	Ns/Nc
a) Al principio (lanzamiento de la iniciativa)						
b) Durante la ejecución de actividades						
c) Al final del proyecto						
d) Siempre						

26. Valore también en esta misma escala los siguientes aspectos.

	1	2	3	4	5	Ns/Nc
a) El grado de implicación de los puestos directivos en el proyecto.						
b) La formación recibida en materia de innovación.						
c) La implicación en el proyecto de distintas áreas municipales.						
d) El grado de implicación del personal de las áreas que han participado en el proyecto.						

27. El proyecto innovador ha mejorado:

	Mucho	Bastante	Poco	Nada	Ns/nc
a) La motivación de los/as profesionales del área/unidad					
b) La satisfacción laboral del personal					
c) La colaboración entre profesionales de distintas áreas.					
d) El grado de implicación del personal de las áreas que han participado en el proyecto.					

28. Existe un sistema de reconocimiento dirigido a los empleados que han trabajado o participado en el proyecto innovador

- ☐ Sí
☐ No (si ha marcado esta opción, no realice la siguiente pregunta)
☐ Ns/Nc

29. Del siguiente listado de incentivos asociados al proyecto marque cuáles se emplean su organización

- ☐ Complemento de productividad
☐ Otras retribuciones complementarias.
☐ Flexibilidad horaria.
☐ Formación.
☐ Financiación de asistencia/participación en encuentros y/o jornadas.
☐ Participación reconocida en seminarios, congresos o jornadas.
☐ Reconocimiento de días libres retribuidos
☐ Acreditación específica de los trabajos realizados.
☐ Ns/Nc
☐ Otros:

30. Durante la implantación del proyecto, ¿proporcionó su organismo formación sobre los siguientes temas?

	Si	No	Ns/nc
a) El diseño de nuevos servicios municipales.			
b) La mejora de los servicios municipales existentes.			
c) La implantación de nuevos procesos y/o herramientas de organización y funcionamiento.			
d) La mejora de procesos y/o herramientas de organización y funcionamiento.			
e) Implantación de nuevos métodos de comunicación.			
f) La mejora de los métodos de comunicación empleados.			
g) Tecnologías de información y comunicación.			

31. La implantación del proyecto ¿ha ido acompañada de la asignación de recursos económicos?

- ☐ Sí
☐ No
☐ Ns/Nc

32. Con motivo de la implantación del proyecto ¿se han requerido nuevos recursos?

	Mucho	Bastante	Poco	Nada	Ns/nc
a) Humanos					
b) Tecnológicos					
c) Inversiones materiales					
d) Otros					

33. ¿La implantación del proyecto ha supuesto la incorporación de nuevas herramientas tecnológicas?

- ☐ Sí
☐ No (si ha marcado esta opción, no conteste a la siguiente pregunta)
☐ Ns/Nc (si ha marcado esta opción, no conteste a la siguiente pregunta)

34. Indique qué herramientas tecnológicas se han incorporado y con qué objeto:

- ☐ Recogida y análisis de información
- ☐ Intercambio de información
- ☐ Relación con otras unidades administrativas internas
- ☐ Relación con otras organizaciones externas
- ☐ Relación con usuarios
- ☐ Información y difusión
- ☐ Otra:

35. ¿Se han modificado los procesos de trabajo a nivel interno con motivo del proyecto?

- ☐ Sí
- ☐ No (si ha marcado esta opción, no conteste a la siguiente pregunta)
- ☐ Ns/Nc (si ha marcado esta opción, no conteste a la siguiente pregunta)

36. Por favor, marque en el siguiente listado los procedimientos que se han modificado:

- ☐ La detección de necesidades para el diseño de programas y servicios.
- ☐ La planificación de la intervención a través del servicio local.
- ☐ La toma de decisiones.
- ☐ El seguimiento y evaluación de proyectos.
- ☐ La gestión económica de los programas y servicios.
- ☐ La coordinación entre áreas de gestión que gestionan recursos destinados a los mismos perfiles de población.
- ☐ La gestión de la información entre distintas unidades.
- ☐ La comunicación inter-áreas.
- ☐ La coordinación de la estrategia de información y la comunicación de servicios y/o programas.
- ☐ El uso de las tecnologías de información y comunicación.
- ☐ La coordinación con otras entidades que gestionan servicios a la ciudadanía con el territorio.
- ☐ La gestión de proveedores.
- ☐ Otros:.....

37. ¿Qué innovaciones más relevantes se han producido en los procesos de trabajo indicados?

- ☐ Se han implantado nuevas metodologías y herramientas para la detección de necesidades (técnicas, tecnologías, etc.).
- ☐ Se realizan planes estratégicos que incluyen medidas de contingencia para anticiparse a situaciones no deseadas.
- ☐ Se definen organigramas de trabajo inter-áreas para el seguimiento y la evaluación de proyectos.
- ☐ Se realizan consultas a profesionales y personas usuarias de los servicios para analizar prioridades y tomar decisiones.
- ☐ Se han creado espacios de coordinación inter-área en el que diferentes profesionales participan en la detección de necesidades, valoración de prioridades y la coordinación de intervenciones a través de servicios públicos y/o programas específicos.
- ☐ Se ha implicado a entidades colaboradoras en procesos de planificación y evaluación.
- ☐ Se han generado actividades gestionadas directamente por los vecinos, vecinas y/o el tejido asociativo de la ciudad.
- ☐ Se ha normalizado la sistematización electrónica de información sobre casos o situaciones específicas.
- ☐ La comunicación inter-áreas se realiza a través de nuevos sistemas tecnológicos.
- ☐ Se han incorporado nuevos parámetros de planificación económica.
- ☐ Se definen planes específicos de comunicación para cada servicio, programa o proyecto.
- ☐ Ns/Nc
- ☐ Otras:.....

38. ¿Se ha adoptado algún sistema de control o seguimiento del servicio o del área vinculado a la introducción del proyecto?

- ☐ Sí
☐ No (si ha marcado esta opción, pase a la pregunta 40)
☐ Ns/Nc (si ha marcado esta opción, pase a la pregunta 40)

39. ¿Qué órgano ejerce esa función de control o realiza las tareas de seguimiento en la Unidad? Seleccione las que correspondan:

- ☐ La jefatura del área
☐ Alcaldía
☐ Una comisión inter-departamental
☐ Otros (indique cuál).....

40. ¿En qué medida ha habido cambios en los siguientes procedimientos?

	Mucho	Bastante	Poco	Nada	Ns/nc
a) Detección de necesidades					
b) Gestión de información					
c) Intercambio de información a través de canales telemáticos con otras unidades					
d) Planificación de intervenciones					
e) Toma de decisiones					
f) Coordinación inter-áreas					
g) Asignación y gestión de recursos económicos					
h) Uso de espacios públicos y equipamientos					
i) Asignación de responsabilidades					
j) Distribución de tareas					
k) Atención a ciudadanos y ciudadanas					
l) Información y comunicación sobre servicios					
m) Evaluación de resultados					
n) Interlocución y planificación de actuaciones conjuntas con otras entidades					
o) Realización de consultas para conocer necesidades, expectativas y satisfacción de usuarios/as y/o ciudadanía					

41. ¿La introducción y/o desarrollo del proyecto se ha acompañado de un plan de comunicación interna?

- ☐ Sí
☐ No
☐ Ns/Nc

42. ¿Hasta qué punto fueron importantes los siguientes colaboradores en el desarrollo del proyecto?

	Nada importantes	Importantes	Muy importantes	Ns/nc
a) Proveedores privados de servicios.				
b) Proveedores públicos de servicios.				
c) Universidades / Centros de investigación.				
d) Otras entidades públicas.				
e) Usuarios y usuarias de servicios.				
f) Tejido asociativo.				

43. Para el cumplimiento de los objetivos del proyecto, ¿ha sido necesario recurrir a nuevas fórmulas de gestión de los servicios? Seleccione todos los que correspondan:

- ☐ Externalización de servicios.
- ☐ Contratación de proveedores.
- ☐ Encomienda de gestión a medios propios del Ayuntamiento.
- ☐ Convenios y/o acuerdos de colaboración con entidades externas.
- ☐ Ns/Nc.
- ☐ Otras:.....

44. Para el desarrollo del proyecto, ¿ha sido necesario recurrir a nuevas herramientas de gestión de los servicios? Seleccione todos los que correspondan:

- ☐ Estudios de casos de éxito o mejores prácticas en otros municipios (Benchmarking).
- ☐ Grupos de discusión.
- ☐ Consultas ciudadanas.
- ☐ Talleres y mesas de trabajo comunitarias.
- ☐ Nuevas fórmulas de participación de usuarios y usuarias.
- ☐ Otras:

45. ¿Considera que el trabajo conjunto con otras entidades puede perjudicar o facilitar la innovación en los servicios públicos?

- ☐ Perjudica totalmente.
- ☐ Más bien perjudica.
- ☐ Es indiferente (ni perjudica ni facilita).
- ☐ Más bien facilita.
- ☐ Facilita totalmente.
- ☐ Ns/Nc.

46. ¿En esta colaboración con otras entidades, qué factores considera que dificultan más la innovación?

- ☐ Otras entidades no tienen capacidad para conocer las necesidades reales del territorio.
- ☐ Sus actividades tienen menos impacto.
- ☐ Se centran demasiado en sus intereses.
- ☐ Tienen dificultades para trabajar con otras organizaciones.
- ☐ Las organizaciones privadas están condicionadas en muchos de los ámbitos que son competencia de la administración pública, por lo que su acción es limitada.
- ☐ No tienen recursos.
- ☐ Otro:.....

47. ¿Qué factores positivos cree que tiene la colaboración con otras organizaciones en la puesta en marcha de iniciativas innovadoras? Seleccione todos los que correspondan:

- ☐ Los colaboradores aportan ideas y conocimientos nuevos.
- ☐ Son más flexibles para incorporar novedades en su organización y/o métodos de trabajo.
- ☐ Aportan experiencias con otras organizaciones y otros territorios.
- ☐ Aportan recursos humanos con más experiencia y cualificación en el diseño y la implementación de innovaciones.
- ☐ Facilitan el trabajo multidisciplinar.
- ☐ Tienen más recursos.
- ☐ Otro:.....

48. En su opinión, ¿qué impactos ha tenido el proyecto innovador en la organización? Por favor, puntúe del 1 (nada) al 10 (completamente). Marque solo una respuesta por fila.

	1 (nada)	2	3 (algo)	4	5 (bastante)	6	7	8 (mucho)	9	10 (totalmente)
a) El Ayuntamiento ofrece servicios a más usuarios.										
b) El Ayuntamiento atiende a nuevos perfiles de destinatarios.										
c) Existe un mejor conocimiento, relación y confianza entre responsables municipales, vecinos y asociaciones.										
d) Se ha racionalizado la asignación de recursos técnicos para la ejecución de los servicios.										
e) Los servicios se alinean mejor con los objetivos marcados.										
f) La gestión de recursos es más eficiente.										
g) Los profesionales de los servicios municipales tienen sus funciones más claras, se organizan y toman decisiones sobre el terreno.										
h) Ha mejorado los niveles de preparación y capacitación de los agentes a la hora de abordar los problemas en el barrio y/o la ciudad.										
i) Ha aumentado la implicación de los responsables políticos.										
j) Ha mejorado la transparencia en el uso de los recursos públicos.										
k) Ha mejorado el conocimiento de los vecinos y vecinas de los recursos públicos.										
l) Se ha facilitado la comunicación y relación con las administraciones públicas a través de medios informáticos y telemáticos.										
m) El Ayuntamiento desarrolla planes de intervención a más largo plazo, que evalúa a través de mecanismos de participación ciudadana.										
n) Ha mejorado la percepción del personal municipal.										

49. ¿Considera que el proceso de innovación ha logrado los resultados esperados?

- ☐ No
☐ Sí, algo
☐ Sí, lo suficiente
☐ Sí, bastante
☐ Sí, mucho
☐ Ns, Nc

50. ¿Cumplió con sus expectativas?

- ☐ No
☐ Sí, algo
☐ Sí, lo suficiente
☐ Sí, bastante
☐ Sí, mucho
☐ Ns, Nc

51. ¿Qué importancia cree que ha tenido los siguientes factores en el proceso de innovación? Marque solo una respuesta por fila.

	Nada importante	Poco importante	Importante	Muy importante	Ns/nc
a) La falta de apoyo de la dirección técnica					
b) La falta de incentivos para el personal.					
c) Las resistencias del personal					
d) La incertidumbre en la aceptación del proyecto por parte de los usuarios					
e) Los requisitos normativos y/o de procedimiento					
f) La falta de recursos humanos o económicos					
g) La aversión al riesgo en su organización					

52. En términos generales y desde su punto de vista, ¿cuál cree que es la capacidad de las administraciones locales para innovar?

- ☐ Ninguna capacidad.
☐ Poca o Limitada.
☐ Bastante capacidad.
☐ Mucha capacidad.
☐ Ns/Nc.

53. En su opinión, ¿cuáles han sido las principales dificultades para la puesta en marcha de proyectos innovadores en la administración local? Marque las que considere:

- ☐ Falta de apoyo de la dirección técnica.
☐ Falta de incentivos para el personal.
☐ Resistencias del personal.
☐ Requisitos normativos/procedimentales.
☐ Falta de recursos humanos o económicos.
☐ La dificultad para asumir riesgos en la organización
☐ Falta de formación/capacitación técnica del personal municipal.
☐ La dinámica electoral.
☐ La cultura de "silos" y las reticencias a compartir recursos por parte de las áreas municipales.
☐ La limitada capacidad de entidades externas, colaboradoras, para conocer las necesidades reales del territorio.
☐ El excesivo peso de los intereses particulares de las entidades externas.
☐ Las organizaciones privadas están condicionadas en muchos de los ámbitos que son competencia de la administración pública, por lo que su acción es limitada.
☐ La falta de reconocimiento de las innovaciones en la organización municipal.
☐ La falta de conocimiento sobre la administración local, por parte de la población usuaria y la ciudadanía.
☐ La falta de reconocimiento de los cambios que suponen las innovaciones en la administración local, por parte de los usuarios y ciudadanía.
☐ Otras (indique cuáles):

54. ¿Cree que los siguientes elementos podrían facilitar la innovación?

	Sí, mucho	Sí, algo	Sí, aunque poco	No, nada	Ns/nc
La voluntad y el compromiso del gobierno municipal con los objetivos de cambio que implica la innovación					
La pertinencia de los proyectos innovadores para abordar las necesidades y problemas					
La orientación de la innovación hacia la resolución de problemas.					
La viabilidad del diseño y de los procesos de implantación de las innovaciones.					
La originalidad de la iniciativa.					
La existencia de objetivos de rendimiento o de mejora de los resultados.					
Los estilos de gestión y organización.					
La flexibilidad de las funciones de cada puesto de trabajo.					
La cooperación en la propia organización.					
El interés y motivación del personal municipal.					
La actitud favorable frente al cambio.					
La implicación de diferentes departamentos del ayuntamiento en las innovaciones.					
La capacidad de toma de decisión de las áreas municipales.					
La capacidad para prever y gestionar los riesgos.					
La capacidad técnica de los profesionales de la administración.					
La profesionalidad, creatividad y habilidad de los profesionales para la resolución de problemas.					
La participación de equipos multidisciplinares en la puesta en marcha de innovaciones.					
El conocimiento de casos de éxito y/o buenas prácticas similares en otros territorios.					
La capacidad técnica de los profesionales de la administración.					
Los sistemas de monitorización, supervisión, evaluación, y seguimiento de proyectos.					
La experiencia de la organización municipal en la puesta en marcha de iniciativas innovadoras.					
El intercambio de experiencias con otras administraciones públicas.					
Las expectativas de mejora en el trabajo de los profesionales de la administración.					
Las expectativas de impacto de las innovaciones sobre la eficacia y efectividad de los servicios municipales.					
El apoyo de profesionales externos, expertos en innovación y/o en la materia sobre la que se pretende innovar.					
La divulgación del proyecto en términos de conocimiento e identificación de la iniciativa.					
La posición ideológica de los agentes implicados.					
La rentabilidad percibida del proyecto en términos económicos y sociales.					
La garantía de continuidad (institucionalización de las innovaciones).					
La aplicación de soluciones tecnológicas.					

Sabemos que el cuestionario ha sido largo y por eso le agradecemos su colaboración en el estudio. Si quiere aportar alguna otra idea o consideración, no dude en hacerlo:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

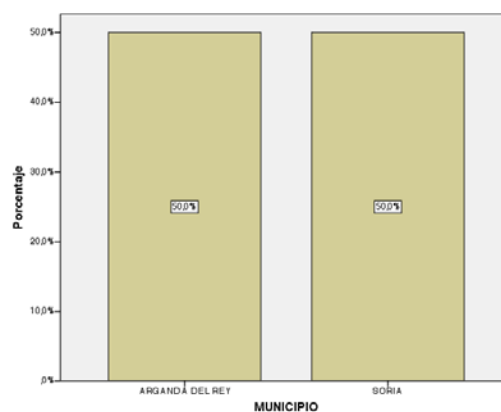
.....

MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

Anexo 3. Catálogo de resultados de la estadística descriptiva

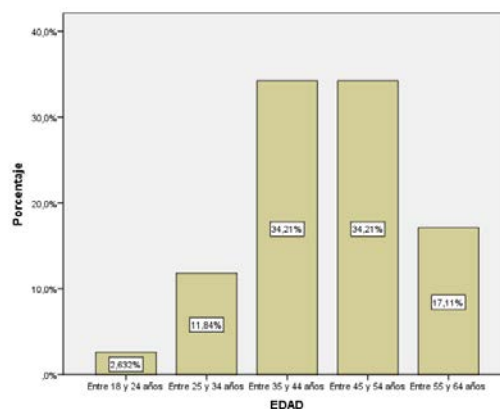
Anexo 1. Estadística descriptiva. Frecuencias e histogramas

DISTRIBUCIÓN POR MUNICIPIOS

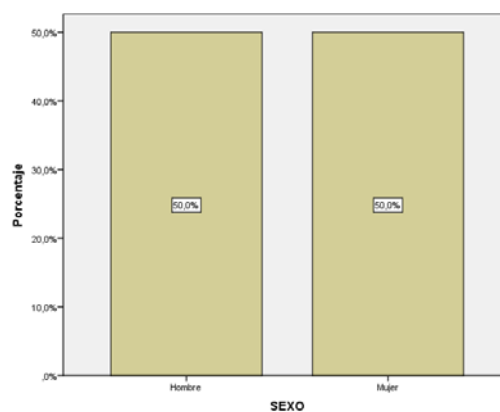


PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO Y PROFESIONAL

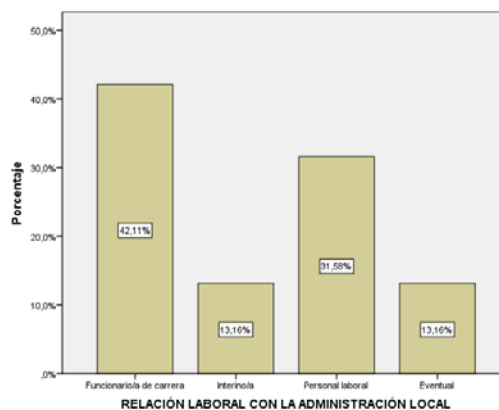
1. EDAD



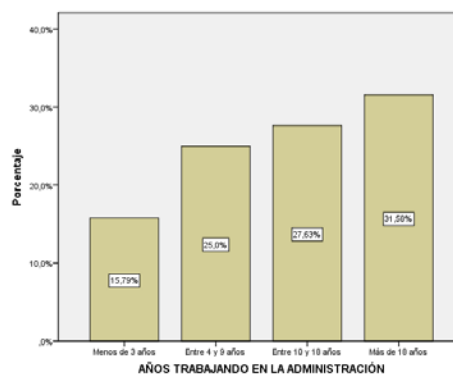
2. SEXO



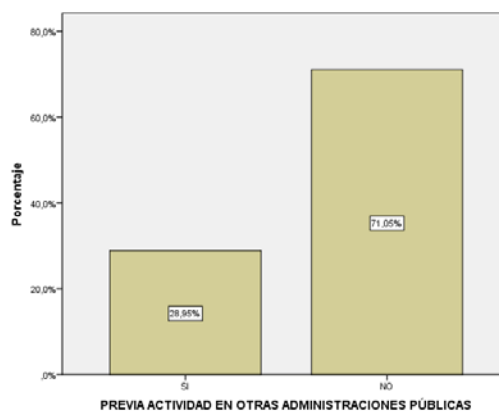
3. RELACIÓN LABORAL CON LA ADMINISTRACIÓN



6. ¿CUÁNTOS AÑOS LLEVA USTED DESARROLLANDO SU ACTIVIDAD PROFESIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?



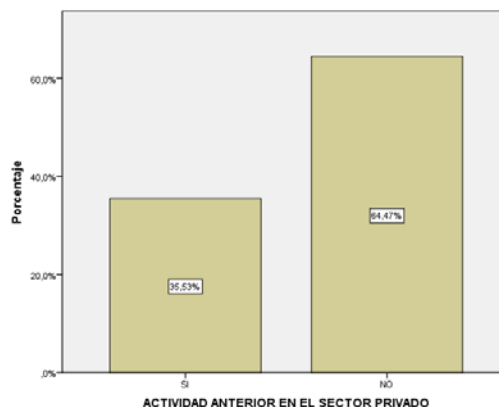
7. ANTERIORMENTE, ¿HA TRABAJADO EN OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS?



8. INDIQUE EN QUÉ ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y CUÁNTOS AÑOS.

Se omiten respuestas abiertas puesto que identifican información personal de las personas encuestadas.

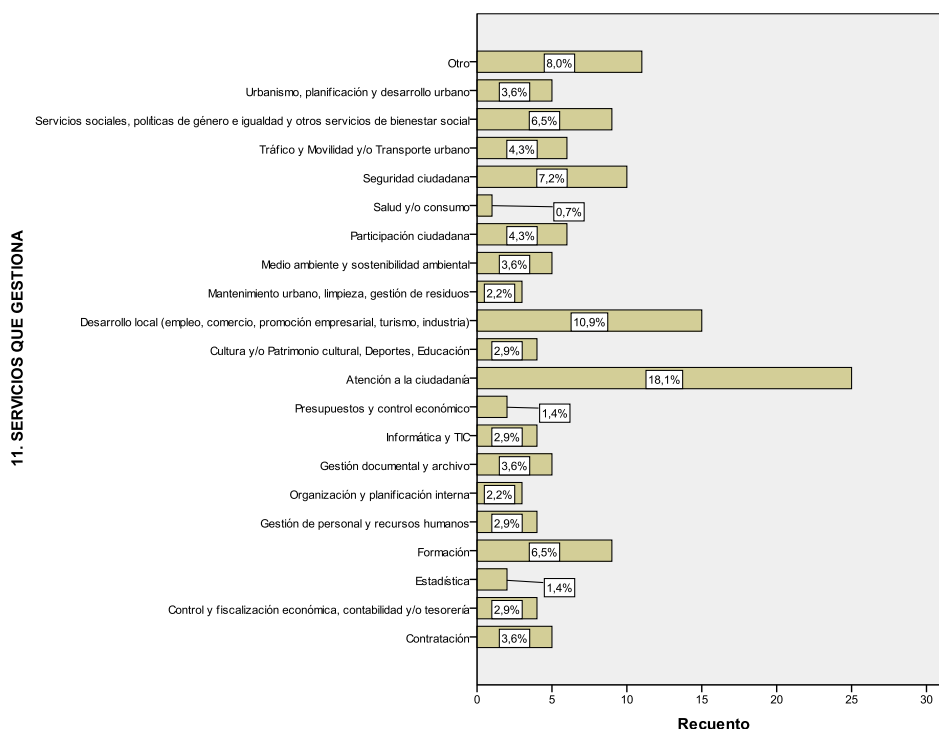
9. ANTERIORMENTE ¿HA TRABAJADO EN EL SECTOR PRIVADO DESEMPEÑANDO SERVICIOS Y/O ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS?



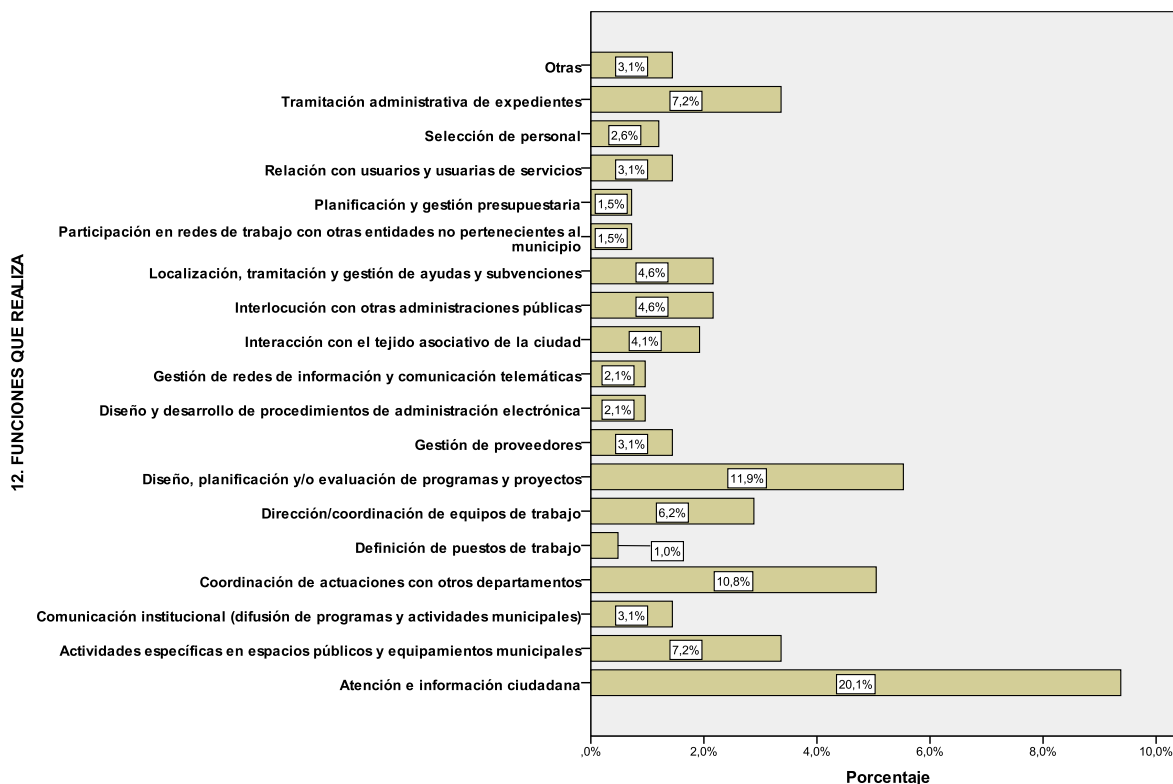
10. INDIQUE EN QUÉ ENTIDAD PRIVADA Y CUÁNTOS AÑOS.

Se omiten respuestas abiertas puesto que identifican información personal de las personas encuestadas.

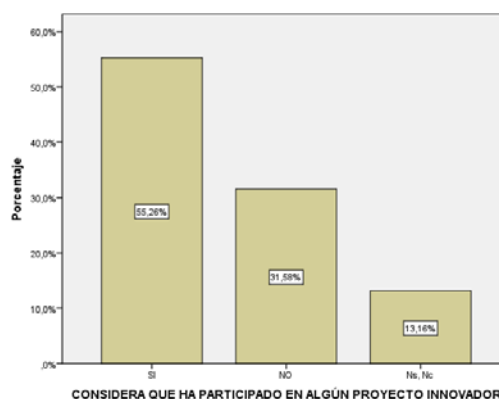
11. ¿QUÉ SERVICIOS GESTIONA ACTUALMENTE EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL?



12. ¿QUÉ FUNCIONES DESARROLLA ACTUALMENTE EN SU PUESTO DE TRABAJO?



13. ¿CONSIDERA QUE HA PARTICIPADO EN LA IMPLANTACIÓN DE ALGÚN PROYECTO O INICIATIVA DE CARÁCTER INNOVADOR EN SU AYUNTAMIENTO?

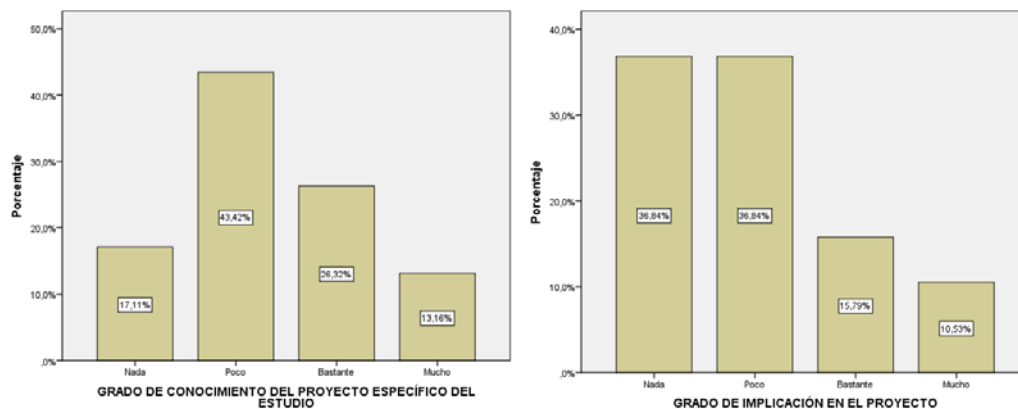


14. POR FAVOR, ESPECIFIQUE LAS TEMÁTICAS GENERALES TRABAJADAS EN OTROS PROYECTOS DE CARÁCTER INNOVADOR EN LOS QUE HA PARTICIPADO

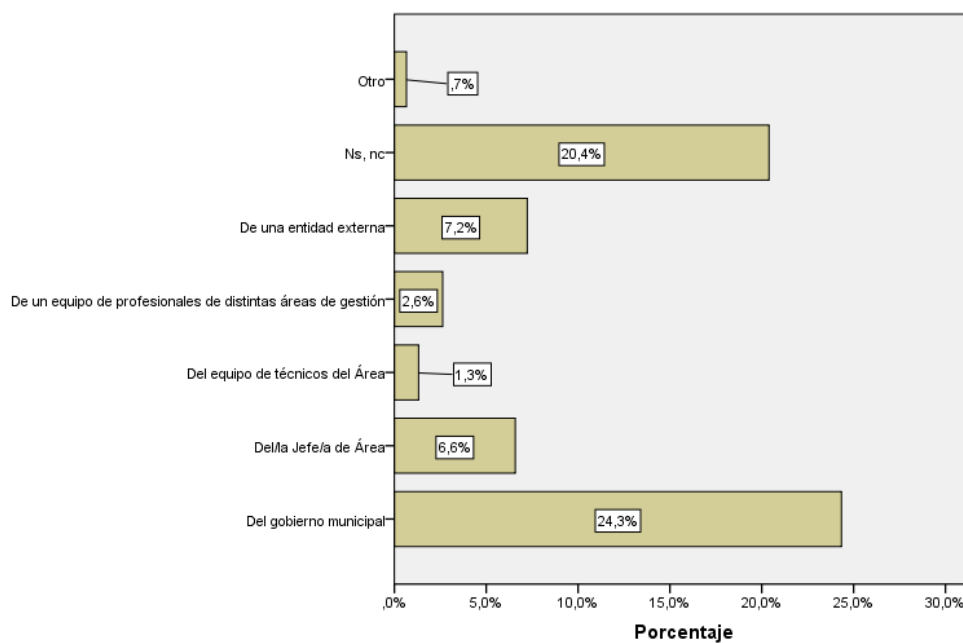
Se omiten respuestas abiertas puesto que identifican información personal de las personas encuestadas.

RELACIÓN CON EL PROYECTO INNOVADOR

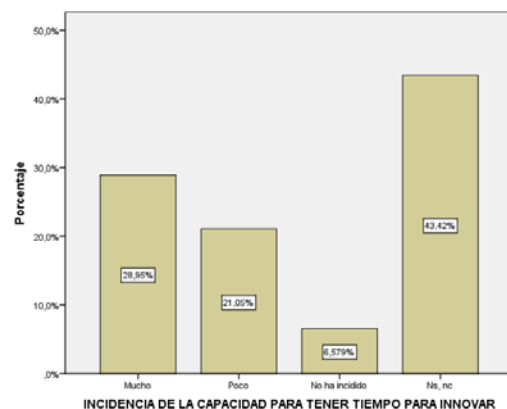
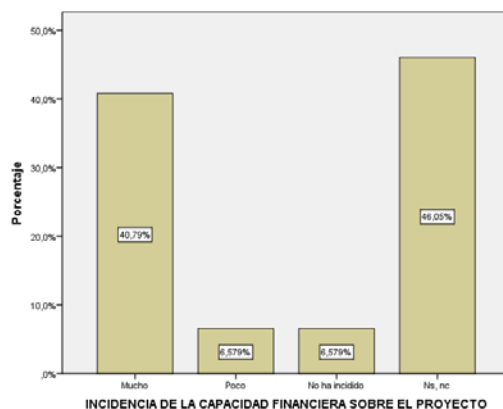
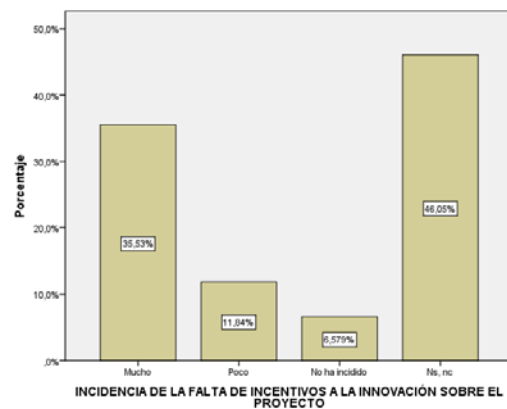
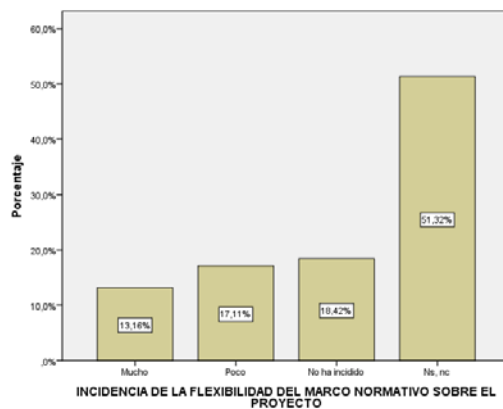
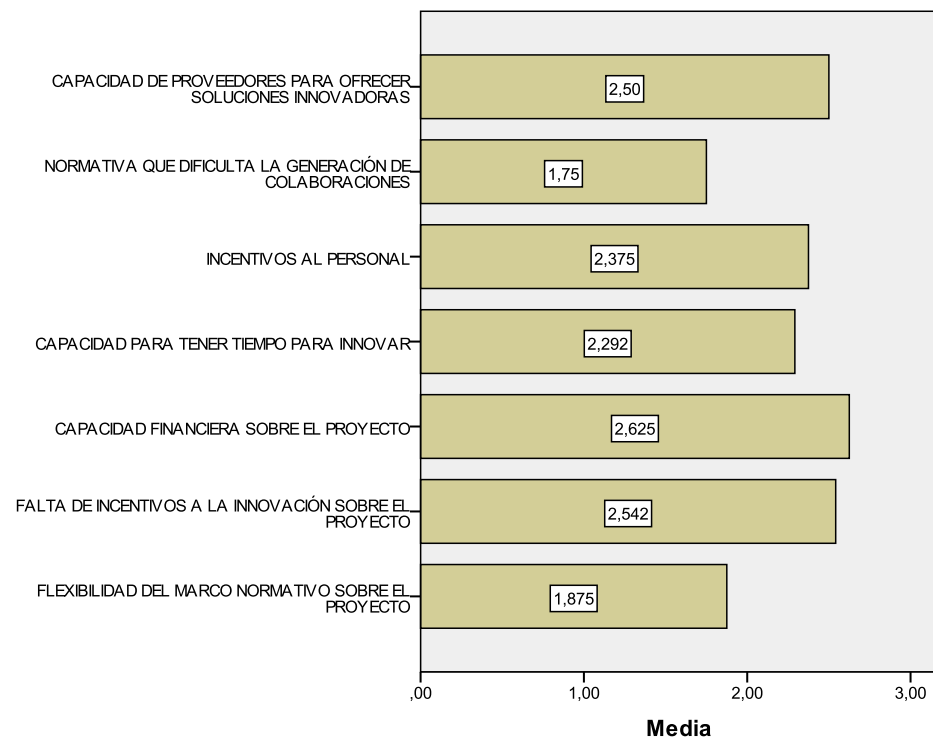
15. GRADO DE CONOCIMIENTO E IMPLICACIÓN



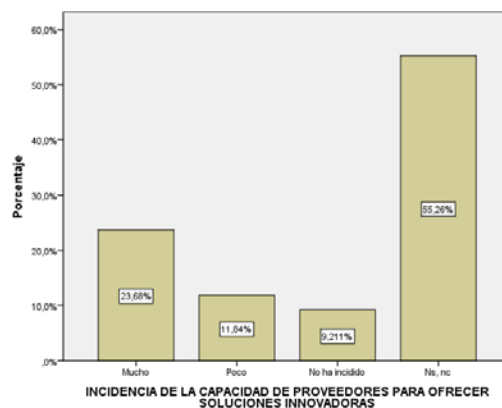
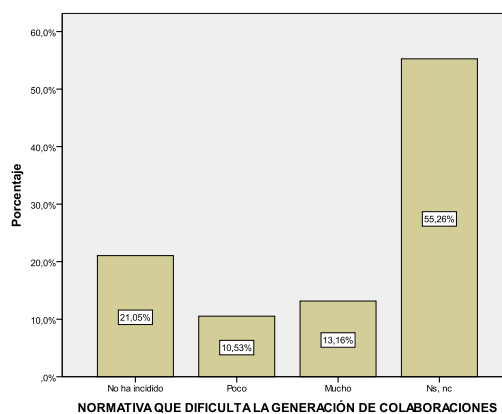
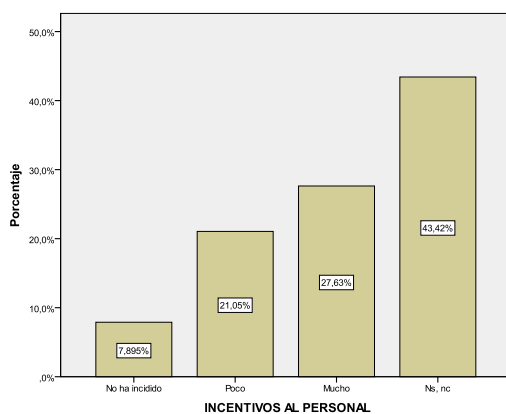
16. DE QUIÉN SURGIÓ LA INICIATIVA PARA GENERAR EL PROYECTO INNOVADOR



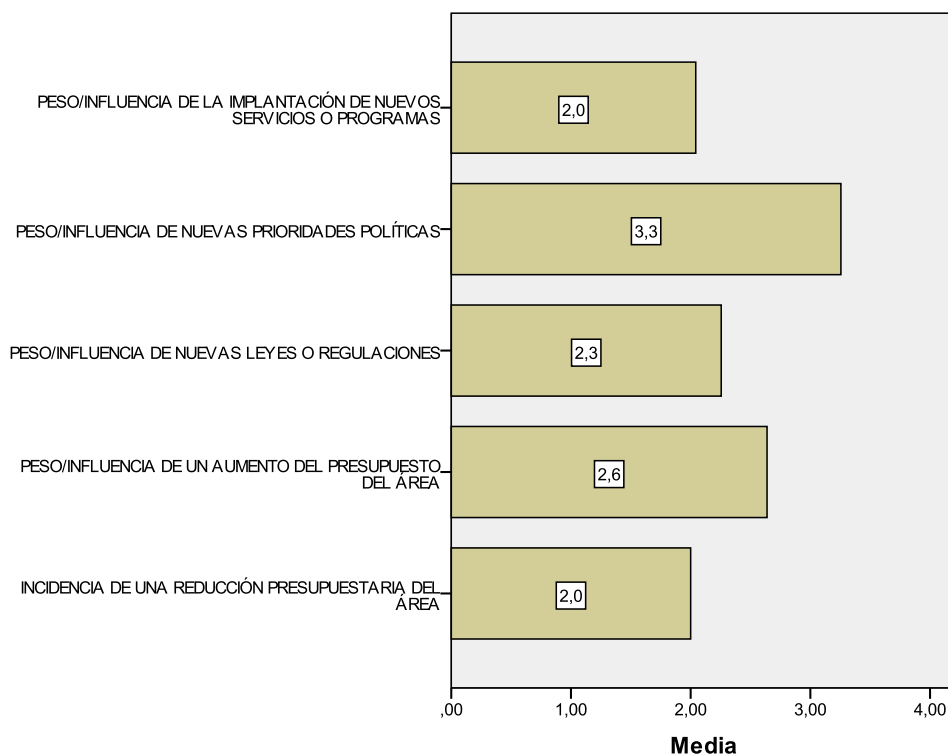
17. ¿EN QUÉ MEDIDA CONSIDERA QUE ESTOS FACTORES O CAUSAS HAN INCIDIDO EN LA CAPACIDAD DE INNOVACIÓN DEL PROYECTO?



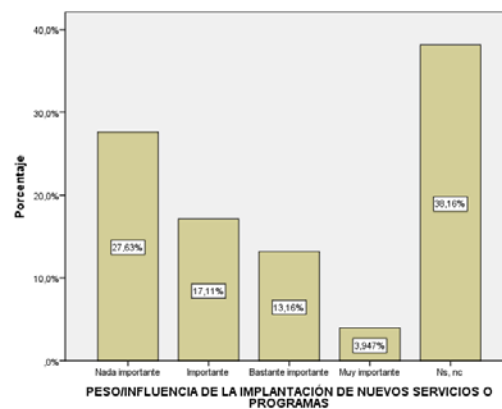
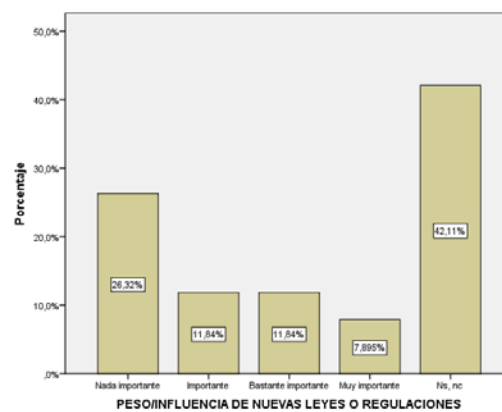
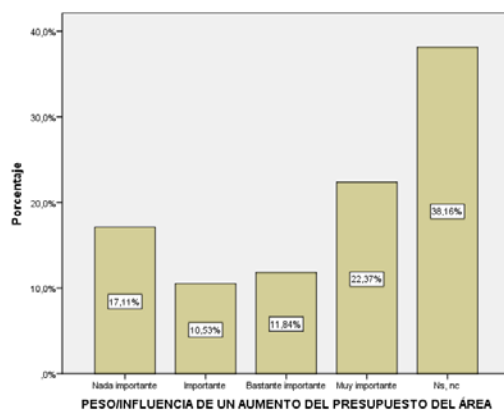
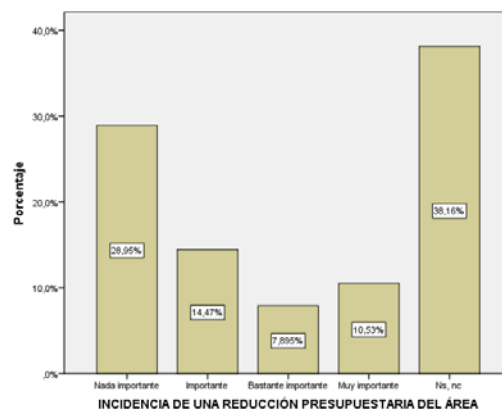
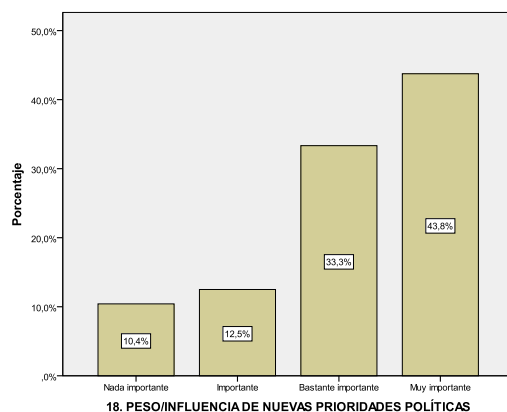
La innovación pública en la administración local



18. ¿CONSIDERA QUE LOS SIGUIENTES FACTORES FUERON IMPORTANTES EN EL DESARROLLO O INTRODUCCIÓN DE LAS INNOVACIONES DEL PROYECTO?



La innovación pública en la administración local

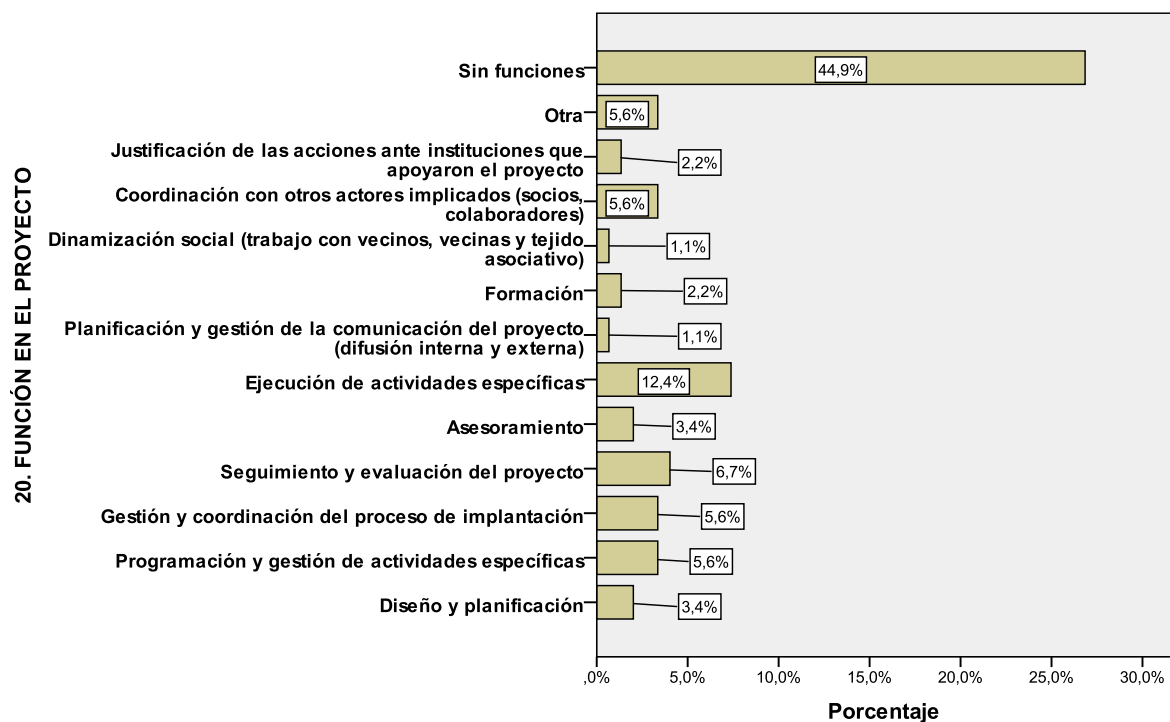


DISEÑO ORGANIZATIVO

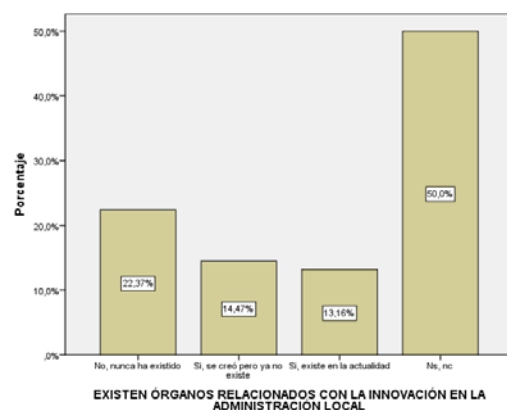
19. ¿QUIÉN ES EL RESPONSABLE DEL PROYECTO INNOVADOR EN SU AYUNTAMIENTO? POR FAVOR, INDIQUE SU RANGO ORGÁNICO, NIVEL Y FUNCIONES PRINCIPALES RESPECTO AL PROYECTO.

Se omiten respuestas abiertas puesto que identifican información personal de las personas encuestadas.

20. ¿USTED QUÉ FUNCIÓN TENÍA EN EL PROYECTO?



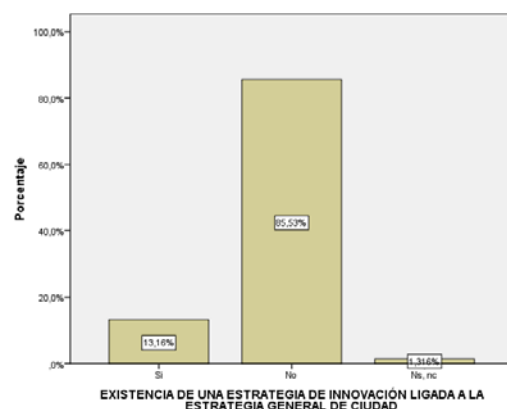
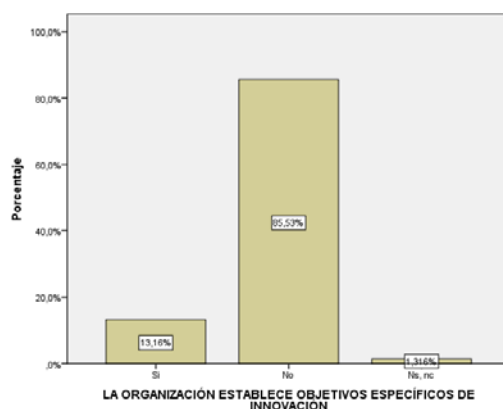
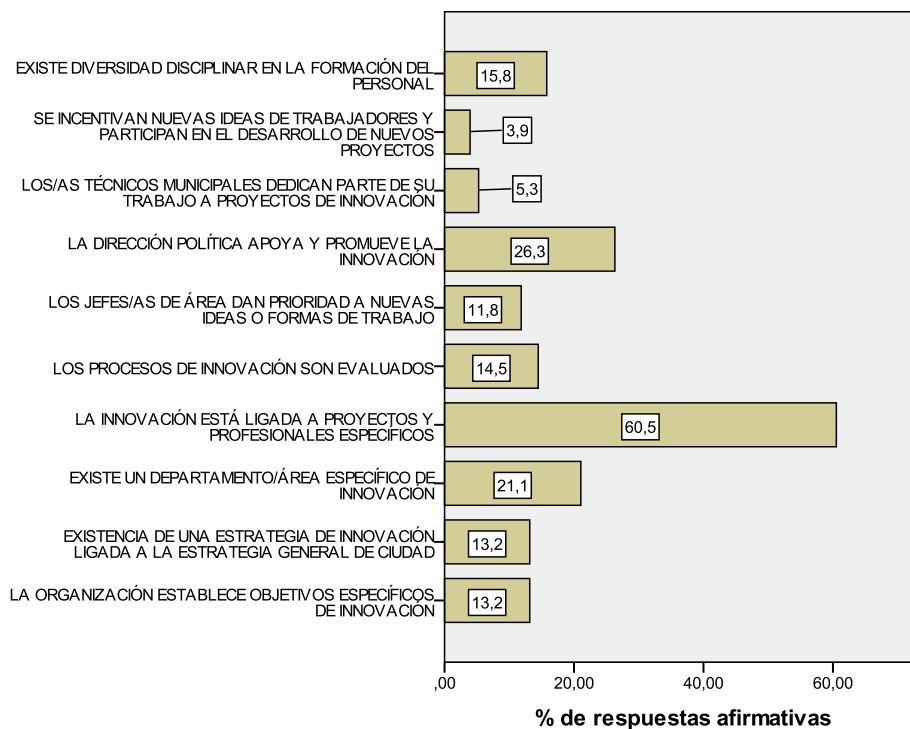
21. ¿SE HA CREADO EN LA UNIDAD ALGÚN ÓRGANO ADMINISTRATIVO ENCARGADO ESPECÍFICAMENTE DE GESTIONAR CUESTIONES RELACIONADAS CON LA INNOVACIÓN?



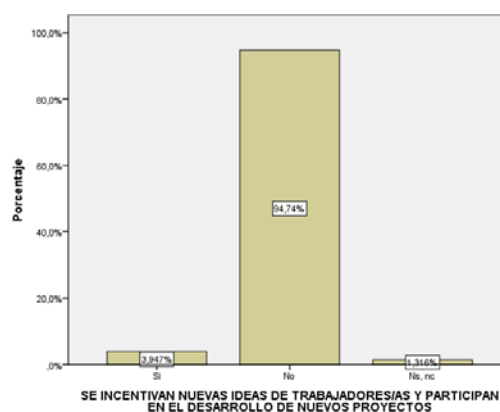
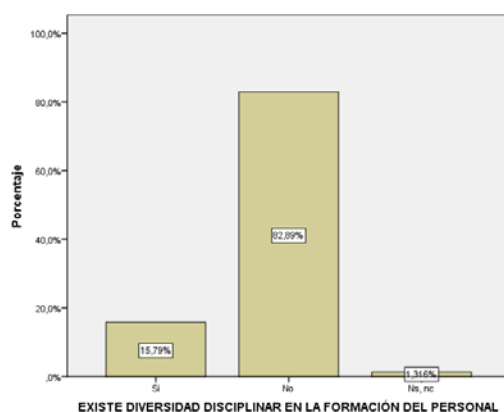
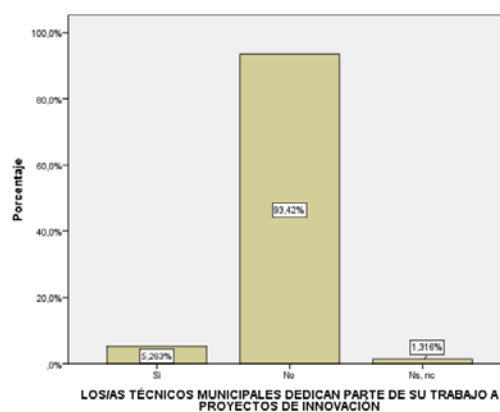
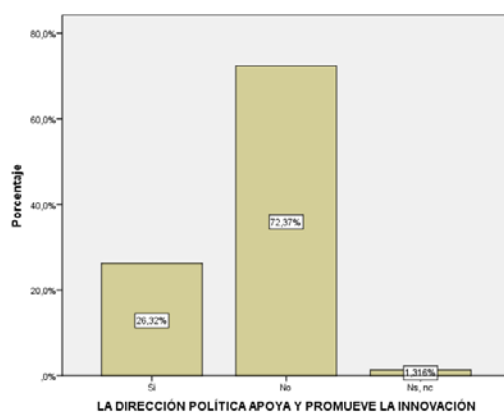
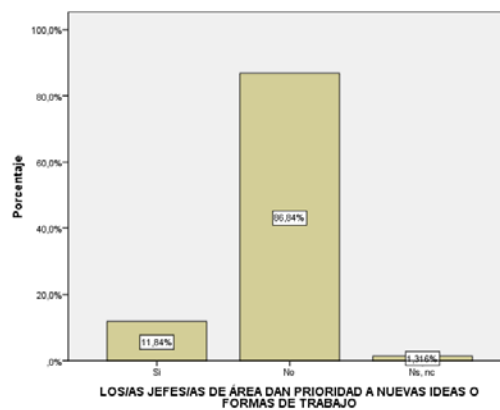
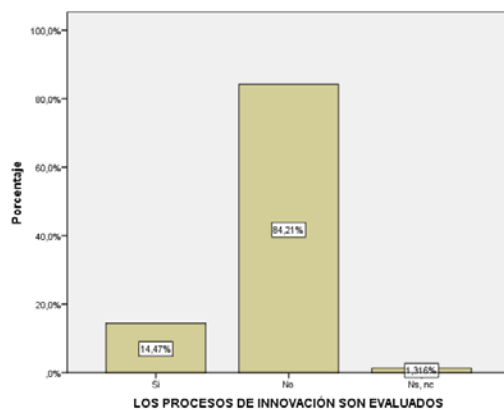
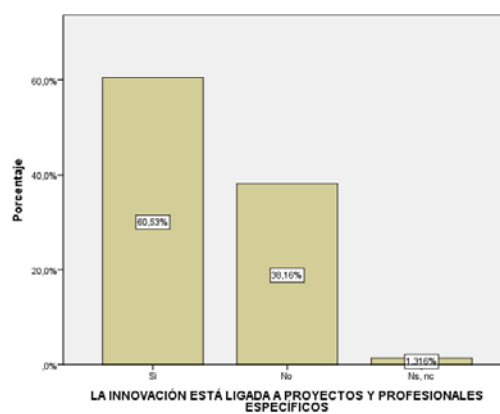
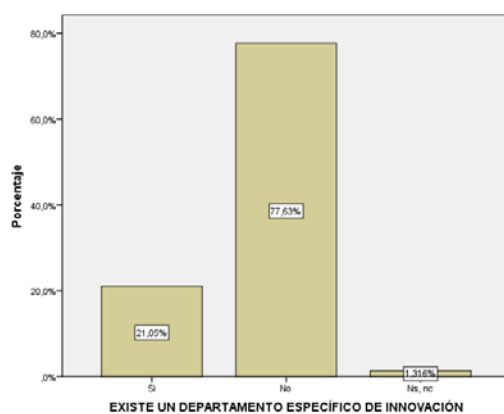
22. EN EL CASO DE QUE EXISTA, INDIQUE EL NOMBRE DEL ÓRGANO, CUÁLES SON SUS FUNCIONES Y EL NÚMERO DE PERSONAS QUE LO COMPONEN.

- *Coordinación de áreas. Tecnología*
- *Concejalía de Innovación. 1 persona especializada en gestión de proyectos de este tipo.*
- *Grupo técnico de innovación. Equipo de profesionales de áreas específicas*
- *Equipo técnico, 4 personas*
- *Unidad de Modernización*

23. ¿EN QUÉ MEDIDA SE DAN ESTAS CIRCUNSTANCIAS EN SU AYUNTAMIENTO?

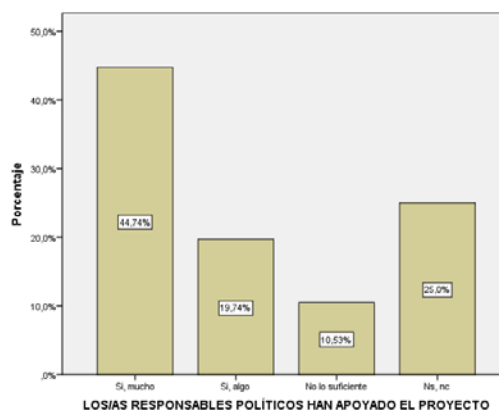


La innovación pública en la administración local

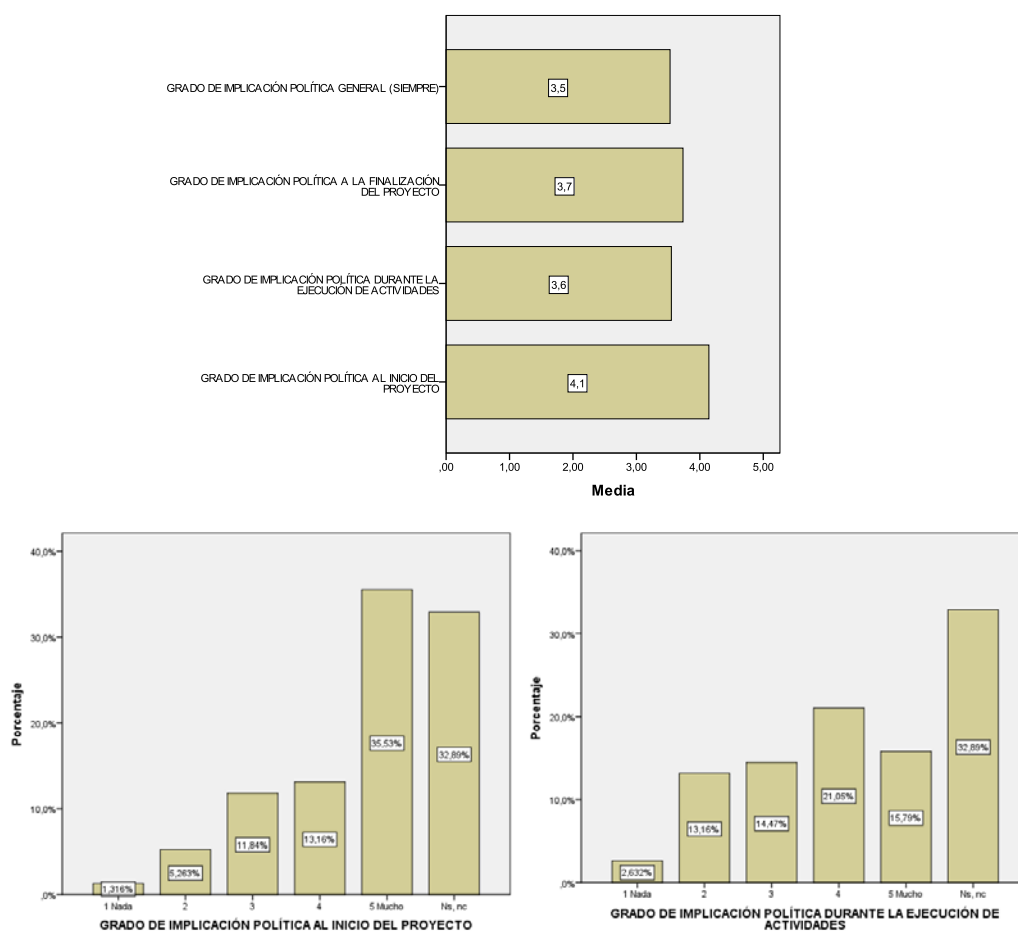


EL PERSONAL

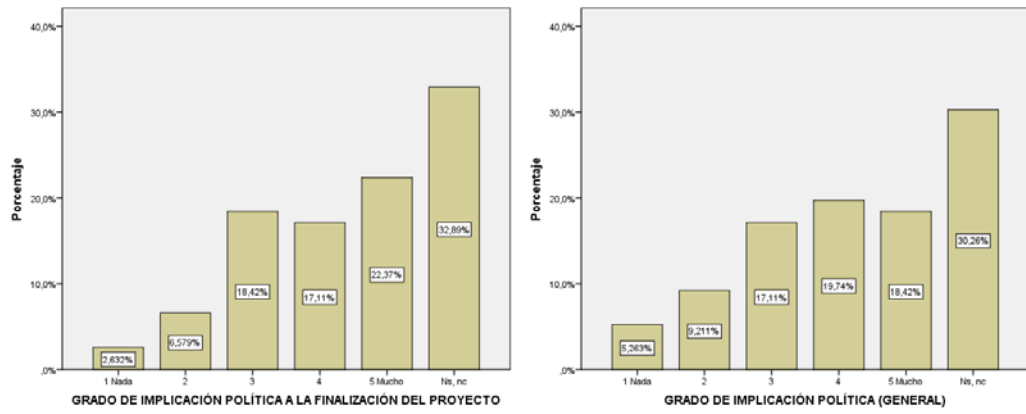
24. ¿CONSIDERA QUE LOS RESPONSABLES POLÍTICOS MUNICIPALES HAN APOYADO E IMPULSADO EL PROYECTO?



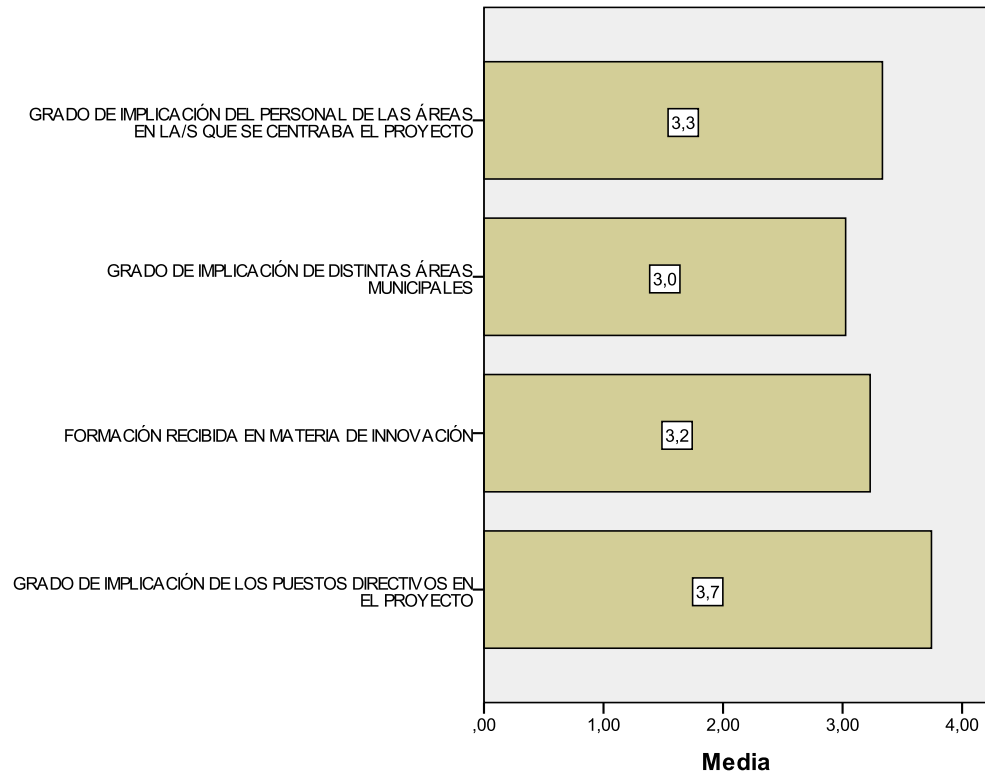
25. EN UNA ESCALA DE 1(NADA) A 5 (MUCHO), VALORE POR FAVOR EL APOYO DE LOS RESPONSABLES POLÍTICOS EN LAS DISTINTAS FASES DE IMPLANTACIÓN DEL PROYECTO.

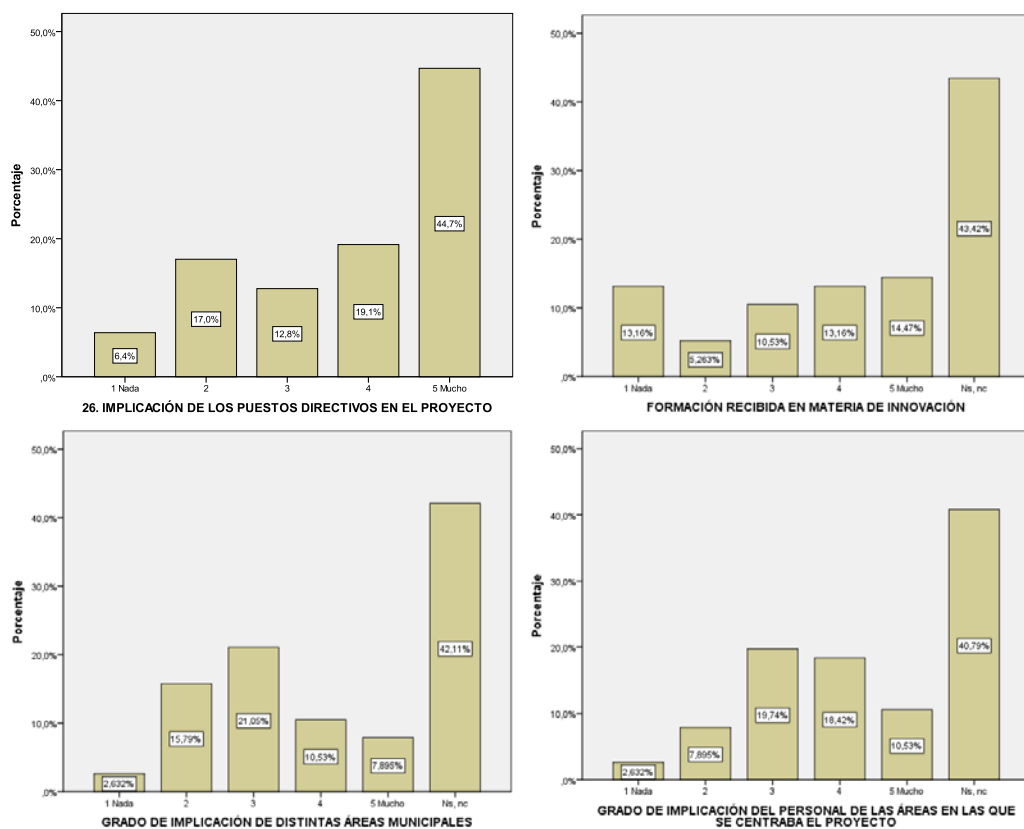


La innovación pública en la administración local

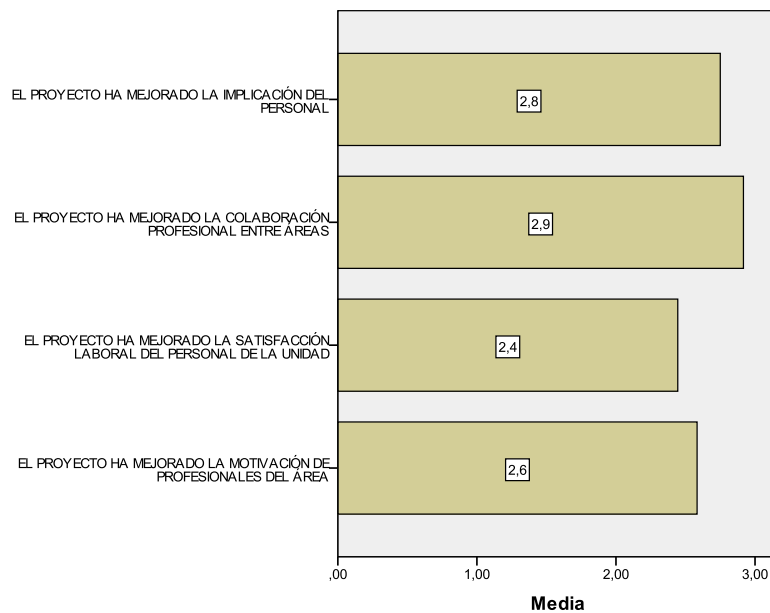


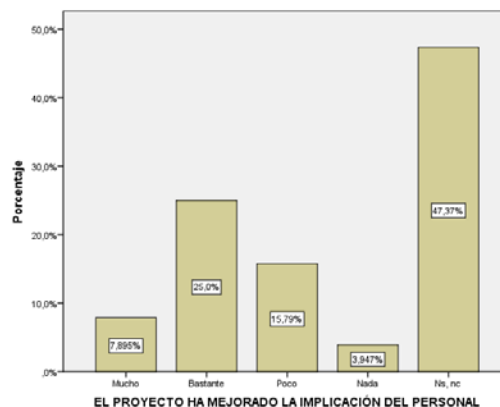
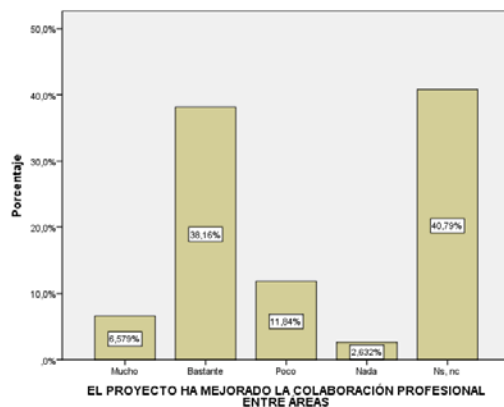
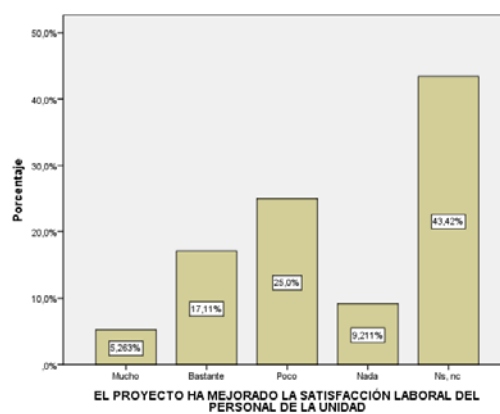
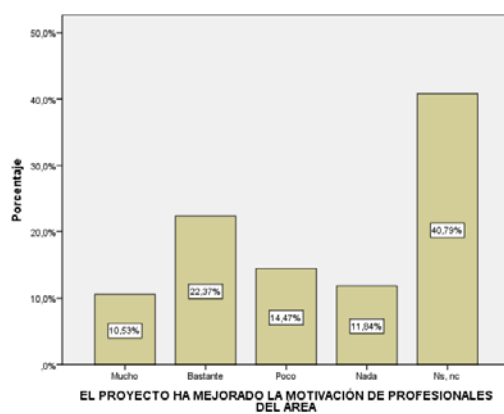
26. VALORE TAMBIÉN EN ESTA MISMA ESCALA LOS SIGUIENTES ASPECTOS.



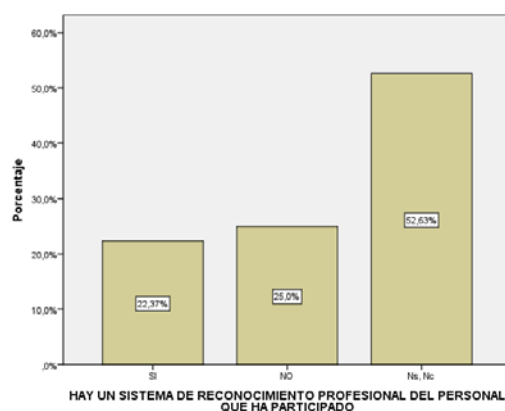


27. VALORACIÓN DE LAS MEJORAS INTRODUCIDAS POR EL PROYECTO.

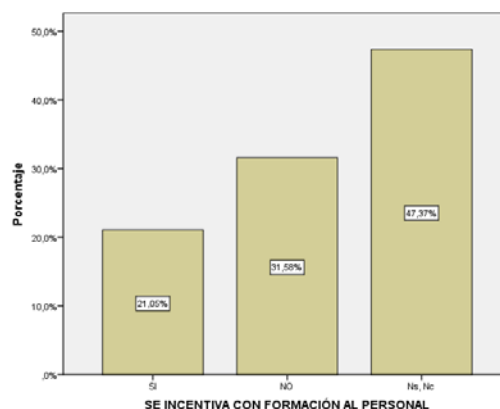
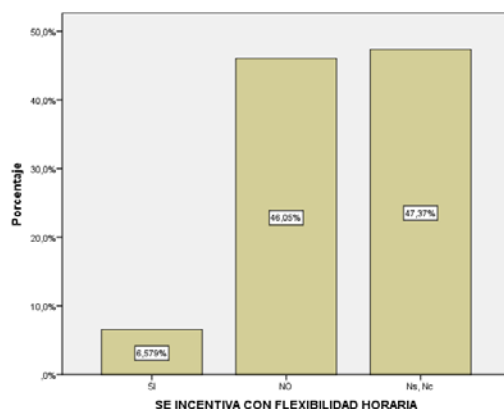
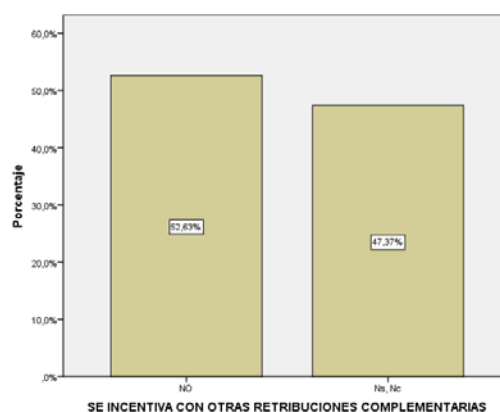
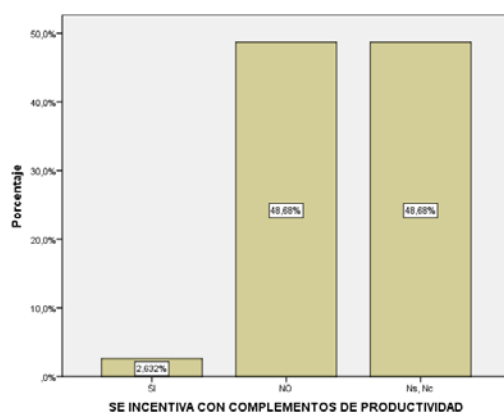
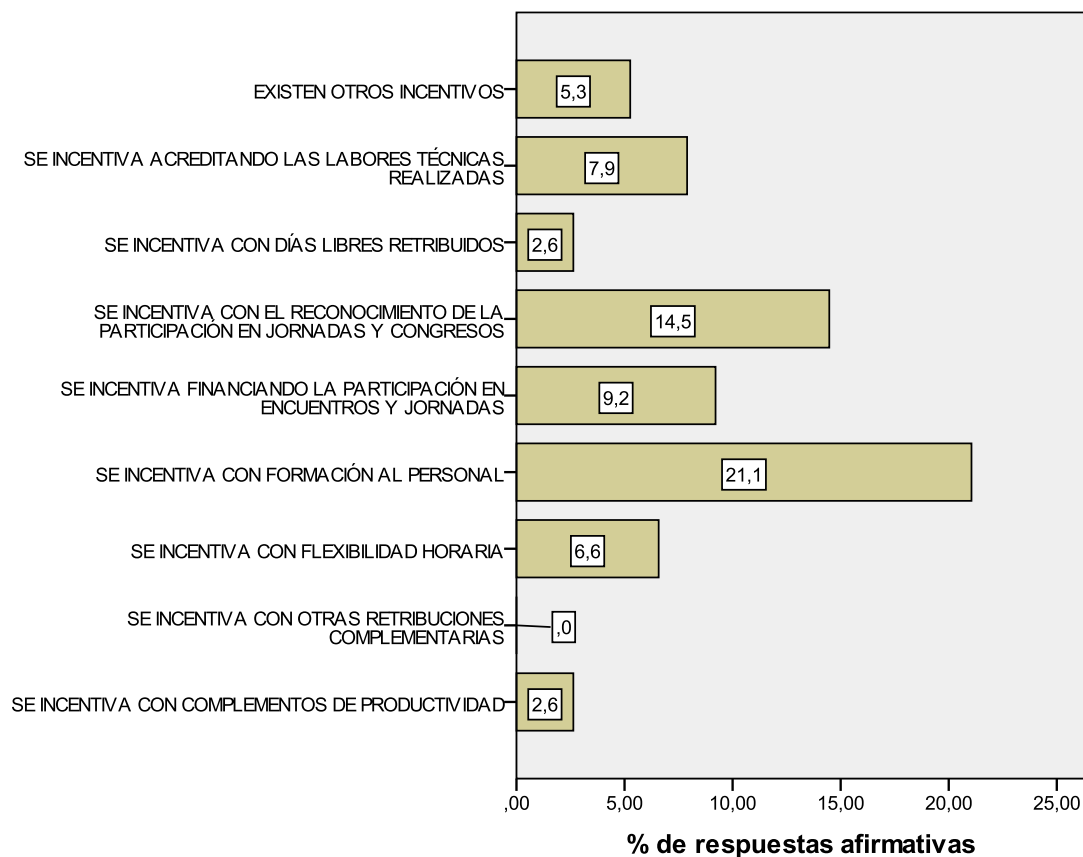




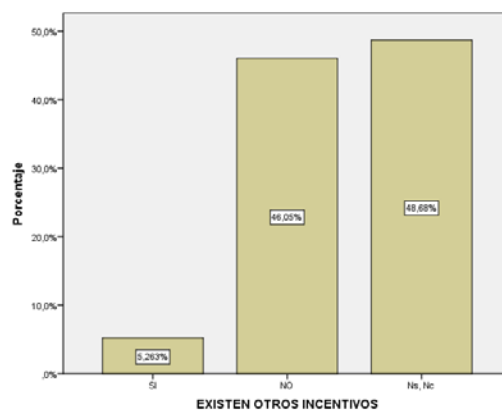
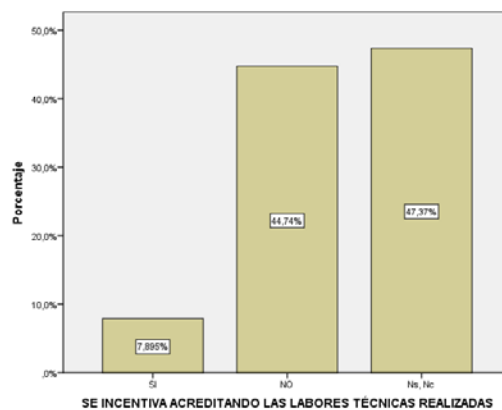
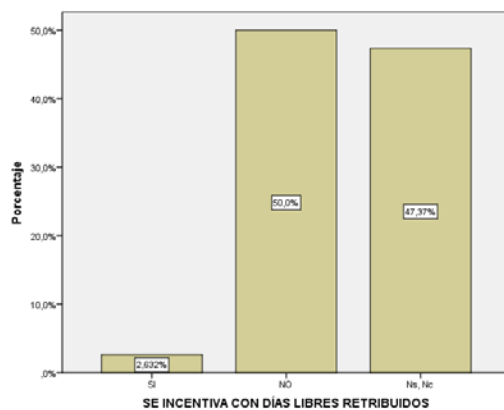
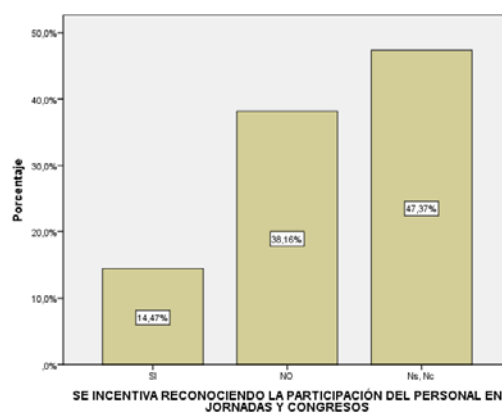
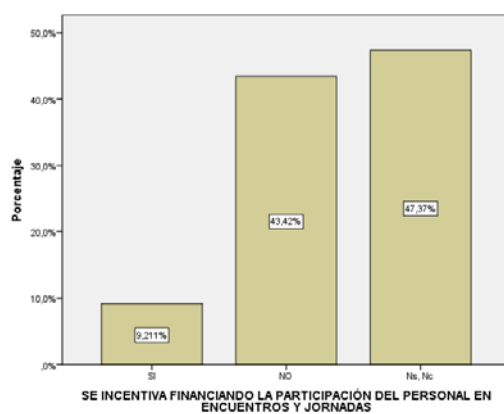
28. EXISTE UN SISTEMA DE RECONOCIMIENTO DIRIGIDO A LOS EMPLEADOS QUE HAN TRABAJADO O PARTICIPADO EN EL PROYECTO INNOVADOR



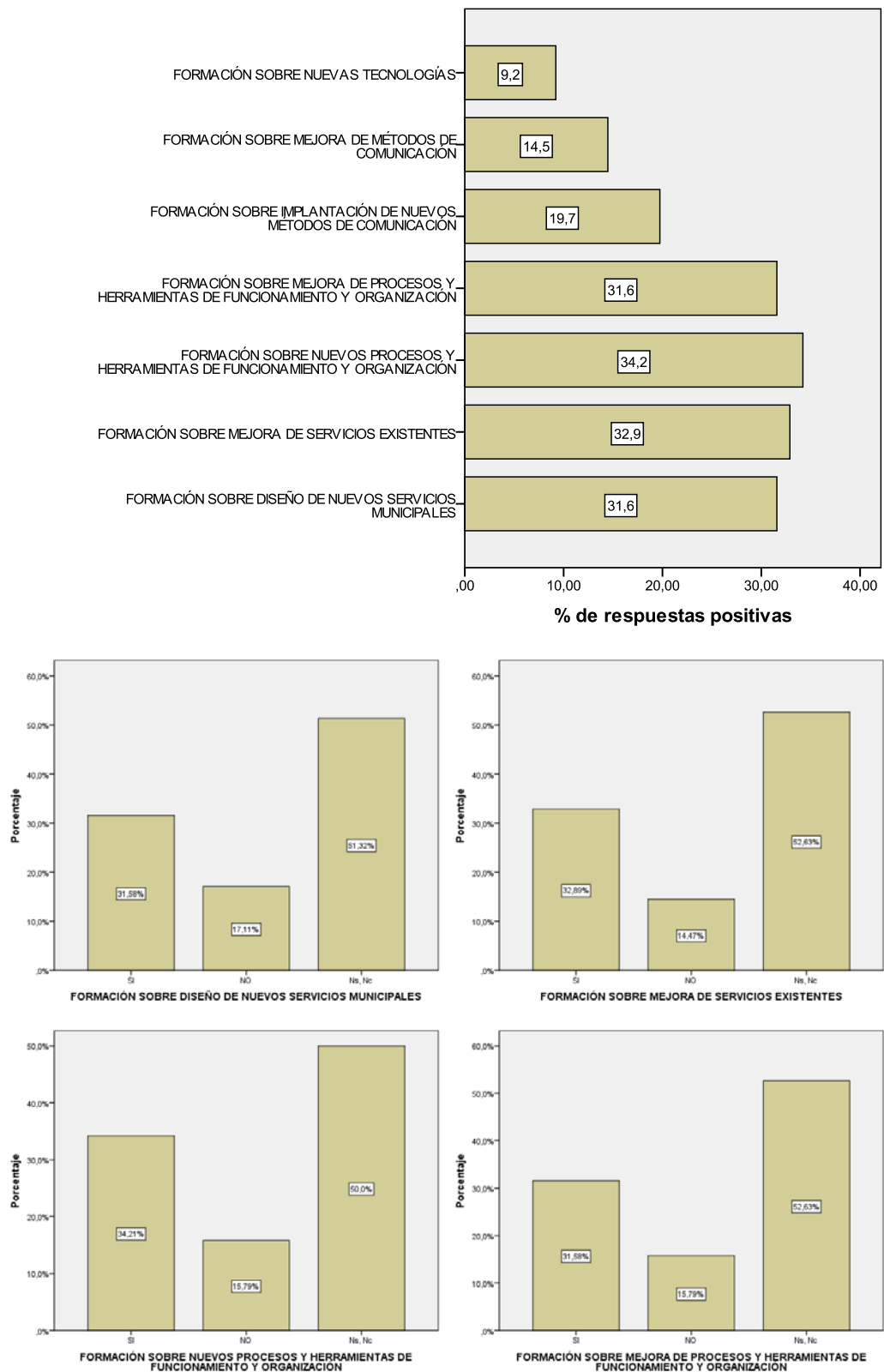
29. DEL SIGUIENTE LISTADO DE INCENTIVOS ASOCIADOS AL PROYECTO MARQUE CUÁLES SE EMPLEAN SU ORGANIZACIÓN

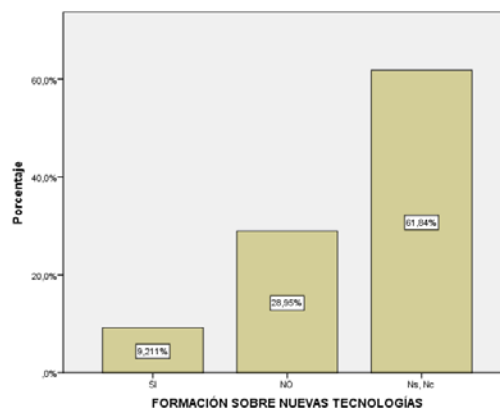
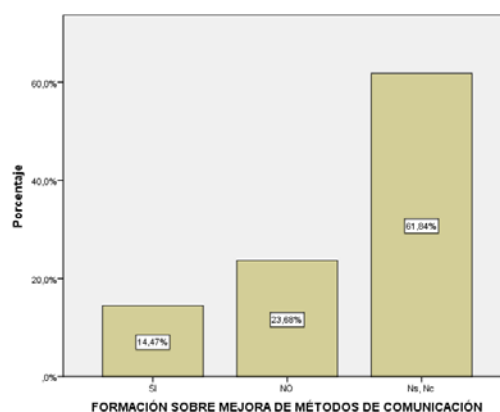
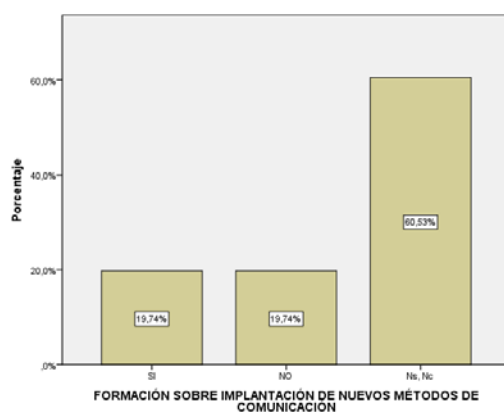


La innovación pública en la administración local



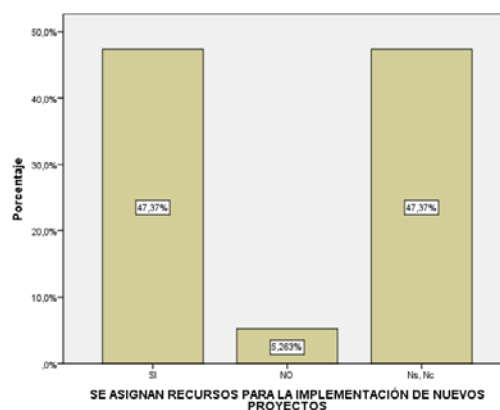
30. DURANTE LA IMPLANTACIÓN DEL PROYECTO, ¿PROPORCIONÓ SU ORGANISMO FORMACIÓN SOBRE LOS SIGUIENTES TEMAS?





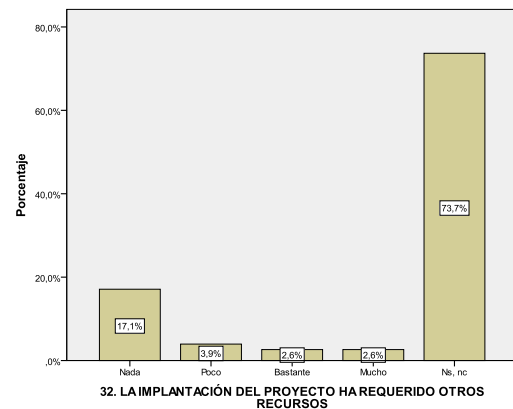
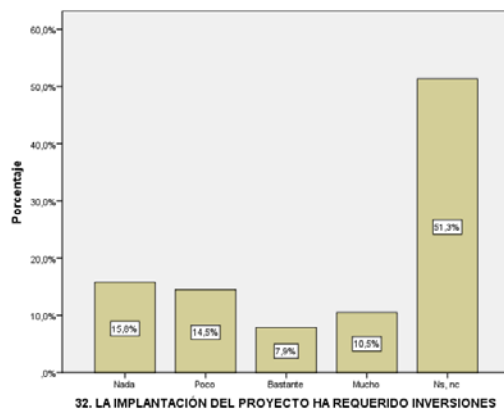
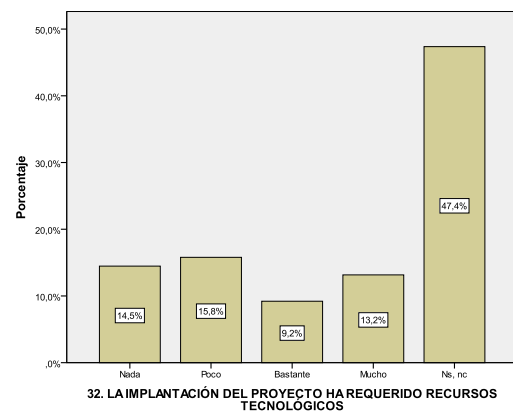
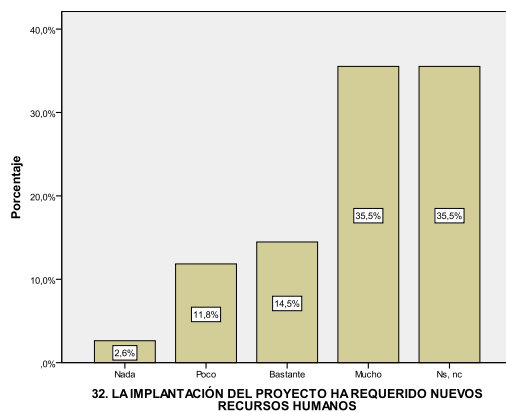
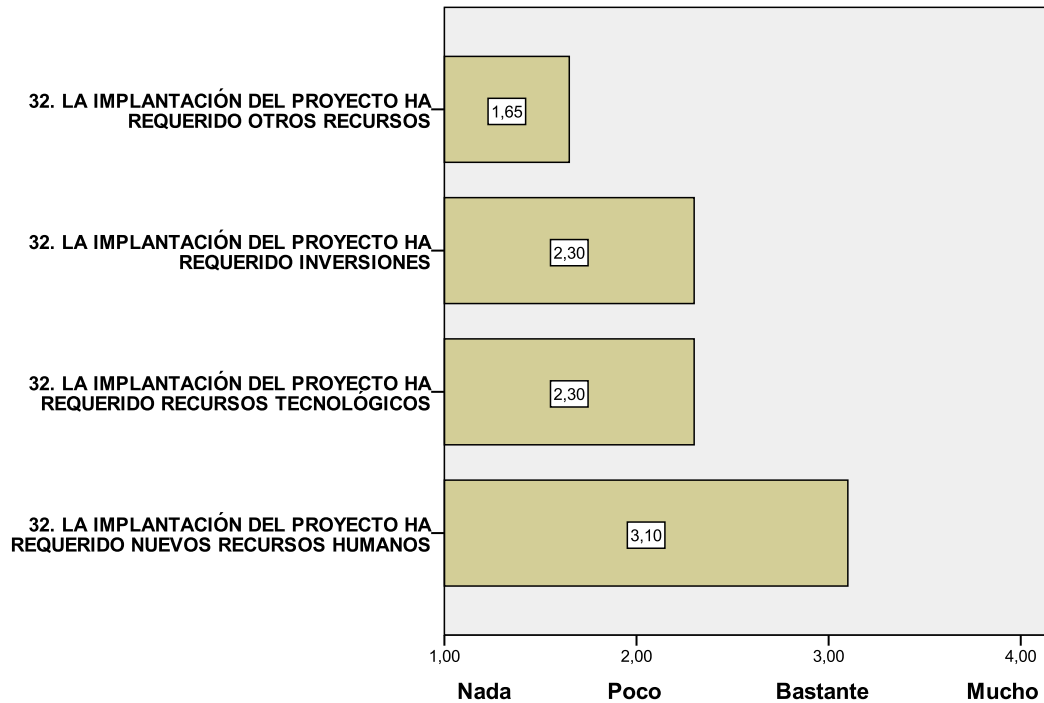
RECURSOS MATERIALES Y TECNOLÓGICOS

31. LA IMPLANTACIÓN DEL PROYECTO HA IDO ACOMPAÑADA DE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS

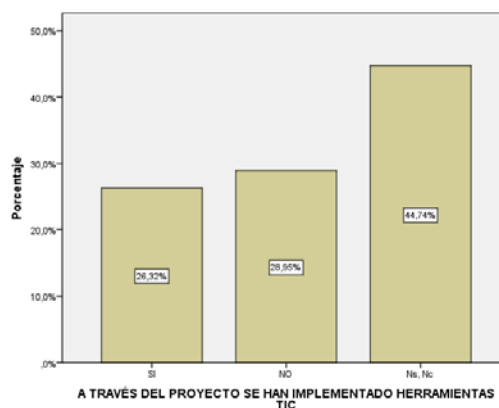


32. CON MOTIVO DE LA IMPLANTACIÓN DEL PROYECTO SE HAN REQUERIDO NUEVOS RECURSOS.

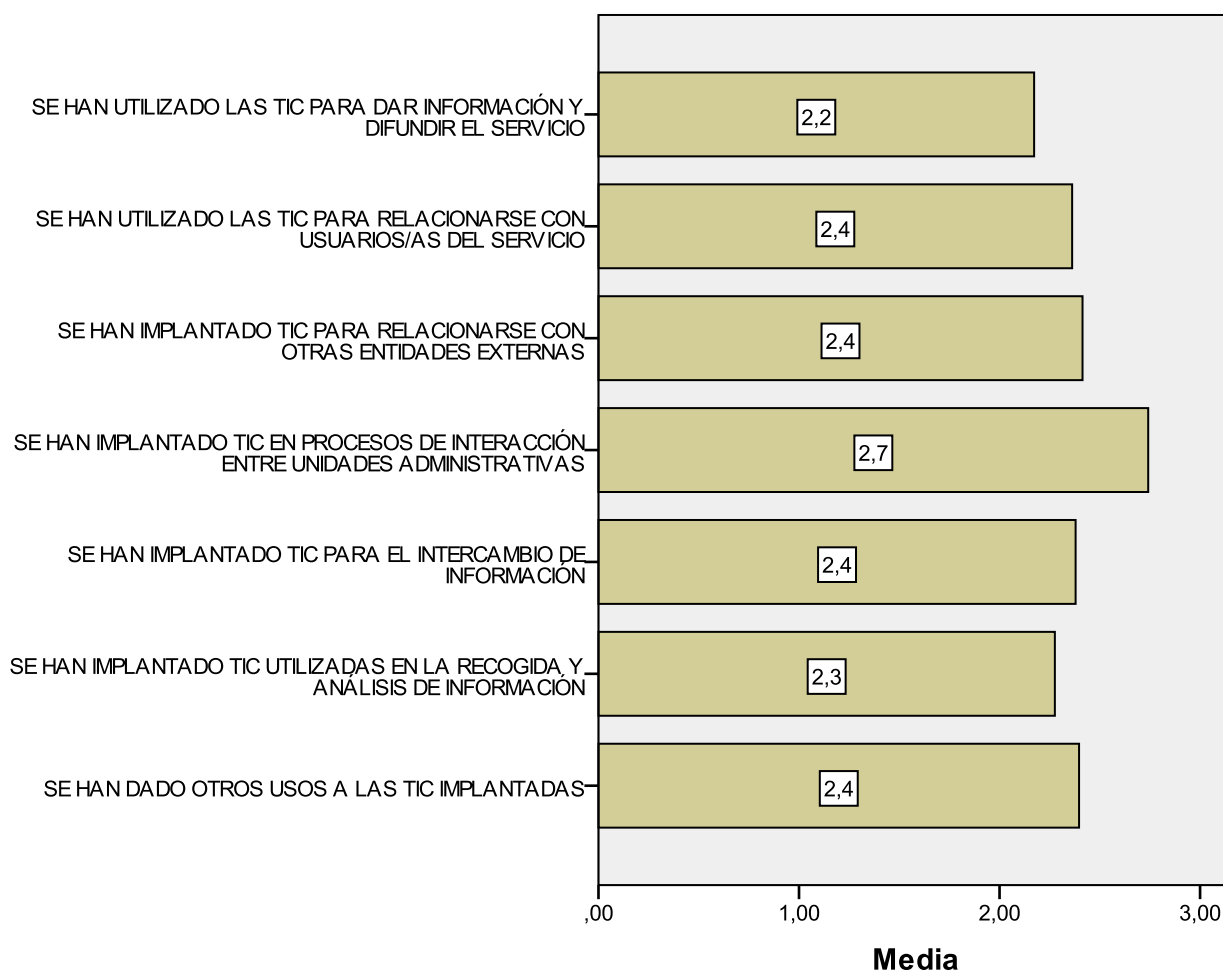
Medias. Con motivo de la implantación del proyecto se han requerido nuevos recursos:



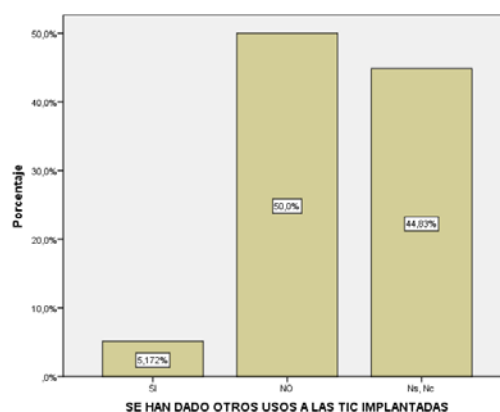
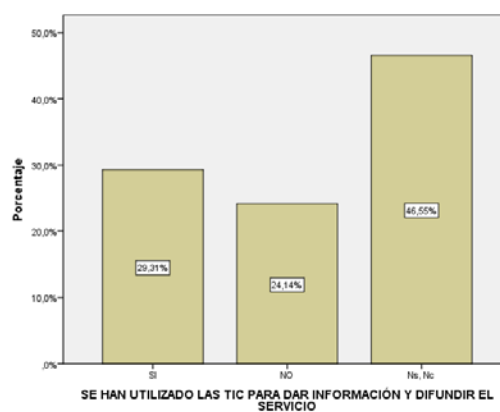
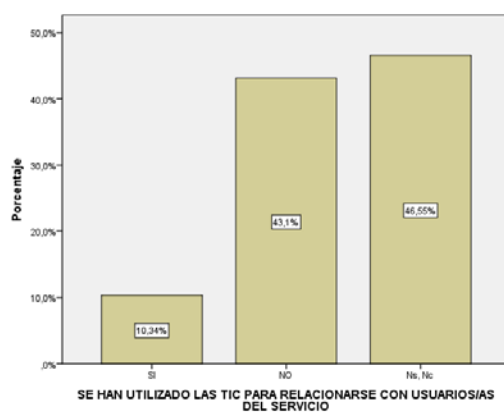
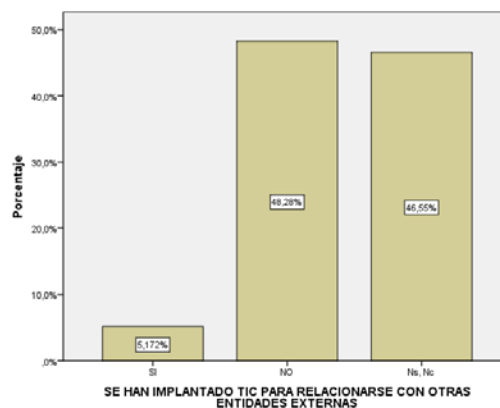
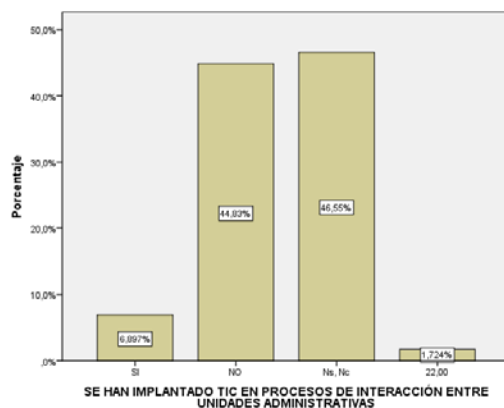
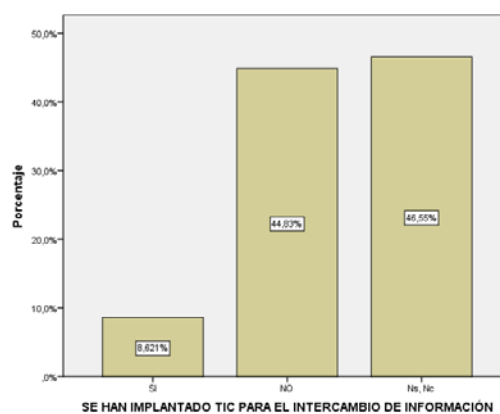
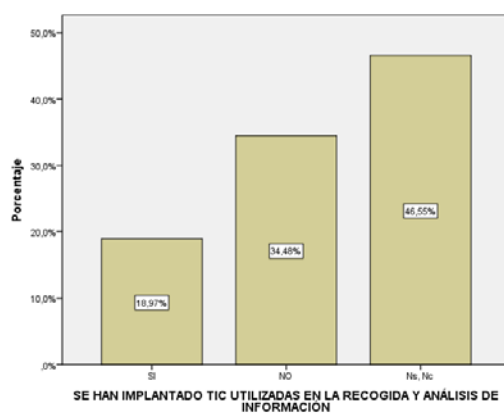
33. ¿LA IMPLANTACIÓN DEL PROYECTO HA SUPUESTO LA INCORPORACIÓN DE NUEVAS HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS?



34. INDIQUE CUÁLES Y PARA QUÉ OBJETO.

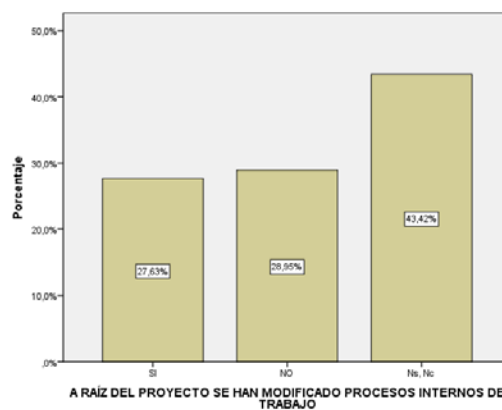


La innovación pública en la administración local

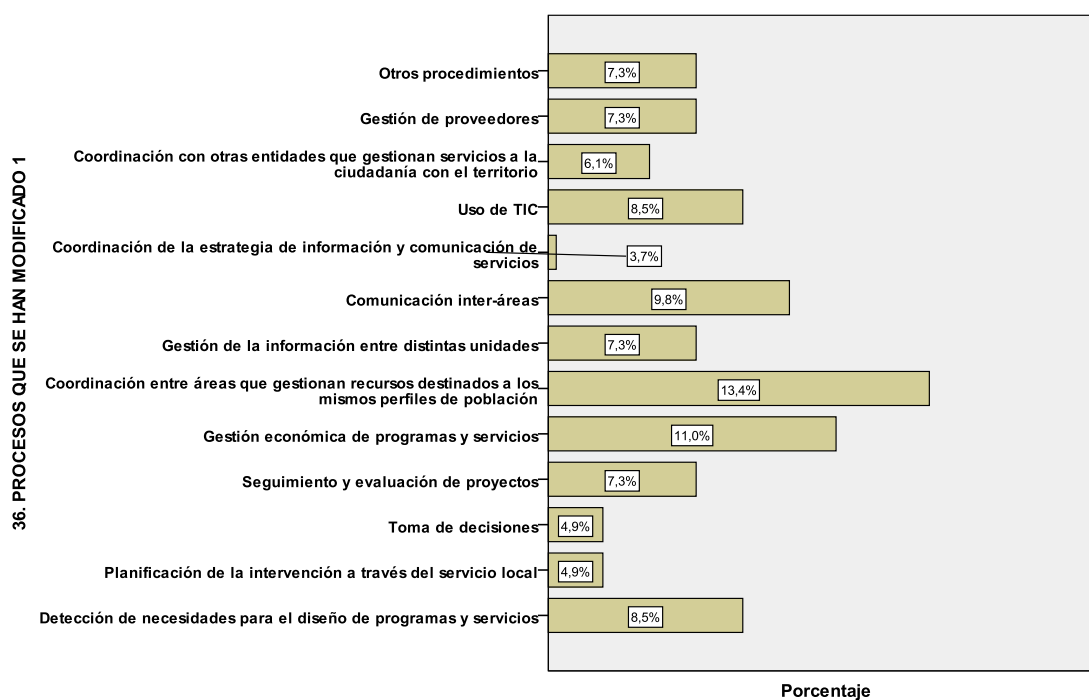


DIMENSIÓN PROCESOS

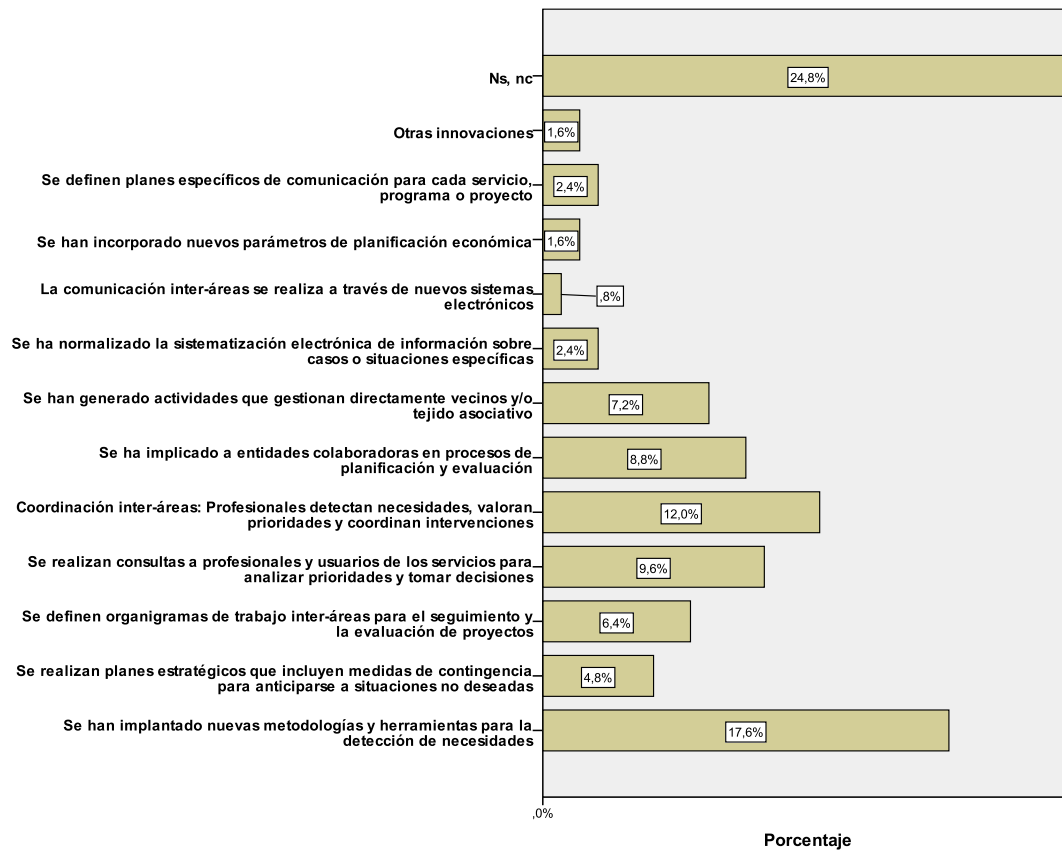
35. ¿SE HAN MODIFICADO LOS PROCESOS DE TRABAJO A NIVEL INTERNO CON MOTIVO DEL PROYECTO?



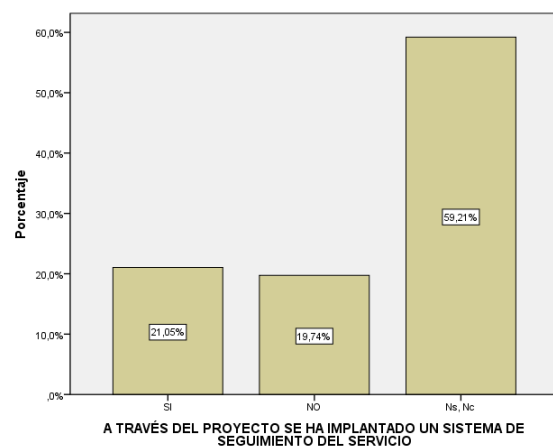
36. PROCESOS DE TRABAJO QUE SE HAN MODIFICADO



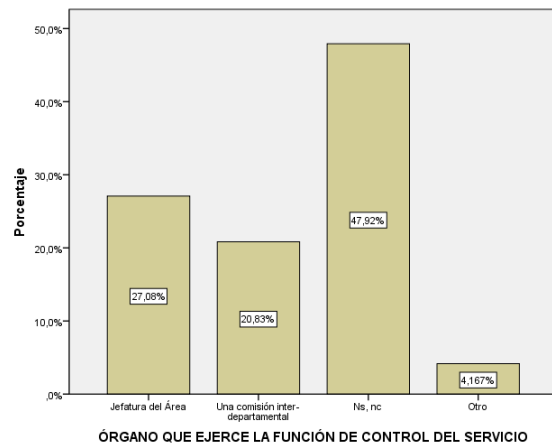
37. ¿QUÉ INNOVACIONES MÁS RELEVANTES SE HAN PRODUCIDO EN LOS PROCESOS DE TRABAJO INDICADOS?



38. SE HA ADOPTADO ALGÚN SISTEMA DE CONTROL O SEGUIMIENTO DEL SERVICIO O DE LA UNIDAD VINCULADO A LA INTRODUCCIÓN DEL PROYECTO

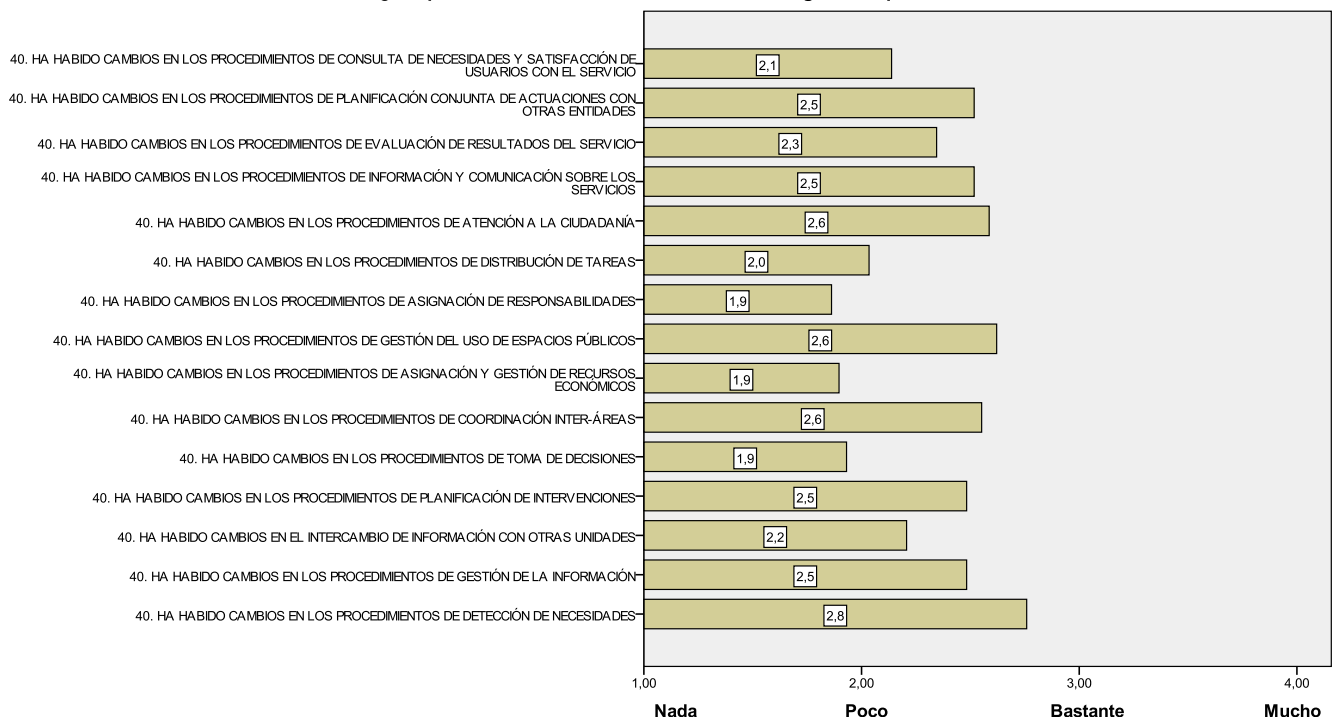


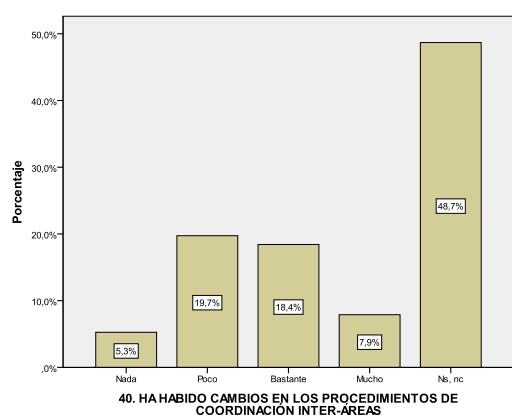
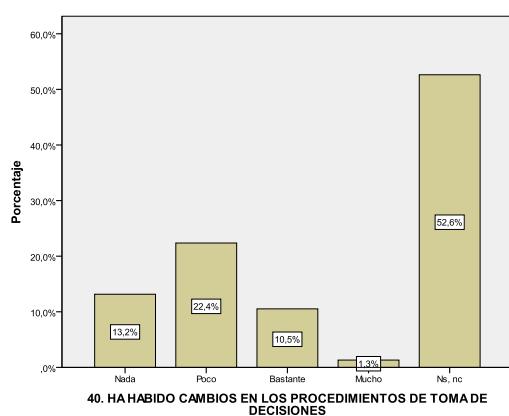
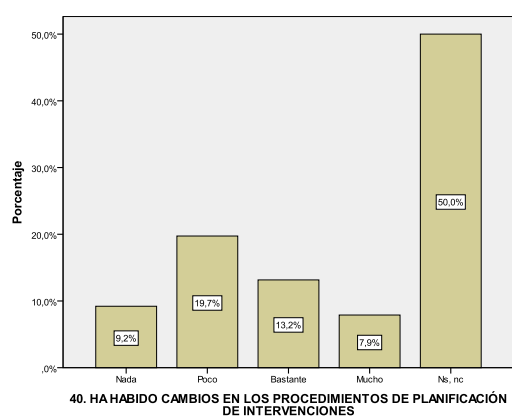
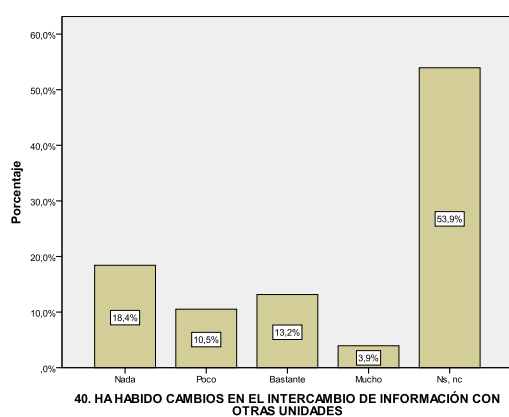
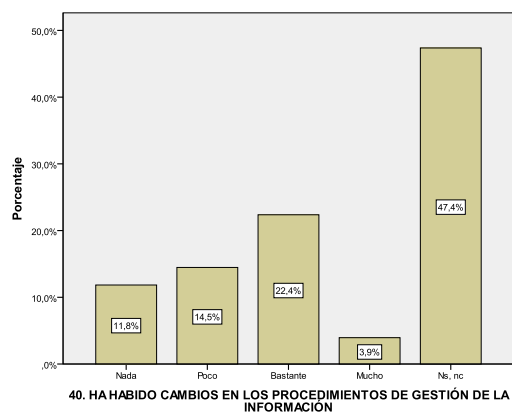
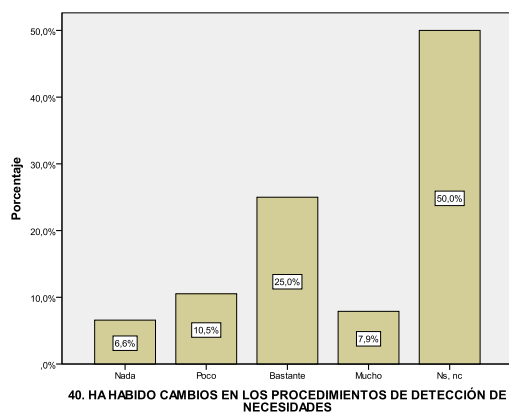
39. ¿QUÉ ÓRGANO EJERCE ESA FUNCIÓN DE CONTROL O REALIZA LAS TAREAS DE SEGUIMIENTO EN LA UNIDAD?



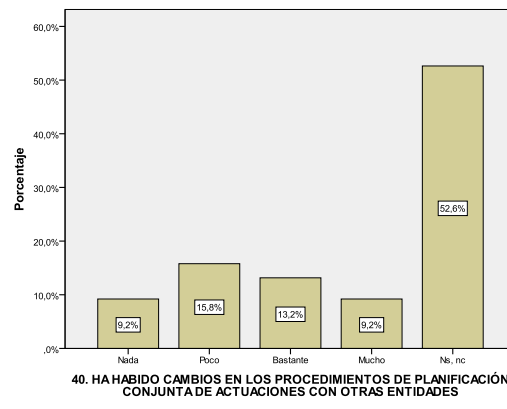
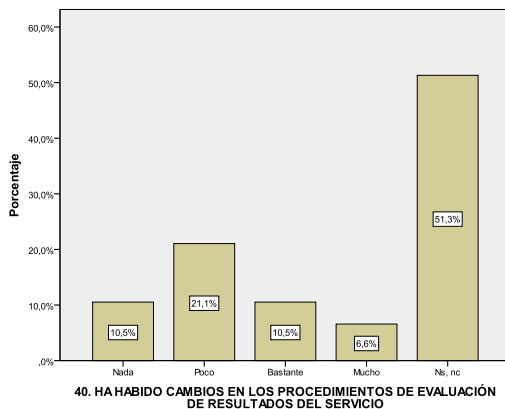
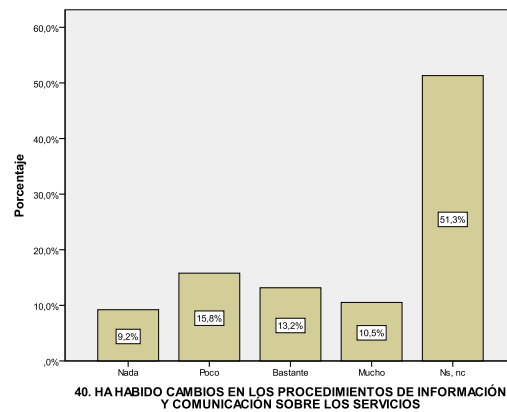
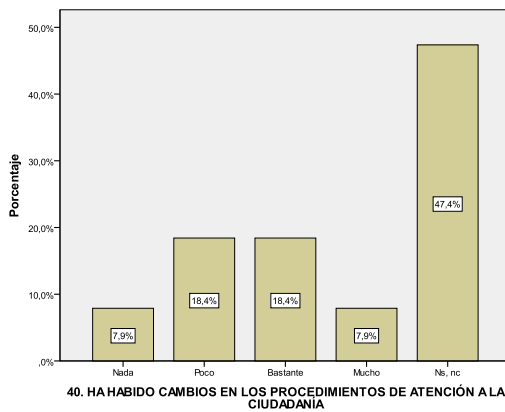
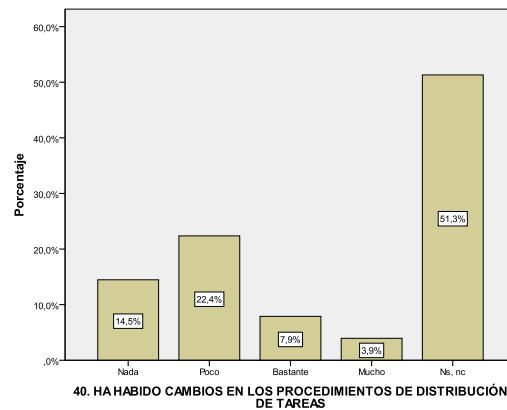
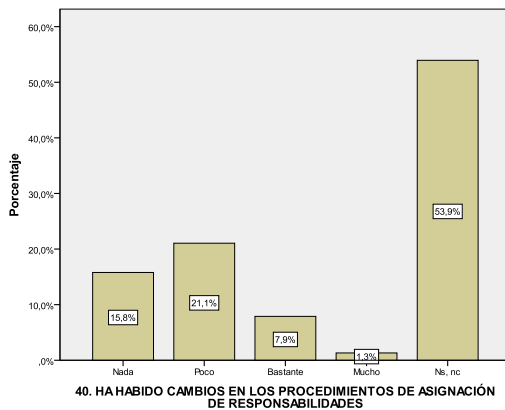
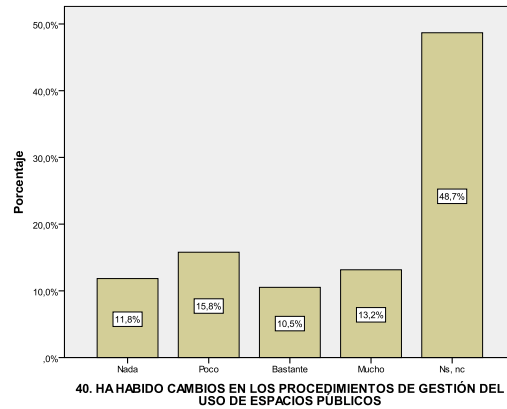
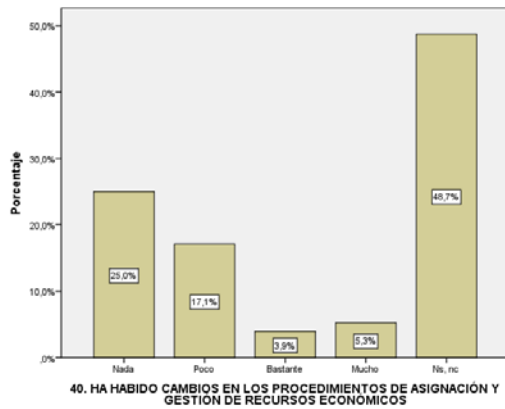
40. COMO CONSECUENCIA DE ESOS SISTEMAS DE CONTROL O SEGUIMIENTO, ¿SE HAN PRODUCIDO CAMBIOS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO?

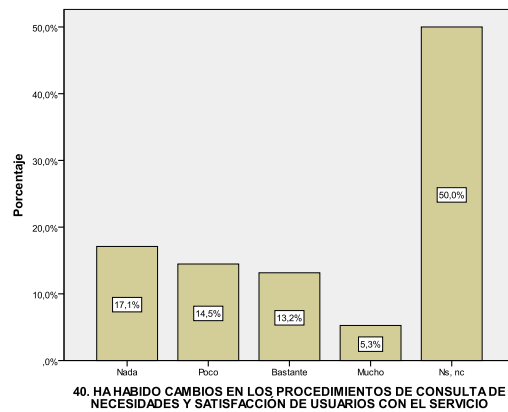
Medias. ¿En qué medida ha habido un cambio en los siguientes procedimientos?



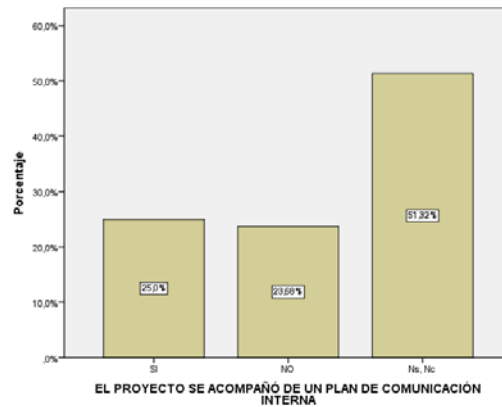


La innovación pública en la administración local

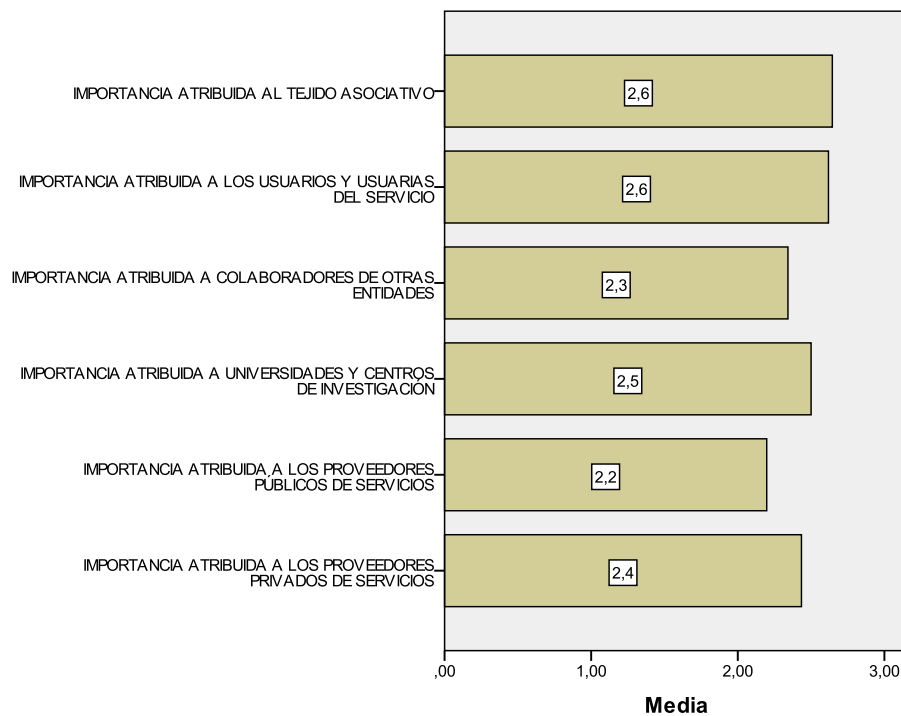




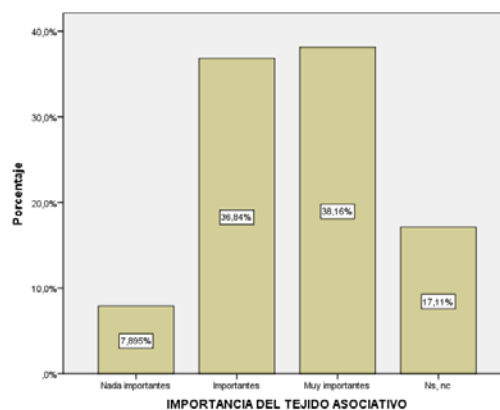
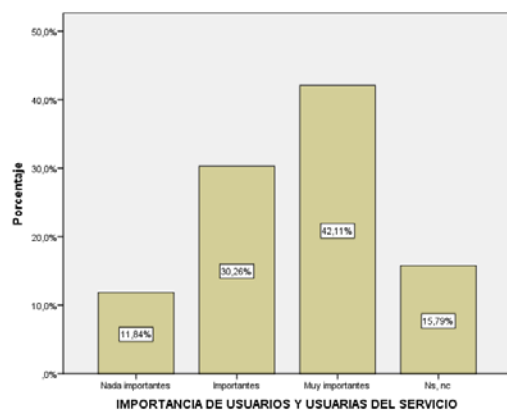
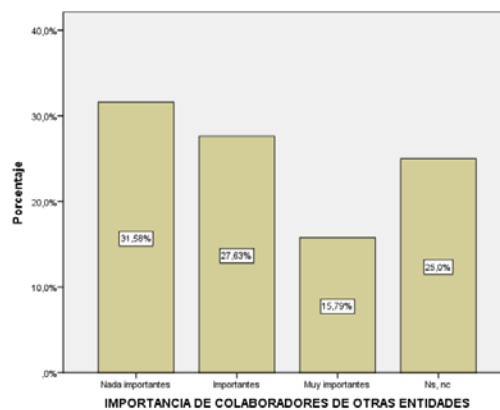
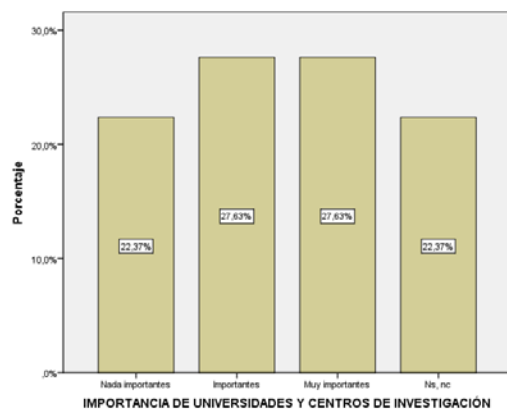
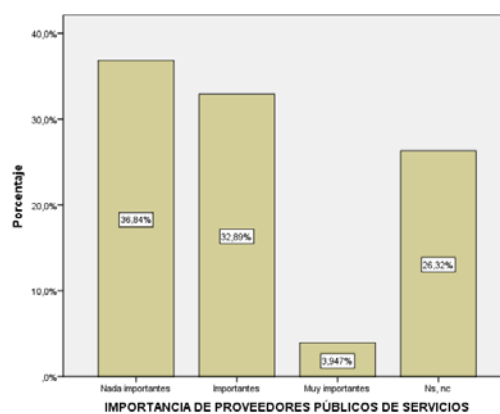
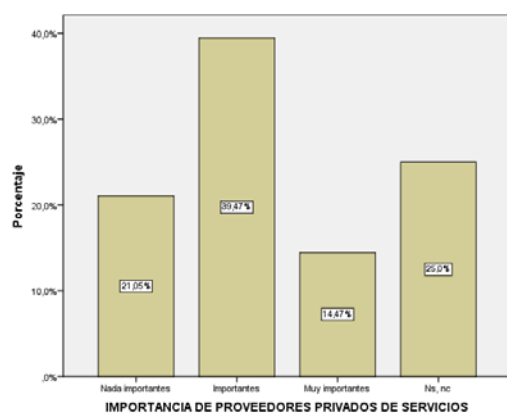
41. ¿LA INTRODUCCIÓN Y/O DESARROLLO DEL PROYECTO SE HA ACOMPAÑADO DE UN PLAN DE COMUNICACIÓN INTERNA?



42. ¿HASTA QUÉ PUNTO FUERON IMPORTANTES LOS SIGUIENTES COLABORADORES EN EL DESARROLLO DEL PROYECTO?

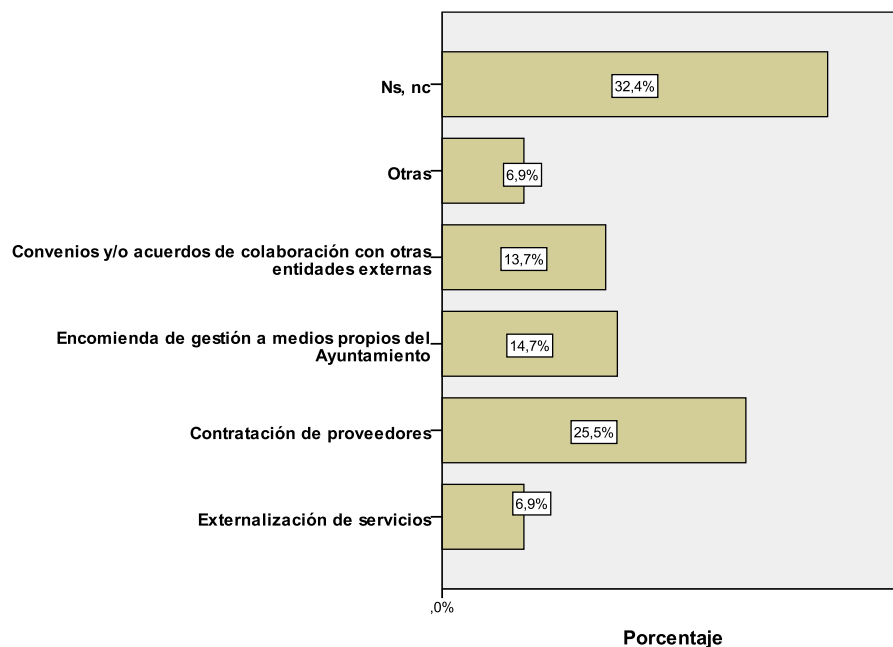


La innovación pública en la administración local

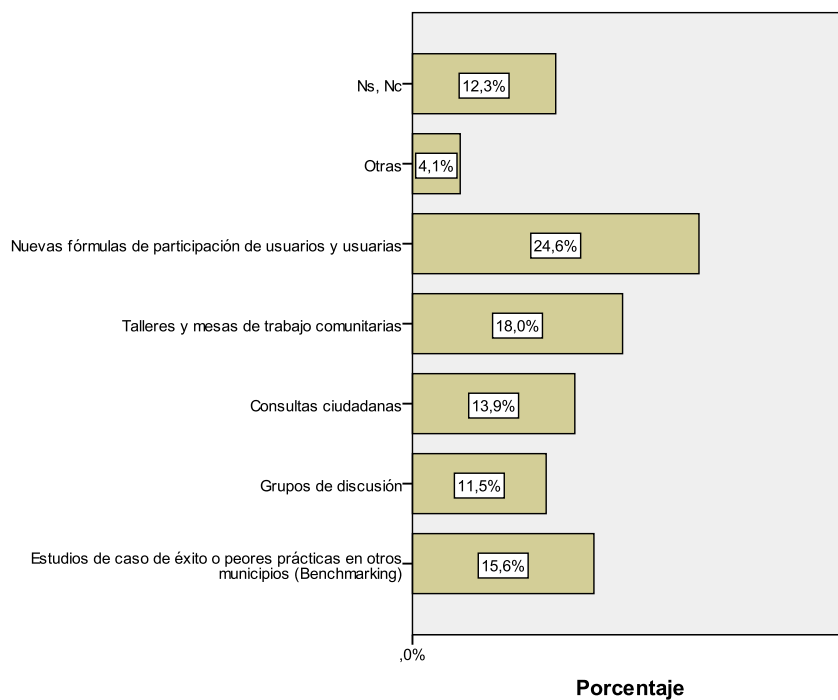


GESTIÓN

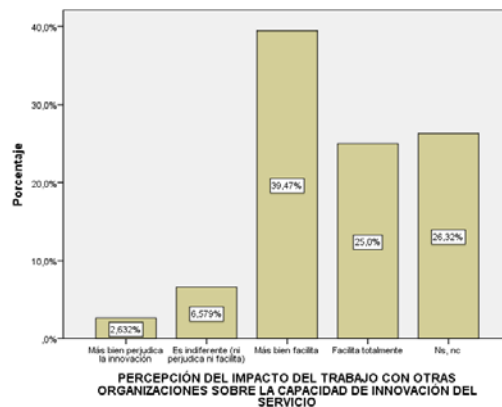
43. PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PROYECTO, ¿HA SIDO NECESARIO RECURRIR A NUEVAS FÓRMULAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS?



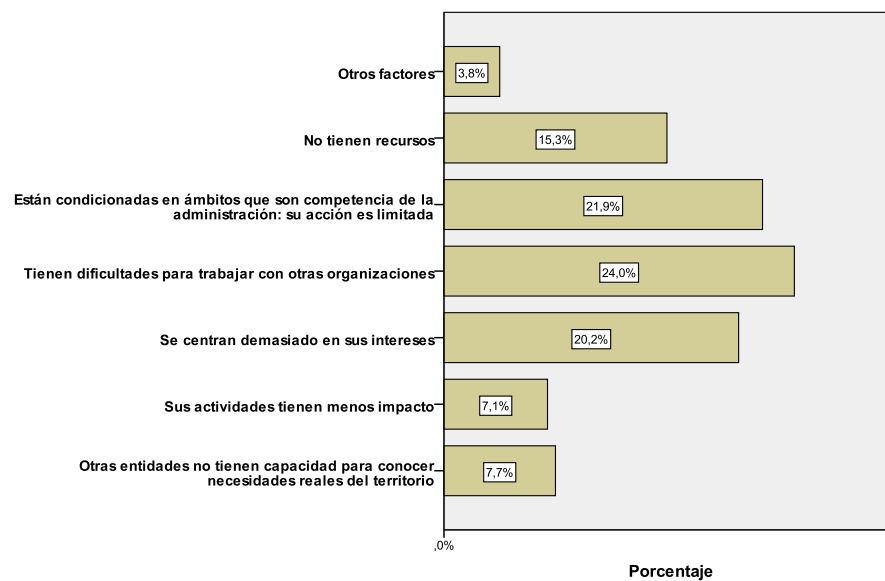
44. PARA EL DESARROLLO DEL PROYECTO, ¿HA SIDO NECESARIO RECURRIR A NUEVAS HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS?



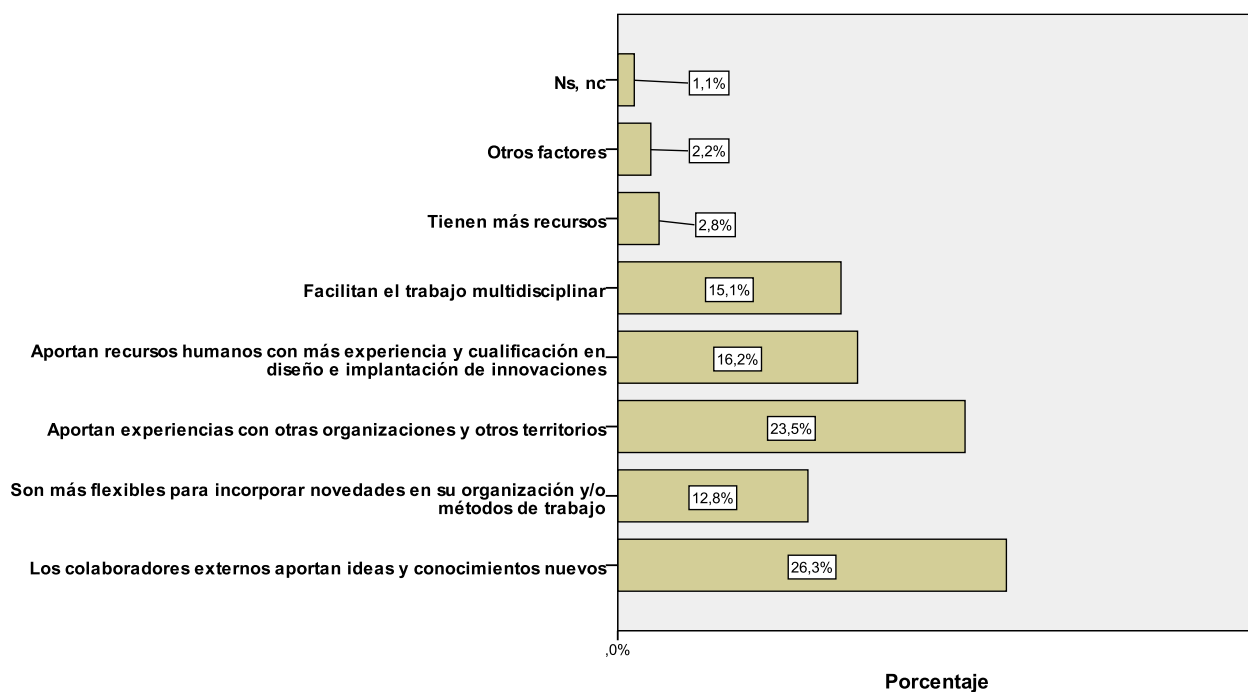
45. ¿CONSIDERA QUE EL TRABAJO CONJUNTO CON OTRAS ENTIDADES PUEDE PERJUDICAR O FACILITAR LA INNOVACIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS?



46. EN ESTA COLABORACIÓN CON OTRAS ENTIDADES, ¿QUÉ FACTORES CONSIDERA QUE DIFICULTAN MÁS LA INNOVACIÓN?

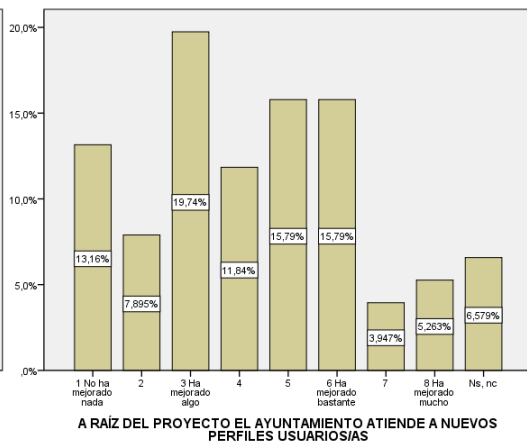
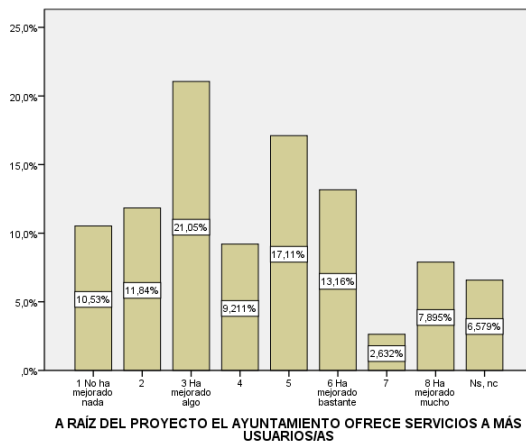
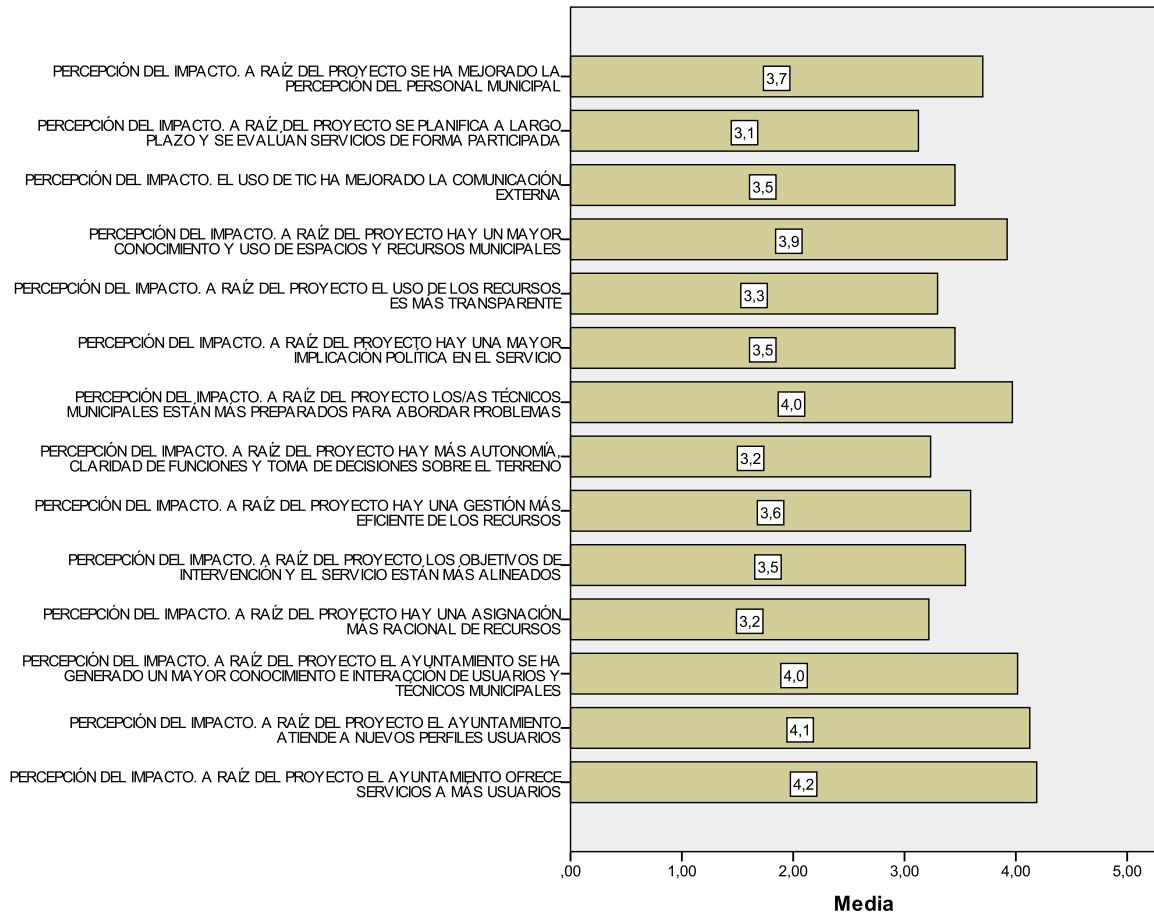


47. ¿QUÉ FACTORES POSITIVOS CREE QUE TIENE LA COLABORACIÓN CON OTRAS ORGANIZACIONES EN LA PUESTA EN MARCHA DE INICIATIVAS INNOVADORAS?

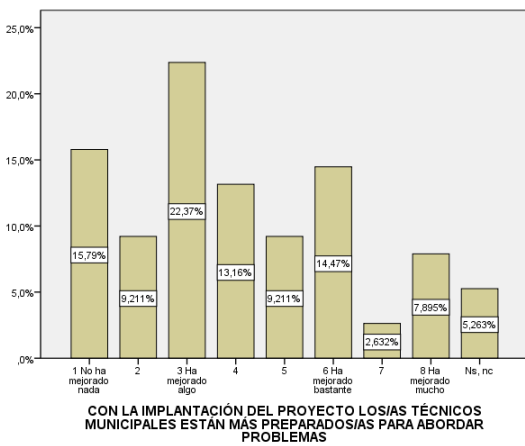
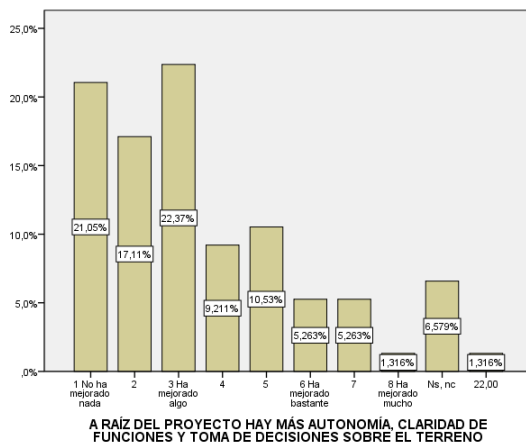
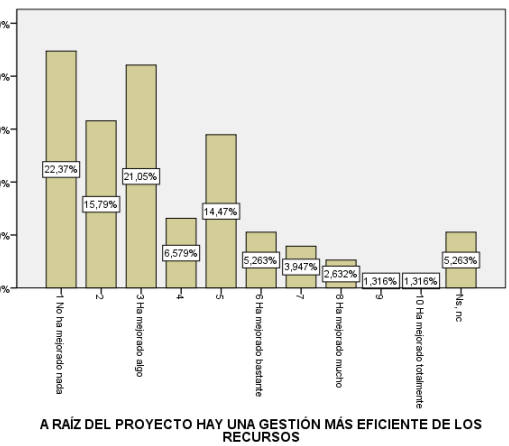
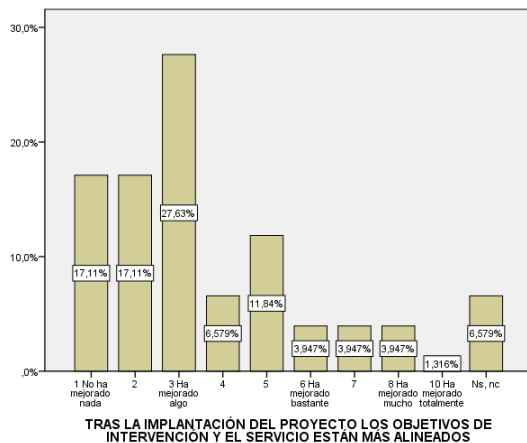
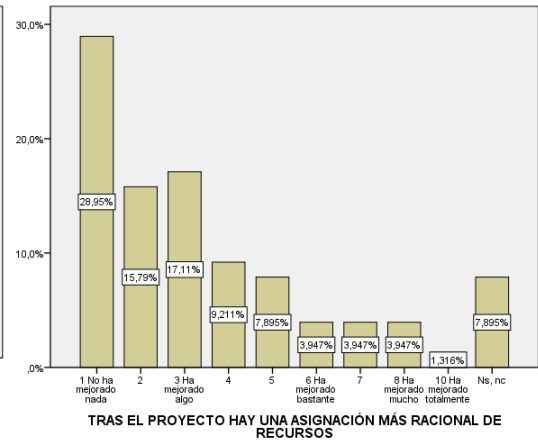
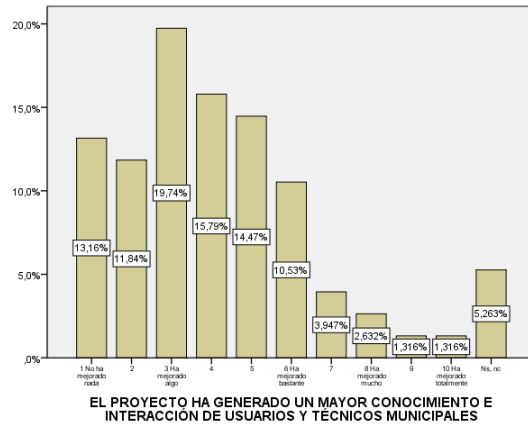


RESULTADOS E IMPACTOS

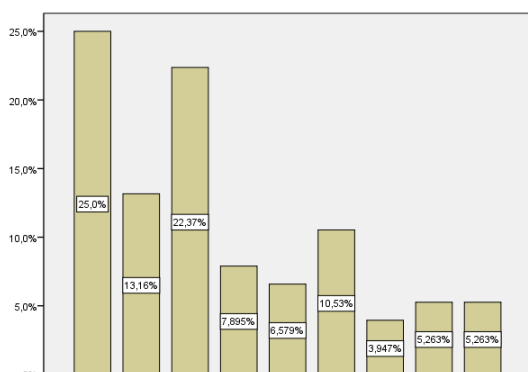
48. EN SU OPINIÓN, ¿QUÉ IMPACTOS HA TENIDO EL PROYECTO INNOVADOR EN LA ORGANIZACIÓN?



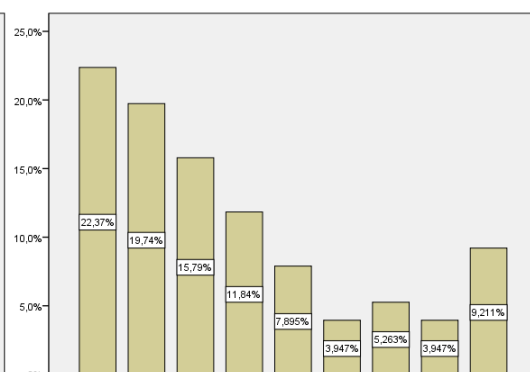
La innovación pública en la administración local



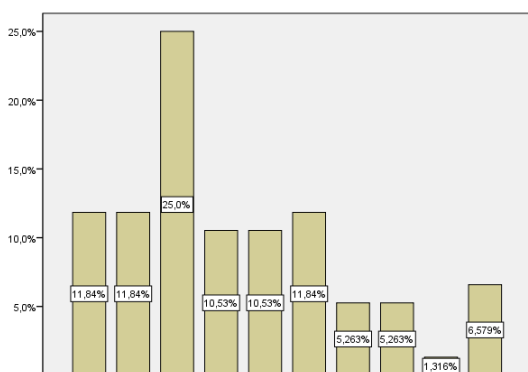
La innovación pública en la administración local



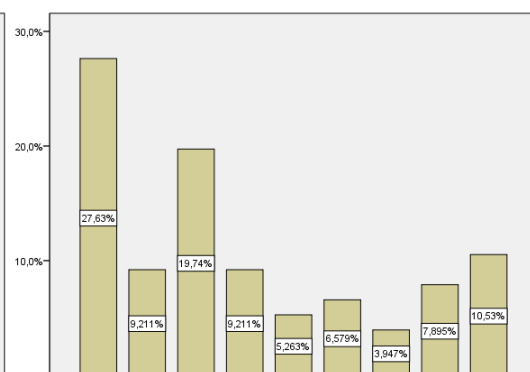
TRAS EL PROYECTO HAY UNA MAYOR IMPLICACIÓN POLÍTICA EN EL SERVICIO



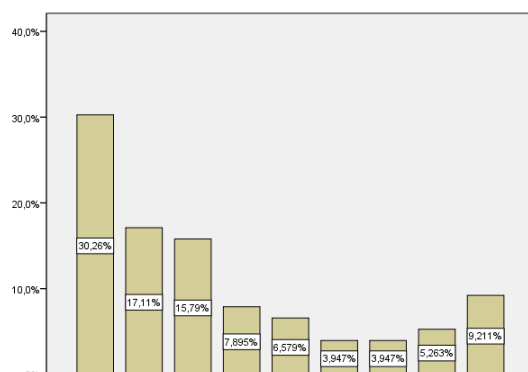
A RAÍZ DEL PROYECTO EL USO DE LOS RECURSOS ES MÁS TRANSPARENTE



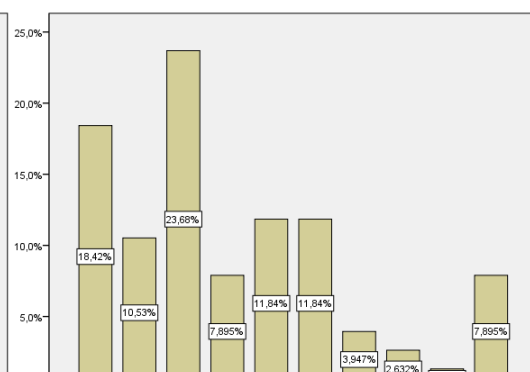
TRAS LA IMPLANTACIÓN DEL PROYECTO HAY UN MAYOR CONOCIMIENTO Y USO DE ESPACIOS Y RECURSOS MUNICIPALES



EL USO DE TIC A LO LARGO DEL PROYECTO HA MEJORADO LA COMUNICACIÓN EXTERNA

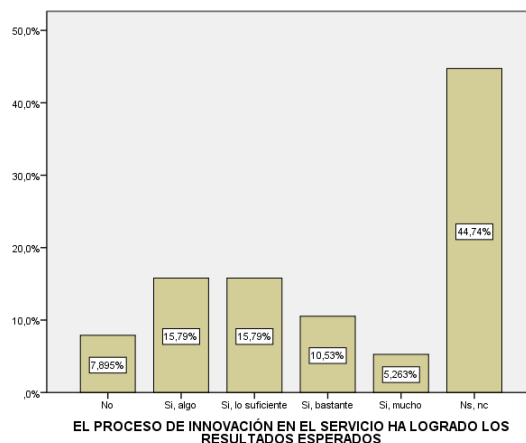


A RAÍZ DEL PROYECTO SE PLANIFICA A LARGO PLAZO Y SE EVALÚAN SERVICIOS DE FORMA PARTICIPADA

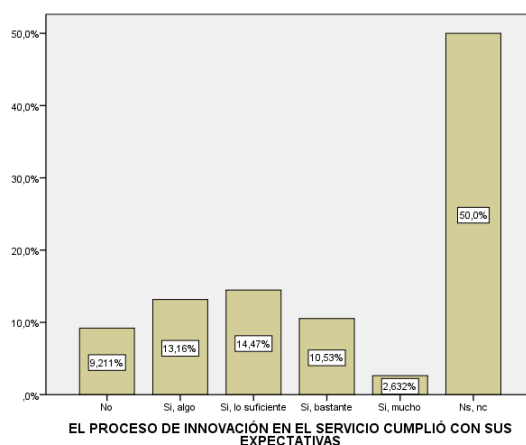


HA MEJORADO LA PERCEPCIÓN DEL PERSONAL MUNICIPAL

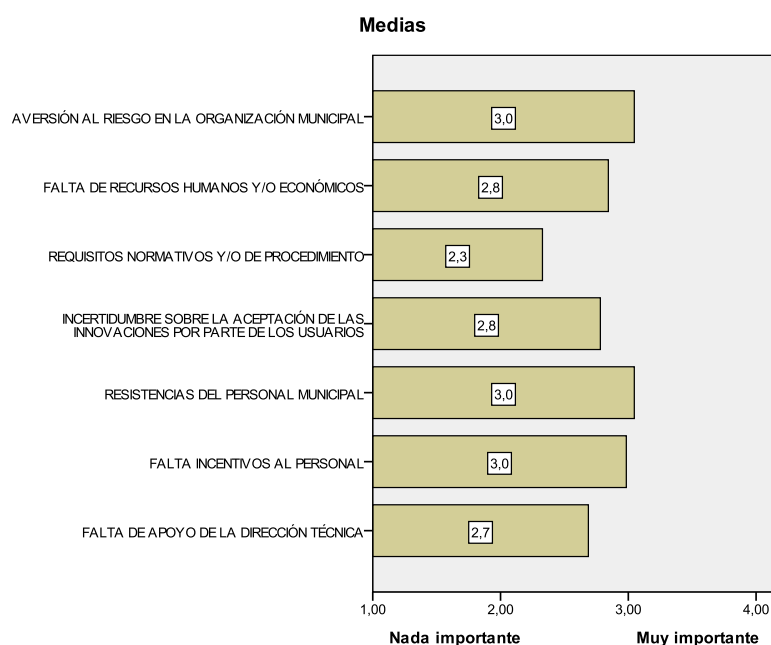
49. ¿CONSIDERA QUE EL PROCESO DE INNOVACIÓN HA LOGRADO LOS RESULTADOS ESPERADOS?



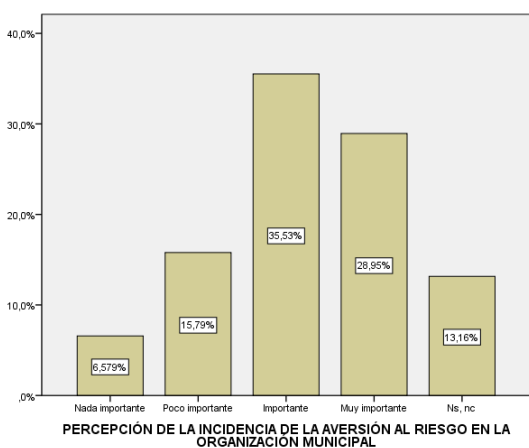
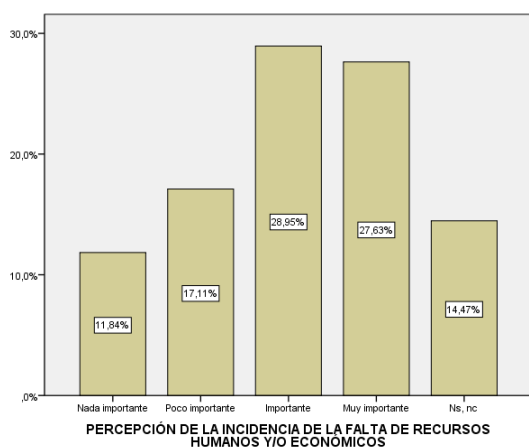
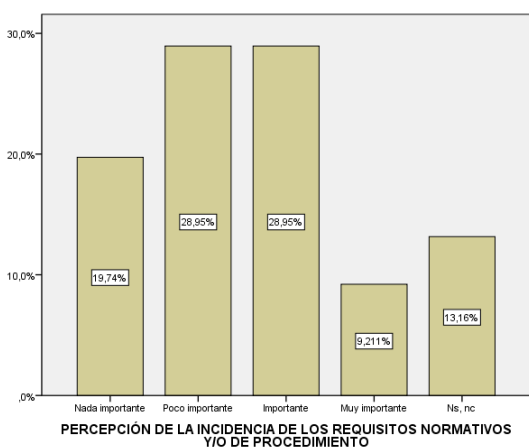
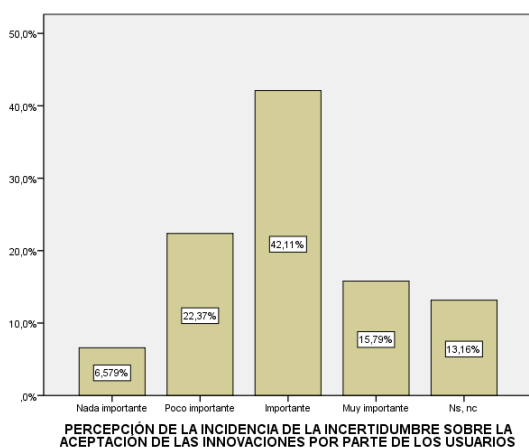
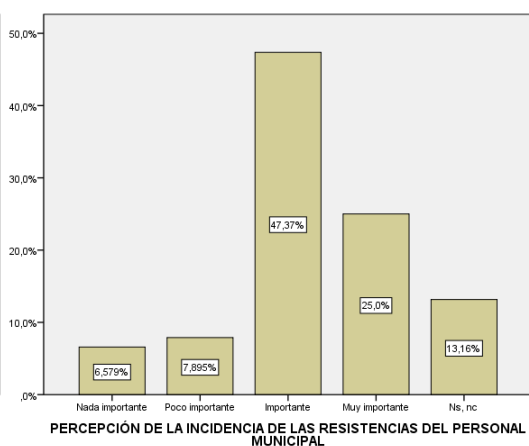
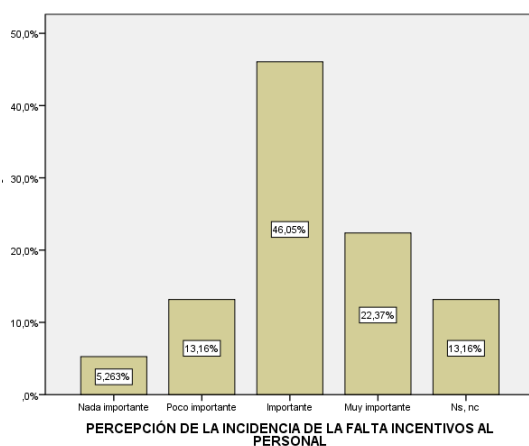
50. ¿CUMPLIÓ CON SUS EXPECTATIVAS?



51. DESDE EL INICIO DEL PROYECTO, ¿QUÉ IMPORTANCIA CREE QUE HAN TENIDO LOS SIGUIENTES FACTORES?

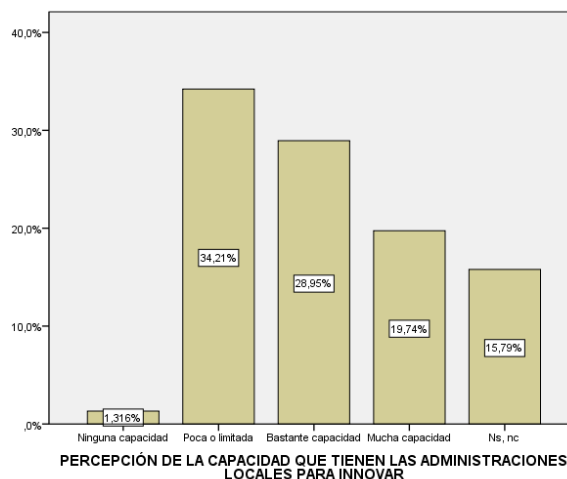


La innovación pública en la administración local

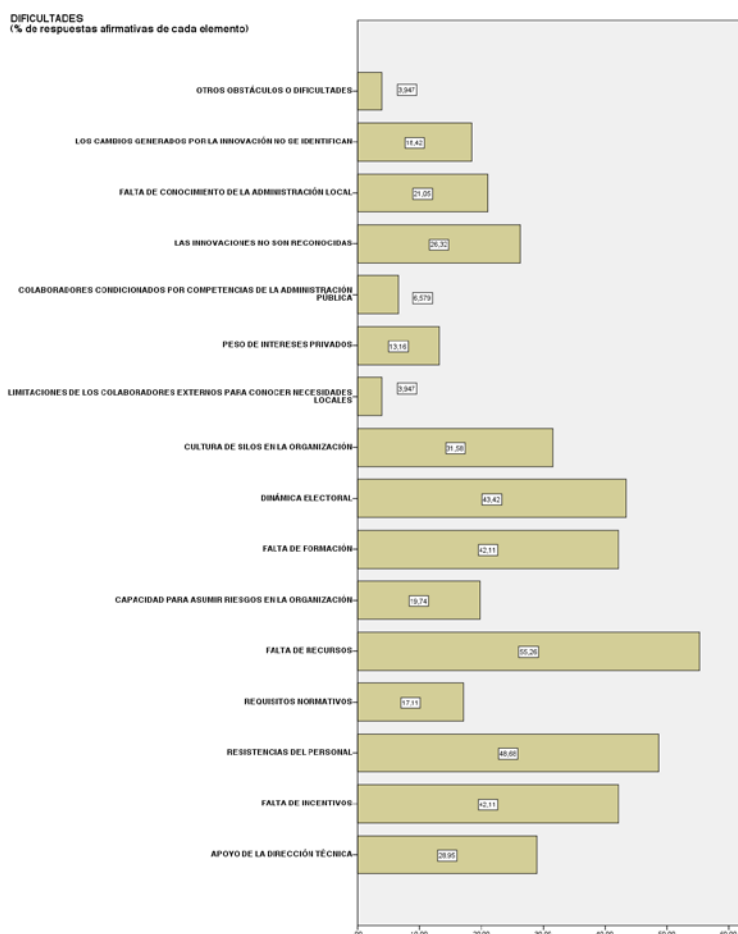


VISIÓN DE LA INNOVACIÓN

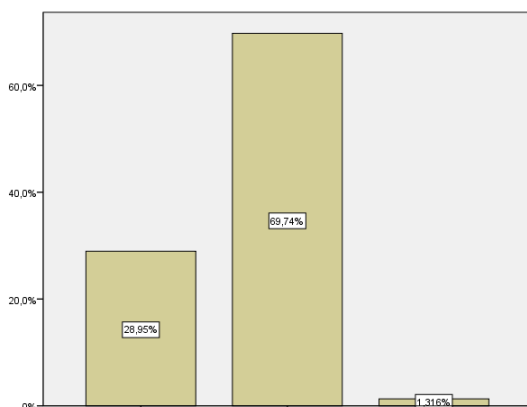
52. EN TÉRMINOS GENERALES Y DESDE SU PUNTO DE VISTA, ¿CUÁL CREE QUE ES LA CAPACIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES PARA INNOVAR?



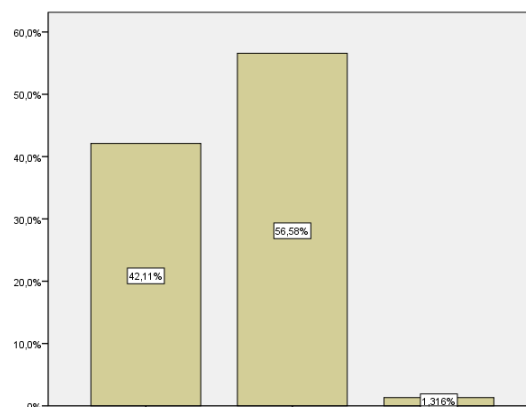
53. EN SU OPINIÓN, ¿CUÁLES HAN SIDO LAS PRINCIPALES DIFICULTADES PARA LA PUESTA EN MARCHA DE PROYECTOS INNOVADORES EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL?



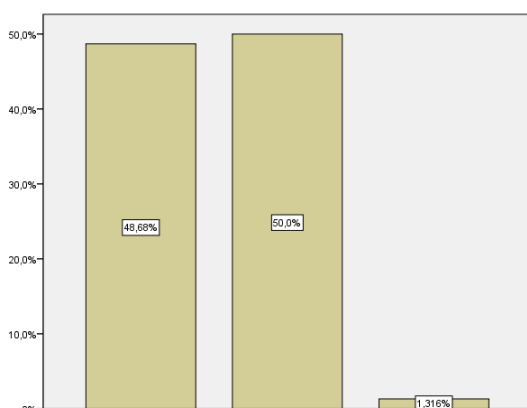
La innovación pública en la administración local



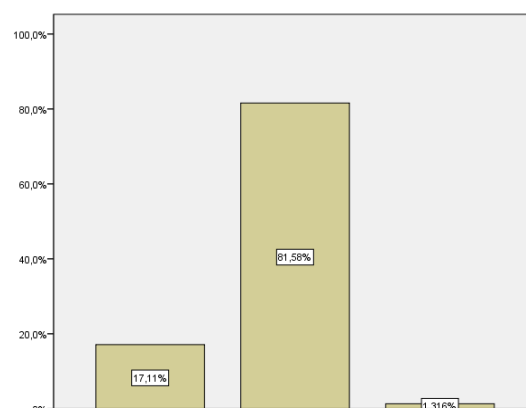
FALTA DE APOYO DE LA DIRECCIÓN TÉCNICA



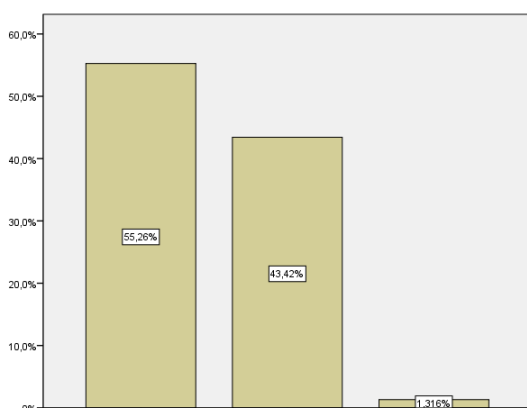
FALTA DE INCENTIVOS



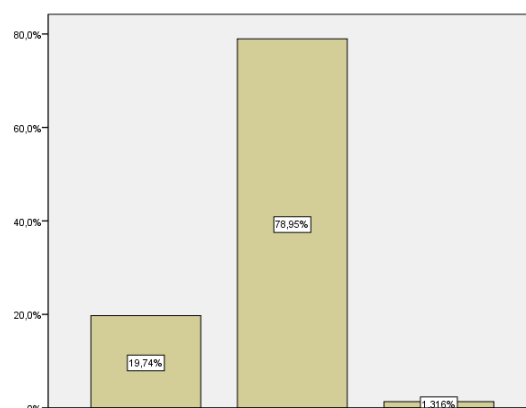
RESISTENCIAS DEL PERSONAL



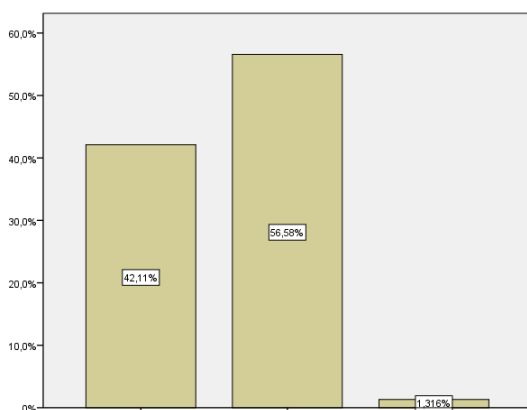
REQUISITOS NORMATIVOS



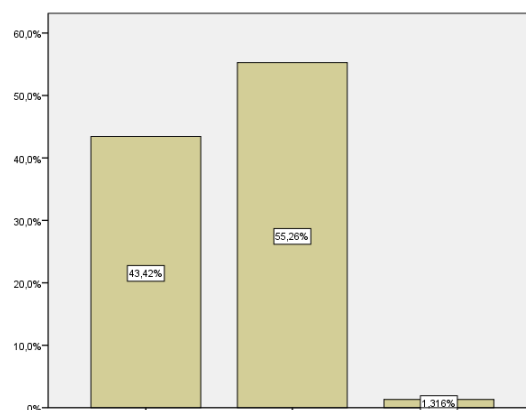
FALTA DE RECURSOS



CAPACIDAD PARA ASUMIR RIESGOS EN LA ORGANIZACIÓN

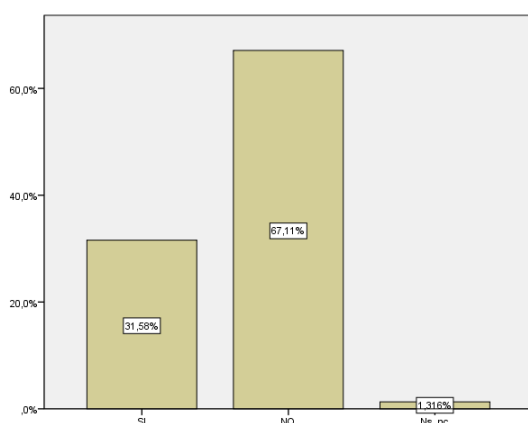


FALTA DE FORMACIÓN DEL PERSONAL

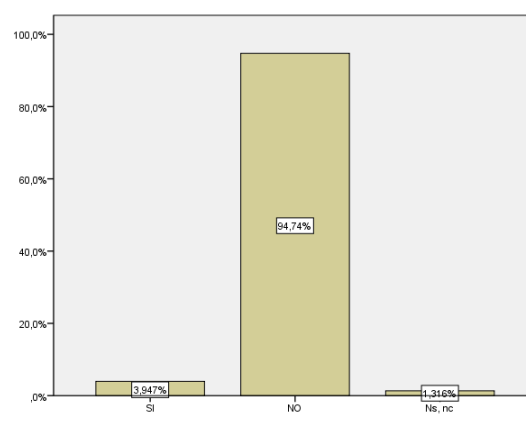


DINÁMICA ELECTORAL

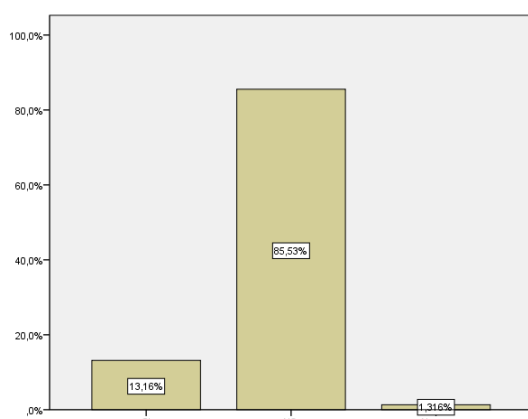
La innovación pública en la administración local



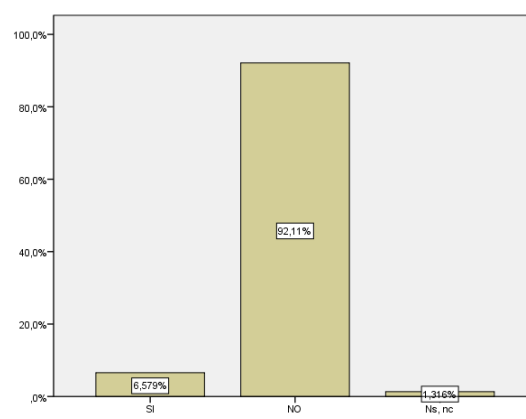
CULTURA DE SILOS EN LA ORGANIZACIÓN



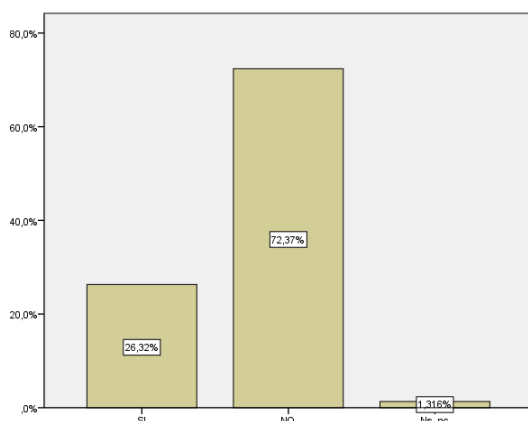
LIMITACIONES DE LOS COLABORADORES EXTERNOS PARA CONOCER NECESIDADES LOCALES



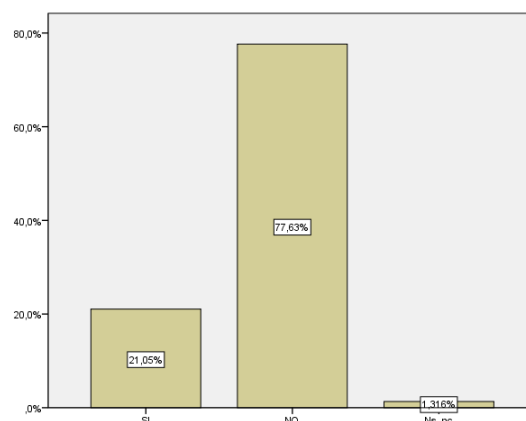
PESO DE INTERESES PRIVADOS



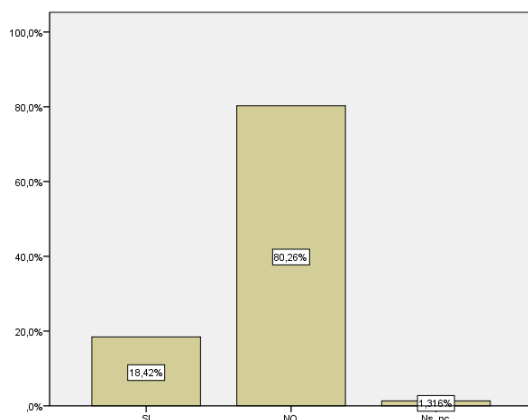
CONDICIONAMIENTOS Y LIMITACIONES DE LOS COLABORADORES FRENTE A LAS COMPETENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



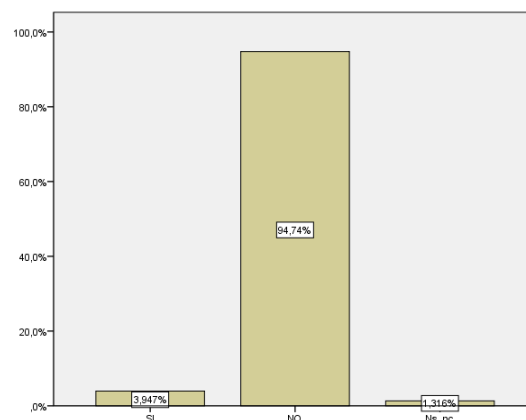
FALTA DE RECONOCIMIENTO DE LAS INNOVACIONES



DESCONOCIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

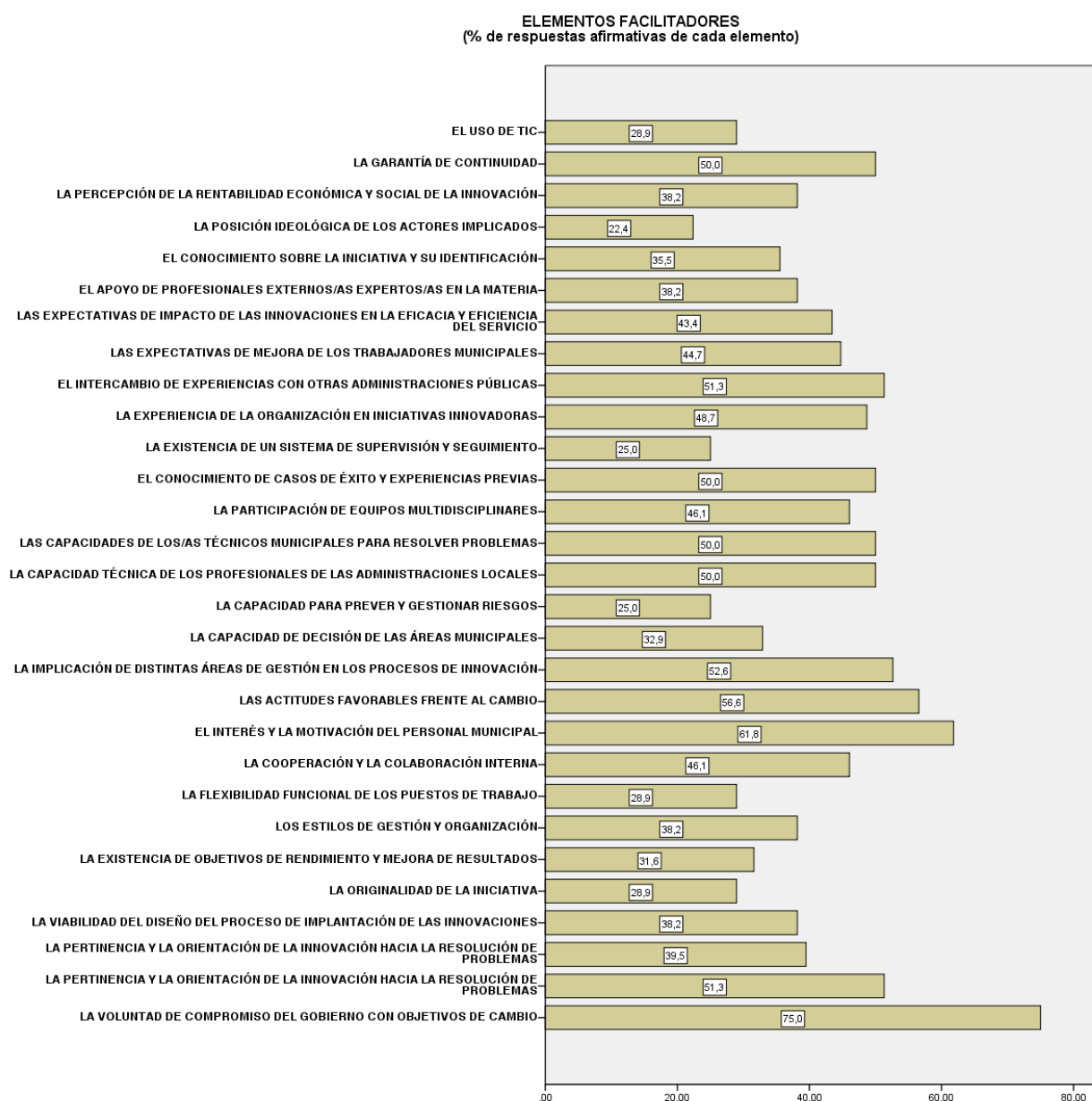


LOS CAMBIOS GENERADOS POR LA INNOVACIÓN NO SE IDENTIFICAN

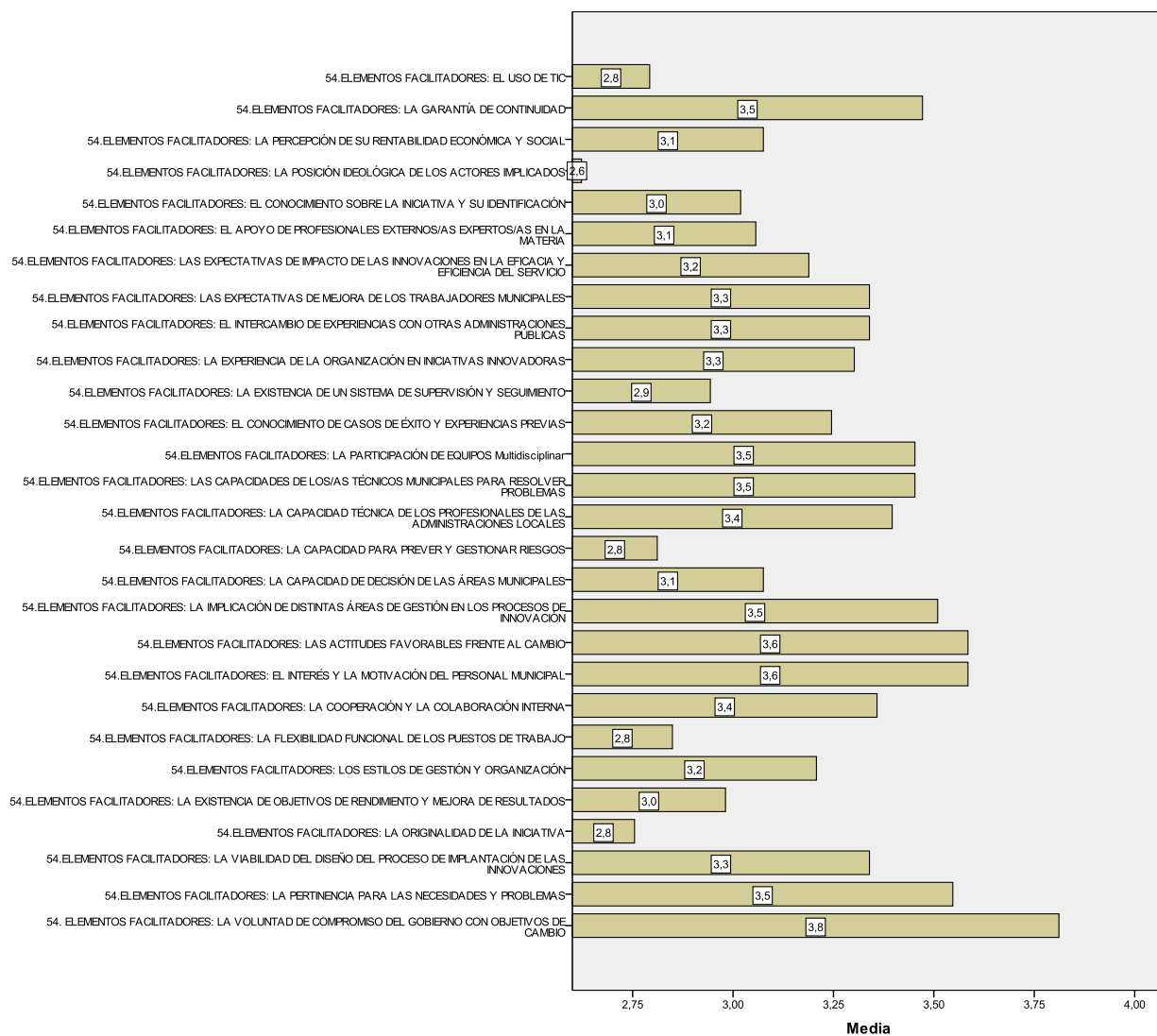


OTROS OBSTÁCULOS O DIFICULTADES

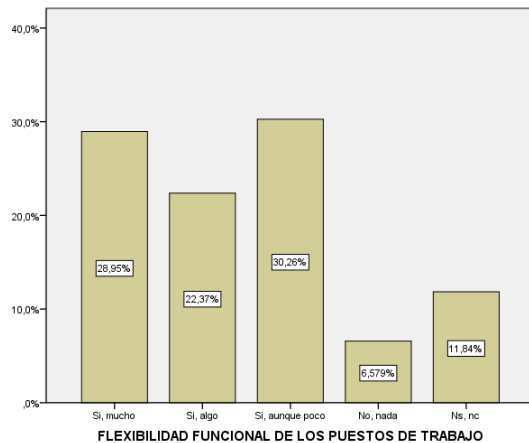
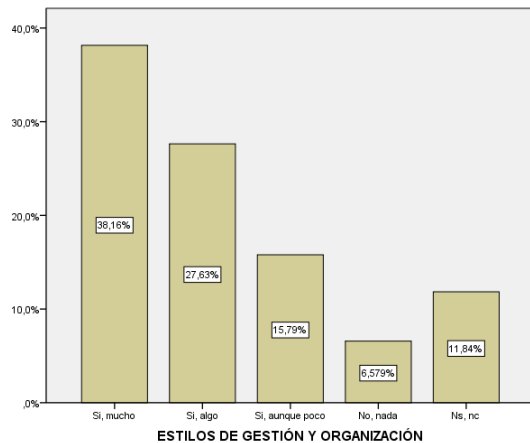
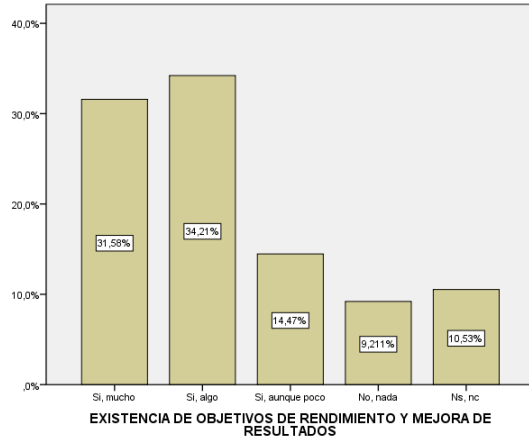
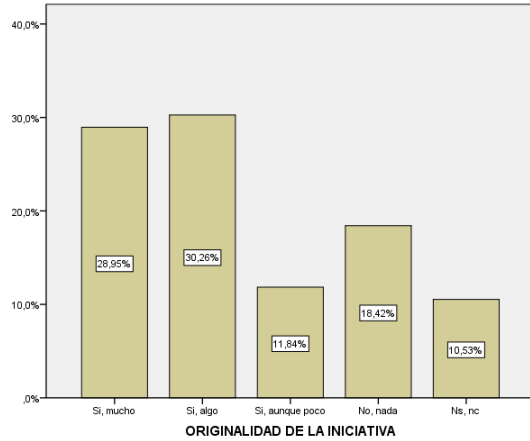
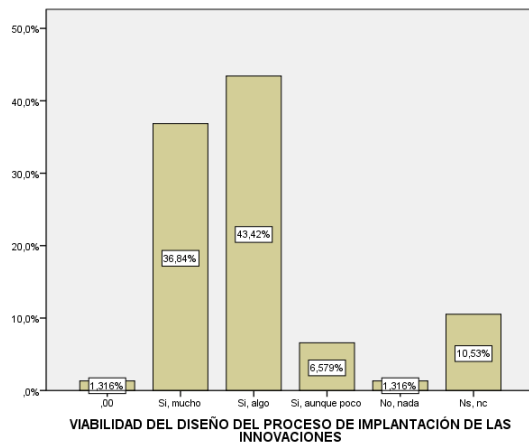
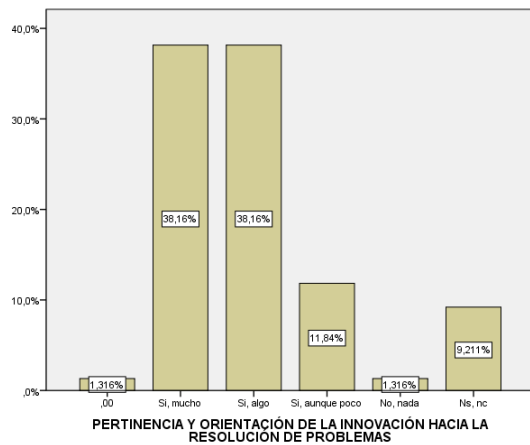
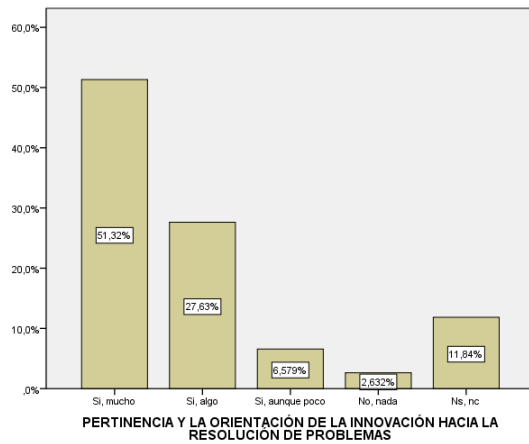
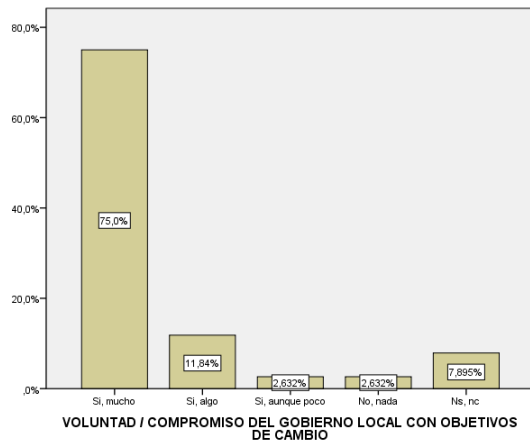
54. EN SU OPINIÓN, ¿CUÁLES HAN SIDO LOS ELEMENTOS FACILITADORES PARA LA PUESTA EN MARCHA DEL PROYECTO?



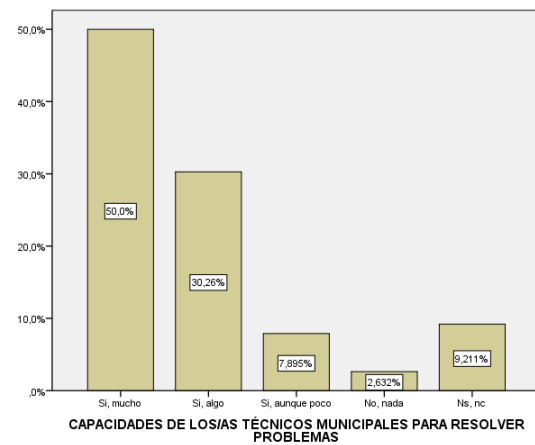
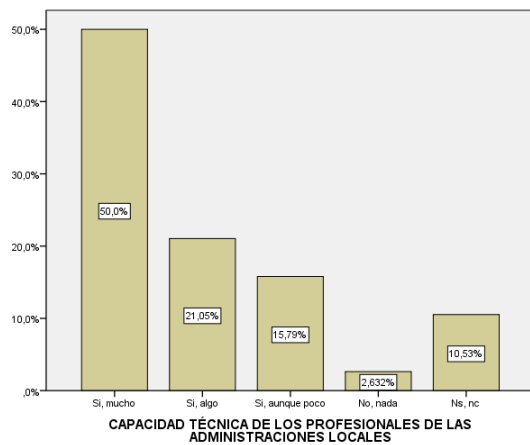
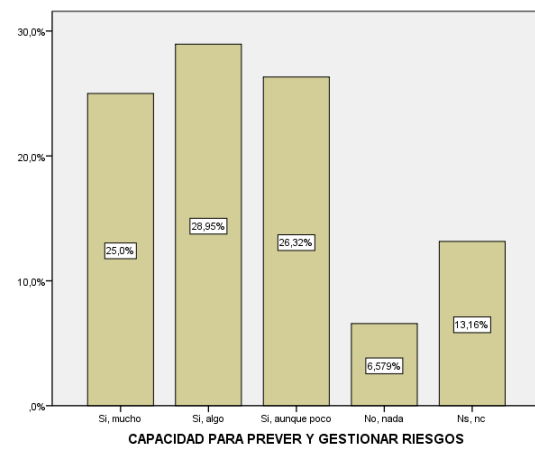
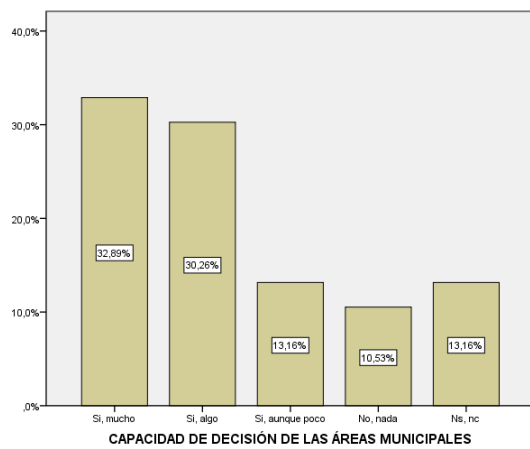
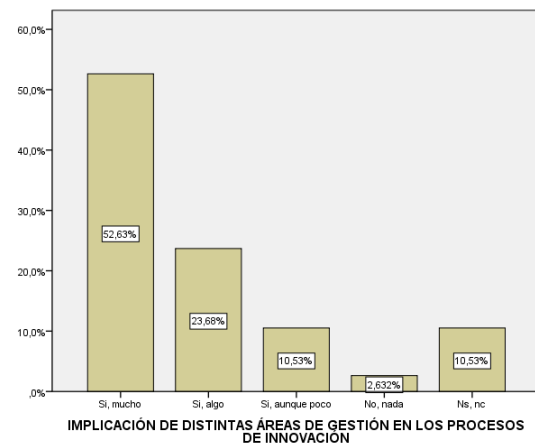
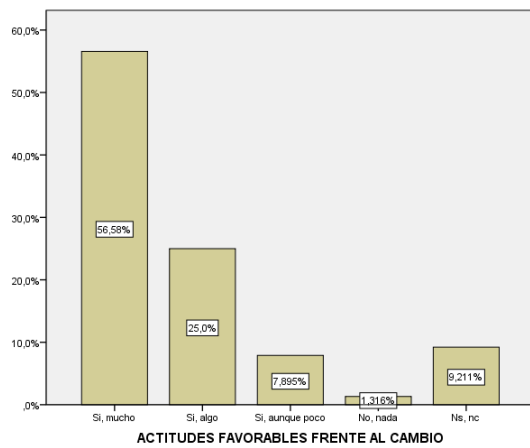
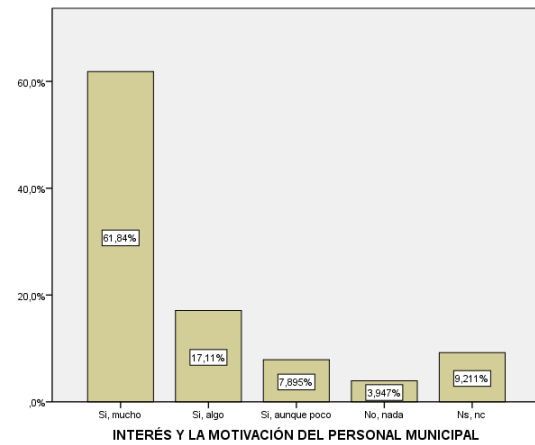
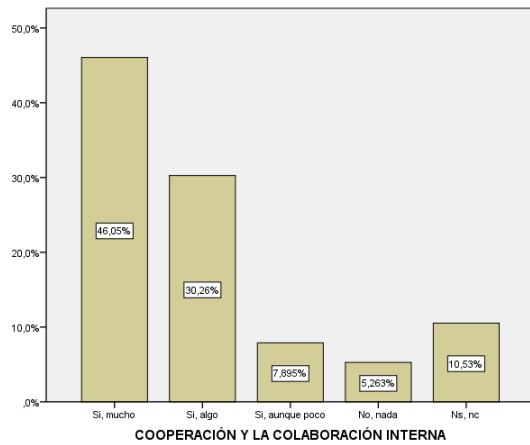
Medias (1= no es nada importante; 4= es muy importante):



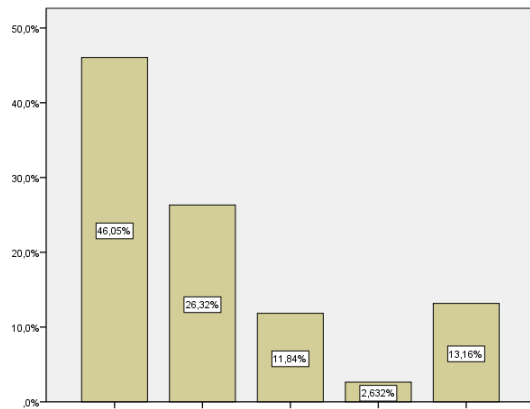
La innovación pública en la administración local



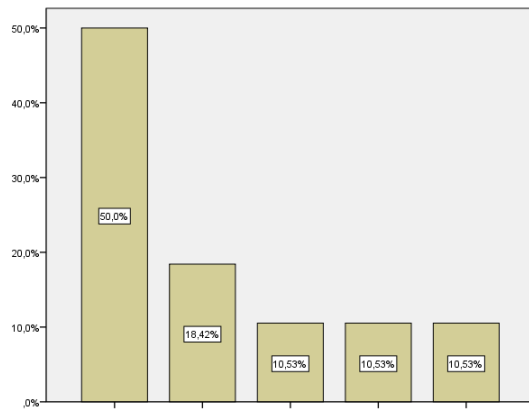
La innovación pública en la administración local



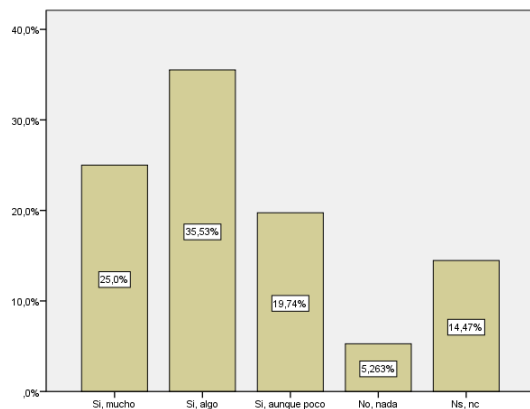
La innovación pública en la administración local



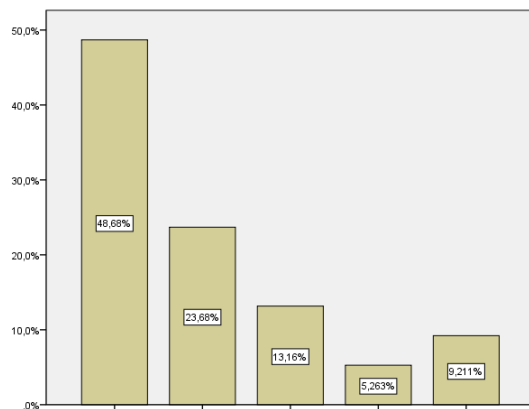
PARTICIPACIÓN DE EQUIPOS MULTIDISCIPLINARES



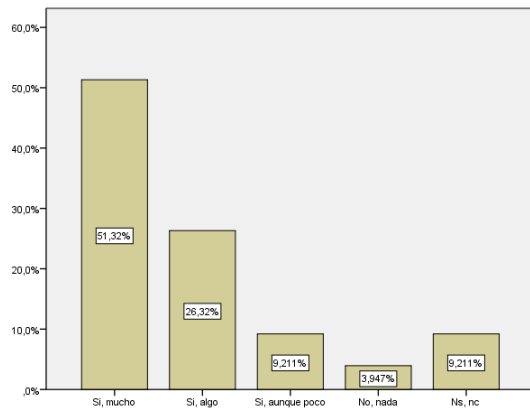
CONOCIMIENTO DE CASOS DE ÉXITO Y EXPERIENCIAS PREVIAS



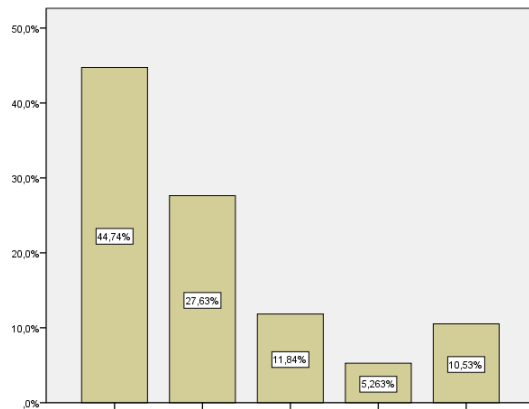
EXISTENCIA DE UN SISTEMA DE SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS PROCESOS DE INNOVACIÓN



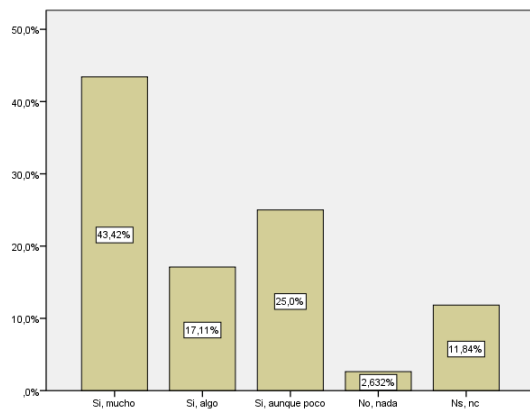
EXPERIENCIA DE LA ORGANIZACIÓN EN INICIATIVAS INNOVADORAS



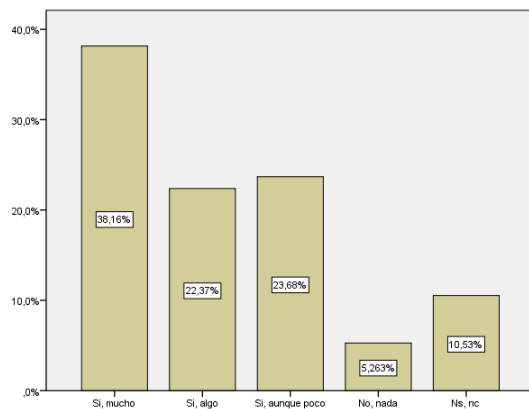
EL INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS CON OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



EXPECTATIVAS DE MEJORA DE LOS TRABAJADORES MUNICIPALES



EXPECTATIVAS DE IMPACTO DE LAS INNOVACIONES EN LA EFICACIA Y EFICIENCIA DEL SERVICIO



APOYO DE PROFESIONALES EXTERNOS/AS EXPERTOS/AS EN LA MATERIA

La innovación pública en la administración local

