

Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas

**Quim Brugué,
Ismael Blanco y
Júlia Boada**

Quim Brugué

Catedrático de Ciencia Política y Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Docente e investigador en los ámbitos de la gestión y el análisis de las políticas públicas, los gobiernos locales y la innovación democrática. Entre 2003 y 2008 ejerció como Director General de Participación Ciudadana en la Generalitat de Catalunya.

Ismael Blanco

Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Actualmente es investigador Ramón y Cajal en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP). Previamente, investigador postdoctoral en De Montfort University (Reino Unido) con una beca Beatriu de Pinós. Sus temas de investigación son las políticas públicas urbanas, la rehabilitación de barrios, las redes de gobernanza urbana, la participación ciudadana y el desarrollo comunitario.

Júlia Boada

Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona (UPF) y colaboradora de investigación en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP).

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:
Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP)
Universidad Autónoma de Barcelona (UAB)
08193 Bellaterra, Barcelona - España
E-mails: quim.brugue@uab.cat
ismael.blanco@uab.cat
j.boadadanes@gmail.com

Todos desean la innovación, pero pocos saben cómo obtenerla. Su oscuridad parece especialmente intensa cuando nos referimos a la administración pública, donde priman las rutinas y las exigencias de seguridad.

Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas*

Introducción

El término innovación se ha convertido en un icono. Las personas hemos de ser innovadoras para poder progresar, la economía solo se recuperará a partir de la innovación, las entidades sociales necesitan ser innovadoras para adaptarse a los nuevos tiempos, y la administración solo logrará una modernización eficaz si es capaz de mostrarse innovadora. La innovación, tal como indican Pollitt y Hupe (2011), se ha convertido en un “concepto mágico”.

Este acuerdo genérico, sin embargo, plantea algunos interrogantes cuando se intenta concretar el *porqué*, el *qué* y el *cómo* de la innovación. Por un lado, como con todos los conceptos “mágicos”, el término innovación es polisémico y su definición ha despertado intensas discusiones académicas (Moulaert ...[et al], 2005; Ramírez-Alujas, 2011 y 2012; Voorberg ...[et al], 2013). Sin pretender profundizar en estos debates, dedicaremos el primer apartado de este artículo a definir nuestra posición sobre el *porqué*, el *qué* y el *cómo* de la innovación en el ámbito de la administración pública.

Por otro lado, la contundencia con la que defendemos la necesidad de la innovación tiende a desvanecerse cuando pasamos de la teoría a la práctica. Al convertir las palabras en hechos nos asaltan múltiples dificultades operativas, de manera que la innovación a menudo se presenta como una caja negra. Todos la desean, pero pocos saben cómo obtenerla. Y su oscuridad parece especialmente intensa cuando nos referimos a la administración pública, donde priman las rutinas y las exigencias de seguridad. Así pues, el *cómo* de la innovación ha despertado también intensos debates (Mulgan y Albury, 2003; Chesbrough, 2003; Cornella y Flores, 2007; Longo, 2012), y este es el terreno en el que pretendemos situar nuestras aportaciones.

El artículo parte, como se verá más adelante, de una investigación donde se exploraron cuatro experiencias de políticas públicas innovadoras. En cada una de ellas se analizaron sus características

Recibido: 17-12-2013. Aceptado: 27-04-2014.

(*) Una versión preliminar del texto fue presentado en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, GIGAPP-Fundación Ortega y Gasset, Madrid, 22 al 24 de septiembre de 2013.

básicas, aunque el acento se colocó sobre cómo se generó su fuerza innovadora. Una fuerza que -según nuestra hipótesis de trabajo- nace en un determinado *entorno* y se moviliza cuando actúan los *motores* de la innovación. *Entornos y motores* serán pues los recursos conceptuales que utilizaremos para entender el cómo de la innovación en las políticas públicas.

Con estos objetivos en mente, el primer apartado ofrece una visión panorámica de nuestro marco teórico, articulado a partir de los interrogantes en torno al porqué, el qué y el cómo de la innovación. El segundo apartado, por su parte, presenta los casos de estudio. Se trata de un material empírico extenso que se esquematiza con fines ilustrativos, sin pretender profundizar en cada una de las experiencias innovadoras. El tercer apartado se concentra en el cómo de la innovación y, con esta finalidad, define los conceptos de *entornos* y *motores* y los aplica a los casos de estudio. Finalmente, tras cruzar conceptos con experiencias, las conclusiones del artículo se destinan a sintetizar nuestra aportación, la que, como se había anticipado, se centra en identificar los factores que pueden facilitar las prácticas innovadoras en la administración pública.

1. Innovación y políticas públicas

La mayoría de los estudios sobre innovación beben de sus orígenes *schumpeterianos* y, por lo tanto, enraízan con el sector privado y con las actitudes emprendedoras que se asocian al mercado y al capitalismo. Estas bases, durante los últimos veinte años, se han adaptado y trasladado primero al ámbito del *management* público (Lynn, 1997; Osborne y Brown, 2005; Moulaert y Nussbaumer, 2006; Moore y Hartley, 2008) y, más recientemente, a través de un giro en sus objetivos, al terreno de lo que conocemos como innovación social (Von Hippel, 2005; Mulgan, 2007; Bassi, 2011; Moulaert, 2010; Voorberg ...[et al], 2013).

Como ya hemos anticipado, no vamos a entrar ahora en los debates conceptuales sobre el sentido y el significado de la innovación, sino que nos limitaremos a apuntar nuestras posiciones en relación con el *porqué*, al *qué* y al *cómo* de la innovación en el sector público y, más concretamente, en la elaboración de políticas públicas.

El *porqué* de la innovación en las políticas públicas

Las instituciones públicas no viven aisladas de su entorno. Al contrario, suelen interactuar con la realidad de una forma especialmente intensa, pues es ella la que les provee tanto de demandas como de recursos. Las

La voluntad de construir una administración innovadora choca con la propia naturaleza de unas organizaciones que no están pensadas para la innovación sino, más bien, para evitarla.

administraciones públicas reflejan el mundo que las rodea y, simultáneamente, aspiran a transformarlo, de manera que sus vínculos con el contexto social y económico son muy estrechos. Así pues, las razones que justifican la necesidad de modernizar la administración pública no se encuentran únicamente en sus desajustes internos sino, sobre todo, en los retos de un entorno en profunda transformación.

Hoy es un lugar común referirse a las incertidumbres que despierta un contexto que algunos han definido como un auténtico cambio de época (Bauman, 2000; Subirats, 2011). Una transformación de tal calado que, lógicamente, desconcierta a las instituciones públicas que deberían lidiar con esa realidad emergente. En este contexto de intensas transformaciones, las administraciones públicas buscan reinventarse y la innovación se convierte en un imperativo.

En estas circunstancias, nadie parece dudar de la necesidad de apostar por la innovación, aunque al trasladar esta apuesta al funcionamiento cotidiano y efectivo de la administración pública surgen múltiples interrogantes. La voluntad de construir una administración innovadora choca con la propia naturaleza de unas organizaciones que no están pensadas para la innovación sino, más bien, para evitarla. No se trata de una crítica fácil; es una constatación: las administraciones públicas se han construido históricamente sobre los pilares *weberianos* de la seguridad, la continuidad, la uniformidad y la certidumbre tecnocrática. Cuatro pilares que otorgan una enorme estabilidad, pero que restan agilidad y libertad de movimientos. Nuestras administraciones están tradicionalmente dotadas de potentes músculos ejecutores, pero les falta el cerebro creativo que asociamos a las habilidades adaptativas e innovadoras que ahora reclamamos (Brugué, 2009).

Y sin embargo, según parece, están obligadas contextualmente a ser innovadoras. No les queda más remedio. La innovación, tal como ya habíamos apuntado, no es una opción sino una obligación. Y para comprender las razones de esta *obligación*, se nos sugiere que la administración pública necesita innovar para dar respuesta a unos problemas que -en un contexto de profunda transformación- no solo han cambiado sino que se han convertido en altamente complejos y poliédricos. La literatura académica se ha referido a estos problemas como *wicked problems* y ha subrayado los déficits cognitivos de las administraciones públicas a la hora de abordarlos (Rittel y Webber, 1973; Wagenaar, 2007; Weber y Khademanian, 2008).

Frente a la creciente complejidad de los problemas, las respuestas que se apoyan únicamente en el músculo tecnocrático se muestran insuficientes. De hecho, la expresión *policy failure* pone de manifiesto

Mientras que la innovación instrumental se asimila a conceptos de gestión como la mejora continuada, la innovación sustantiva nos remite a saltos cognitivos que afectan a la propia naturaleza de las políticas públicas.

la incapacidad de las instituciones públicas, superadas por unos asuntos que las desbordan (Boven y Hart, 1998). Tal como lo expresa Innerarity (2011), las dificultades que hoy tenemos para hacer frente a la crisis económica, a la cohesión social o al cambio climático no se encuentran tanto en la falta de capacidad administrativa como en las dificultades cognitivas para abordar estos asuntos en toda su complejidad. Es esta irreductible complejidad de nuestros problemas la que, en definitiva, convierte la innovación en una exigencia y nos conduce hacia una administración que debemos construir sobre los nuevos pilares -más inseguros, ciertamente- del saber, la adaptabilidad y la innovación. Cuando el músculo se muestra insuficiente, hemos de desarrollar el cerebro que nos ha de permitir hablar, pensar y, finalmente, innovar.

El qué de la innovación en las políticas públicas

Tal como fue subrayado en el apartado anterior, en aquellas sociedades caracterizadas por el cambio y la incertidumbre, la innovación se ha convertido en una retórica omnipresente. Una retórica polisémica y que, tal como recogen diversos estudios, abre la puerta a una pluralidad de enfoques y definiciones (Osborne y Brown, 2005; Ramírez-Alujas, 2012).

De entrada, es posible distinguir entre enfoques instrumentales y sustantivos. Los primeros se refieren a la innovación como un conjunto de ideas que permiten mejorar la eficiencia de determinadas actuaciones. La innovación, desde esta óptica, no modifica lo que se hace sino la manera de hacerlo. 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 continuada, la innovación sustantiva nos remite a saltos cognitivos que afectan a la propia naturaleza de las políticas públicas.

En este artículo optamos por un enfoque sustantivo que interpreta la innovación como la capacidad de construir nuevas respuestas frente a los problemas complejos y desconcertantes que deben abordar las políticas públicas. La innovación, por lo tanto, no se relaciona con nuevas técnicas sino con nuevos conocimientos. Simultáneamente, como se explicará en el próximo apartado, consideramos que mientras las técnicas pertenecen al dominio de individuos expertos, los conocimientos son siempre de origen coral. La innovación, por lo tanto,

La innovación es siempre colectiva, una reflexión compartida y democrática donde el nuevo conocimiento se genera a partir del intercambio.

invoca tanto un *salto cognitivo* como una generación *democrática* del mismo (Von Hippel, 2005).

En otros términos, asociamos innovación con nuevo conocimiento, aunque este no se genera simplemente por acumulación de información sino que requiere de la experiencia, los juicios y las valoraciones de una amplia red de actores. La innovación, en tanto que generación de nuevo conocimiento sustantivo, es más un viaje colectivo que un esfuerzo individual (Landry, 2000; Guia [et al], 2009). Las instituciones innovadoras no se dedican a acumular información sino que articulan procesos plurales de reflexión que generan nuevo conocimiento. La innovación, siguiendo las propuestas de Innerarity (2011), es un proceso que transforma reflexivamente la información en algo inteligente y, de esta manera, lo convierte en conocimiento.

La dimensión coral y colectiva de la innovación permite diferenciarla de un concepto muy cercano pero que se posee de manera individual: la creatividad. En este sentido, la creatividad es una condición necesaria pero no suficiente para promover la innovación, que siempre requiere un esfuerzo interactivo suplementario. Por otro lado, tal como proponía Schumpeter en sus trabajos seminales, la creatividad se relaciona con la destrucción (creativa). Así, el sentido disruptivo de la creatividad nos recuerda que la innovación, incluso en el ámbito de la administración pública, no puede limitarse a mejoras continuas sino que debe introducir saltos cualitativos. Innovamos cuando, entre todos, somos capaces de generar ideas que *revolucionan* nuestra forma de definir y abordar los viejos problemas.

En definitiva, a partir de las reflexiones presentadas en los párrafos anteriores, nuestra definición de innovación toma en consideración dos aspectos clave:

- La innovación sustantiva, en primer lugar, parte de reconocer el desconocimiento o, si se prefiere, de un saber superado. Una institución -pública en nuestro caso- que no sea capaz de ponerse en cuestión y de dudar de sus propias actividades, nunca podrá ser innovadora. La innovación de la que hablamos, por lo tanto, es aquella que genera nuevo conocimiento, mientras que no consideraríamos innovador mejorar el viejo conocimiento.

- En segundo lugar, la innovación es siempre colectiva, una reflexión compartida y democrática donde el nuevo conocimiento se genera a partir del intercambio. Este aspecto de la innovación nos parece crucial y, consecuentemente, le dedicamos algún comentario adicional en el siguiente apartado.

El cómo de la innovación en las políticas públicas

En el plano conceptual en el que nos movemos en el primer apartado, nos hemos referido al *cómo* de la innovación en las políticas públicas como un proceso que genera nuevo conocimiento a través del diálogo entre una pluralidad de actores. La innovación supone un salto cognitivo que solo se produce a través de una reflexión colectiva y democrática. La innovación, como ya habíamos mencionado, no la generan individuos que monopolizan sabiduría sino colectivos que comparten y aprenden unos de otros.

Se trata de un debate antiguo y recurrente en el ámbito de la filosofía política y de las ciencias sociales. Ya en el siglo IV a. C., Platón y Aristóteles mostraban sus discrepancias sobre la mejor forma de adoptar decisiones *sabias*. Para Platón, existía una aristocracia cognitiva -formada por los mejores- que debía asumir esta tarea, mientras que para Aristóteles nunca el más sabio de los hombres podía alcanzar la sabiduría que almacenaban muchos hombres. El conocimiento individual frente al conocimiento colectivo.

Un debate similar es el que enfrenta la racionalidad tecnocrática con la racionalidad deliberativa. La racionalidad tecnocrática, ejemplificada en Weber, considera que la mejor forma de tomar una decisión es recurrir a los expertos, mientras que la racionalidad deliberativa, que tiene en Habermas a uno de sus referentes actuales, supone que las mejores decisiones derivan de actos comunicativos que permiten poner en diálogo perspectivas diversas (Habermas, 1999; Hajer y Wagenaar, 2003; Gutman y Thompson, 2004).

Así pues, en el corazón de los debates en torno a la innovación late la tensión entre la producción individual o colectiva de nuevo conocimiento. Este debate es de una enorme trascendencia para la ciencia de la administración, pues pone en duda su tradicional sesgo tecnocrático y la acerca al mundo -siempre considerado lejano- de la democracia. En nuestras percepciones más consolidadas, la administración se ocupa de la gestión técnicamente adecuada de las acciones, mientras que la política se dedica al debate democrático sobre qué decisiones tomar. Sin embargo, con la definición de innovación que proponemos estamos subvirtiendo esta premisa clásica y, por lo tanto, poniendo en duda parte del acervo conceptual acumulado (Fischer y Forester, 1993).

En la disciplina que analiza las políticas públicas, no estamos ante un replanteamiento original, pero sí relativamente reciente. De hecho, podríamos resumirlo en las divergencias conceptuales entre dos clásicos: *Speaking Truth to Power* de Wildavsky (1979) y *The*

Intelligence of Democracy de Lindblom (1965). Ambos libros expresan sus puntos de vista en la elegante elección de sus títulos. Wildavsky supone que existe un conocimiento experto que monopoliza la verdad y que, por lo tanto, debe ser *contado* a las personas que toman decisiones investidas de poder. Las políticas públicas se construyen, pues, en los castillos tecnocráticos. Lindblom, en cambio, considera que el saber no se monopoliza sino que nace del intercambio de argumentos -de la democracia-. Se trata de un *giro* que nos traslada del castillo a la plaza pública.

2. Experiencias innovadoras: de la teoría a la práctica

En este segundo apartado se presentan las cuatro experiencias innovadoras que hemos analizado. Por razones de espacio no es posible entrar en detalles de cada uno de los estudios de caso -que pueden encontrarse en la investigación original (Boada, Blanco y Brugué, 2013)- y, por lo tanto, nos referiremos a ellos de manera muy sintética. Así pues, a pesar de la base empírica de nuestro trabajo, lo que sigue se centra menos en el relato de los casos y más en una lectura analítica de los mismos.

Una aproximación a cuatro políticas públicas innovadoras

Las cuatro políticas públicas innovadoras que hemos analizado son los *Catálogos del Paisaje* (una política destinada a gestionar el paisaje en tanto factor clave para la calidad de vida de las personas), la *Ley de Barrios* (una política integral y compleja destinada a la lucha contra la segregación urbana), los *Centros Cívicos* de Girona (una política que trabaja la cohesión social desde lógicas comunitarias y relacionales) y la *Súper-manzana* de Gracia (una política de movilidad basada en una concepción poliédrica tanto del espacio urbano como de las personas que lo utilizan). Las dos primeras políticas se desarrollan en la escala regional-autonómica (Cataluña), mientras que las otras dos lo hacen en la escala local (Girona y el barrio de Gracia de Barcelona).

Escogimos estas experiencias por su diversidad temática y, sobre todo, porque podíamos identificarlas como casos de innovación sustantiva. No se trata de políticas que mejoren procesos de trabajo ya existentes, sino que proponen giros sustantivos tanto en relación con los problemas que abordan como con las soluciones que apuntan. Adicionalmente, las cuatro políticas han sido diseñadas, implementadas y, al menos parcialmente, evaluadas; de manera que disponemos de perspectiva temporal y de materiales para su análisis. También se

trata de políticas cuyo carácter innovador ha sido reconocido tanto en el ámbito académico como en el profesional, de manera que podemos imponer un requisito de prestigio que avala su carácter innovador (Ajuntament de Barcelona, 2003; Ajuntament de Girona, 2007; Nel·lo, 2008 y 2011; Observatori del Paisatge de Catalunya, 2012).

Finalmente, tan solo recordar que, metodológicamente, nuestro trabajo empírico partió del análisis documental de fuentes secundarias y se completó con una aproximación cualitativa a partir de 12 entrevistas semiestructuradas a actores clave de las diversas políticas públicas. Concretamente, para cada uno de los casos se entrevistó a cuatro perfiles diferentes, facilitando así el contraste entre las distintas aportaciones: un responsable político de la política pública, un técnico vinculado a su implementación, un experto externo que la hubiera analizado, y un ciudadano comprometido y activo en el ámbito de la política¹.

A continuación repasamos las principales características de cada uno de los cuatro casos. Para ello, en lugar de relatar individualmente las cuatro experiencias, hemos optado por una presentación analítica donde recuperamos nuestras reflexiones sobre el *porqué* y el *qué* de la innovación y las aplicamos a los casos de estudio. Nos reservamos las reflexiones sobre el *cómo* para el siguiente apartado, donde nos centraremos en los entornos y los motores de la innovación.

El *porqué* de la innovación: problemas no resueltos y voluntad de abordarlos

La innovación es un imperativo para una administración pública del siglo XXI que pretenda afrontar los problemas inéditos y crecientemente complejos que se le plantean. Así pues, lejos de ser una moda

¹ Las personas entrevistadas han sido: J. Nogué (director del Observatorio del Paisaje), M. Castaner (profesora de Geografía en la UdG y presidenta de la Sociedad Catalana de Ordenación del Territorio), P. Sala (coordinador técnico del Observatorio del Paisaje), R. Vernet (asociación Priorat), O. Nel·lo (secretario general de Política Territorial que impulsó la Ley de Barrios), J. Bàguena (asesor en materia de planificación territorial en el momento de impulsar la Ley), Jordi Bonet (presidente de la Federación de Vecinos/as de Barcelona), E. Jiménez (socio y director de Innovación y Consultoría en Políticas SL), M. Mora (responsable de la red de Centros Cívicos de Girona), M. Combis (directora del Centro Cívico de Pont Major), O. Rebollo (coordinador de la Escuela de Políticas Sociales y Urbanas del IGOP, UAB), L. Herrera (presidente de la asociación de jubilados de Pont Major), S. Rueda (director de la Escuela de Ecología Urbana de Barcelona), G. Espriu (ex concejal del distrito de Gracia), A. Ramón (presidente de la asociación de vecinos/as de la vila de Gracia) y F. Magrinyà (profesor de la UPC).

Son los problemas no resueltos y la voluntad de resolverlos lo que estimula la innovación. Con otros términos, es el fracaso de determinadas políticas el principal estímulo para construir políticas innovadoras.

pasajera, la innovación nace de las exigencias de la propia realidad y de las necesidades que esta genera. Son los problemas no resueltos y la voluntad de resolverlos lo que estimula la innovación.

En los casos que hemos estudiado se constata cómo el origen de la innovación se encuentra en el reconocimiento de un problema no resuelto y en la constatación de los límites de las respuestas propuestas hasta el momento. Con otros términos, es el *fracaso* de determinadas políticas el principal estímulo para construir políticas innovadoras.

- En el primero de los casos, según los propios entrevistados, las razones que explican la aparición de innovadoras políticas del paisaje en Cataluña se encuentran en el reconocimiento tanto de la incesante pérdida de la calidad territorial que se ha producido durante las últimas décadas (problema no resuelto), como de la insuficiencia y la incapacidad de la planificación territorial para revertir esta tendencia (fracaso de la política).

- Lo mismo sucede con el ejemplo de la Ley de Barrios, la cual partiría de la intensificación y la cronificación de los procesos de degradación vividos en determinados enclaves urbanos (problema no resuelto), y en la debilidad de los impactos provocados por intervenciones exclusivamente localistas y altamente sectorializadas (fracaso de la política).

- Las crecientes dificultades para construir comunidades cohesionadas (problema no resuelto) y la reducida eficacia de las políticas sociales más tradicionales (fracaso de la política) se encuentran en la raíz de la innovación que define los Centros Cívicos de Girona. La innovación, por lo tanto, también en este caso, parte de un diagnóstico de la realidad y de la voluntad de transformarla a través de una renovación tanto del contenido de las políticas como de los instrumentos de actuación.

- Finalmente, en el caso del barrio de Gracia, son las dificultades en el uso del espacio urbano y los problemas de convivencia que se generan (problema no resuelto), así como los límites de unas políticas centradas en una visión excesivamente tecnocrática de la movilidad (fracaso de la política), lo que estimula la innovación que supone la idea de las Súper-manzanas.

Así pues, la innovación aparece como una necesidad cuando se identifican problemas y se reconocen las deficiencias de las soluciones disponibles. Es cierto también -y así lo hemos recogido durante las entrevistas- que, a partir de este origen, la innovación puede verse favorecida por un contexto social y político propicio. En este sentido,

se apunta cómo la innovación se abre camino más fácilmente cuando hay cambios políticos, cuando la necesidad de pacto obliga al diálogo entre diferentes formaciones políticas y, sobre todo, cuando existe suficiente conciencia y capacidad de presión ciudadana.

En cualquier caso, a través del análisis de las cuatro experiencias hemos constatado cómo la innovación se relaciona, en primer lugar, con la existencia de los llamados *wicked problems* (la necesidad) y, en segundo lugar, con los déficits cognitivos que dificultan su abordaje y provocan el *policy failure* (el fracaso). Ha sido la propia realidad de estas cuatro políticas públicas la que nos ha ayudado a confirmar y a clarificar estos conceptos, tal como se sintetiza en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Los orígenes de la innovación en la administración pública

	Necesidades	Fracasos
Paisaje	Déficit en la calidad territorial y aparición de conflictos.	Fracaso de una política territorial incapaz de hacer frente a las tensiones de un crecimiento descontrolado.
Barrios	Cronificación de situaciones de marginalidad urbana.	Fracaso de las políticas de rehabilitación urbana excesivamente fragmentadas y profesionalizadas.
Centros Cívicos	Crecientes problemas de cohesión social.	Fracaso de las políticas sociales asistenciales y tecnocráticas.
Súper-manzanas	Colapso y conflicto en el uso del espacio público.	Fracaso de un urbanismo zonificador y de una movilidad basada en viandantes.

Fuente: elaboración propia.

El qué de la innovación: giros sustantivos y metodológicos

Nos hemos referido anteriormente a la innovación como un proceso reflexivo y coral que, a partir de reconocer el saber superado, es capaz de generar nuevo conocimiento. Así pues, de entrada, afirmamos que la innovación no puede limitarse a mejorar lo que ya estamos haciendo, sino que nos obliga a modificar el propio punto de arranque de una política pública. Se trata de superar los parámetros tradicionales y de impulsar una aproximación genuinamente novedosa. Sin este *giro conceptual*, no existe innovación.

En este sentido, en primer lugar, la política del paisaje solo puede entenderse como la superación de la vieja cultura del territorio, donde los paisajes son físicos y estáticos (saber superado), y su sustitución por una nueva aproximación que reconoce los aspectos intangibles del

territorio y su impacto sobre la calidad de vida de las personas (nuevo conocimiento). Se trata de un cambio sustantivo que convierte aquello unidimensional (un paisaje físico singular) en algo multidimensional (incorporando aspectos sociales, históricos, económicos, culturales o emocionales que definen el paisaje como algo vivido y no únicamente observado). Un cambio que nos traslada desde una política *simple*, que se limita a la protección del paisaje, a una política *compleja*, que pretende mejorar la calidad de vida de las personas que conviven en un determinado territorio.

La política de regeneración de barrios también parte de la insatisfacción con los modelos sectoriales de intervención urbana (saber superado) y, consecuentemente, de la voluntad de impulsar una política pública que asuma la complejidad, combinando diferentes escalas de intervención, múltiples enfoques sectoriales y las diversas miradas de los actores (nuevo conocimiento). Se pretende, de esta manera, romper con las clásicas distinciones entre las políticas locales y las supralocales, o entre las intervenciones dirigidas a las piedras y a las personas. Simplificaciones superadas que dan paso, a través de la Ley de Barrios, a una nueva filosofía basada en la integralidad, la transversalidad y la participación.

En tercer lugar, los Centros Cívicos de Girona son una experiencia doblemente innovadora, pues reconoce los límites tanto de las dinámicas y las formas tradicionales de los equipamientos de proximidad (primer saber superado) como de las políticas especializadas en promover el bienestar social (segundo saber superado). Así, los Centros Cívicos de Girona dejan de ser percibidos como contenedores de actividades para ser definidos como espacios comunitarios y relacionales. La programación de actividades deja paso a las propias personas, que se convierten en los protagonistas de estos equipamientos. Además, este giro conceptual se vincula al fracaso de unas políticas sociales que, en su formato tradicional, se muestran incapaces de generar cohesión social. Los Centros Cívicos, en tanto que espacios de relación, reconocen la importancia de los vínculos, de los encuentros y de los intercambios a la hora de favorecer la cohesión social (nuevo conocimiento) y, simultáneamente, los límites de trabajar únicamente con servicios sociales sectorializados y especializados (saber superado).

Finalmente, la política de las Súper-manzanas de Gracia también parte de reconocer las dificultades de regular la movilidad a partir de una concepción exclusivamente *circulatoria* de los espacios urbanos (saber superado) y de la consecuente necesidad de construir intervenciones que

Al innovar estamos redefiniendo los problemas, pero esto es estéril si, simultáneamente, no redefinimos también las respuestas.

asuman la complejidad de usos y dimensiones de este espacio (nuevo conocimiento). Este giro puede expresarse de manera sintética, tal como nos recordaba una de las personas entrevistadas, como el paso de una política para los viandantes (saber superado) a una política capaz de pensar en los ciudadanos (nuevo conocimiento).

Una de las principales lecciones de esta investigación radica en reconocer que los *giros conceptuales* son necesarios pero insuficientes. Si se pretende pasar de la teoría a la práctica, no es suficiente con generar nuevos conocimientos. Necesitamos también de un *giro metodológico* que nos permita convertir las nuevas ideas en actuaciones efectivas. Al innovar estamos redefiniendo los problemas, pero esto es estéril si, simultáneamente, no redefinimos también las respuestas.

- En el caso de la política del paisaje, los Catálogos son la nueva respuesta; un instrumento metodológico que desborda los clásicos planes de conservación de espacios singulares y articula una política del paisaje capaz de incorporar a los diversos actores y a las múltiples dimensiones que les hemos otorgado. La nueva metodología de los Catálogos se inspira en el Convenio Europeo del Paisaje y se enmarca en la Ley catalana del paisaje; pero, sobre todo, representa la posibilidad de traducir la nueva filosofía en un plan de trabajo y en un instrumento efectivo de planificación territorial.

- La propia Ley de Barrios, por otro lado, es un instrumento que comporta un importante giro metodológico en las políticas de regeneración de barrios. Como en el caso de los Catálogos, no podemos ahora entrar en detalles, pero sí mencionar el carácter innovador de una ley que establece la obligación de diseñar e implementar la política a partir, otra vez, de la suma de actores y perspectivas. La Ley de Barrios se inspira en planteamientos compartidos con otras experiencias europeas, pero destaca -tal como subrayan algunos de los entrevistados- por el carácter disruptivo con las prácticas administrativas tradicionales. No solo encarna una nueva filosofía, sino que se convierte en la herramienta para forzar su puesta en práctica.

- En tercer lugar, los Centros Cívicos de Girona han sido reconocidos como una innovación metodológica, ya que, a la estela del giro conceptual que supone pasar de ser un contenedor de actividades a un espacio de relaciones, han desplegado formas de trabajar radicalmente novedosas. Los profesionales de estos equipamientos utilizan la metáfora de la “plaza del pueblo” para inspirarse a la hora de renovar el funcionamiento de una infraestructura que no pone sus actividades al servicio de los ciudadanos sino que, literalmente, se entrega el equipamiento a los ciudadanos para que la conviertan en un espacio propio.

- Finalmente, en el distrito de Gracia se optó por descartar la elaboración de un plan de movilidad que siguiera los parámetros clásicos y

se apostó por la metodología de las *Súper-manzanas*. Se trata de un instrumento que, como en los casos anteriores, permite concretar el giro conceptual con un conjunto de iniciativas y de formas concretas de trabajar.

Hemos definido la innovación como un puente entre el saber superado y la generación de nuevo conocimiento, y, una vez observados los casos de estudio, hemos establecido que este puente debe apoyarse sobre dos pilares: un giro sustantivo y un giro metodológico. La innovación, por lo tanto, nos obliga a pensar tanto el contenido de los problemas como la forma de las respuestas. Y nos obliga a disponer de ambos ingredientes. Es posible que en cada caso las proporciones sean desiguales, pero siempre requerimos de los dos componentes. Por ejemplo, en la política del paisaje el giro conceptual es dominante, pero perdería toda su potencia si no dispusiera del instrumento Catálogos. En la política de regeneración de barrios, en cambio, la propia Ley (instrumento) adquiere el protagonismo, aunque ciertamente se apoya en una reflexión previa sobre aspectos sustantivos.

Cuando solo existe giro conceptual, las dificultades operativas pueden frustrar la práctica de la innovación; mientras que cuando únicamente contamos con giros metodológicos, la innovación puede convertirse en una simple operación cosmética. La innovación, en definitiva, requiere del equilibrio entre ambos aspectos y, de esta forma, nos plantea el reto de combinar las reflexiones sustantivas con las preocupaciones operativas. Ambas se encuentran resumidas en el Cuadro 2.

Cuadro 2
Dimensiones sustantiva y operativa de la innovación

	Innovación sustantiva	Innovación operativa
Paisaje	El paisaje no es solo un espacio físico, sino que presenta múltiples dimensiones intangibles que inciden en la vida de las personas.	Catálogos del Paisaje
Barrios	En los barrios interactúan piedras y personas, de manera que es inevitable tratar ambos factores de manera conjunta.	Ley de Barrios
Centros Cívicos	Nuestras sociedades tienden a aislar a los individuos, destruyendo vínculos y facilitando la exclusión social.	Centros Cívicos
Súper-manzanas	El urbanismo y la movilidad no tienen que ver solo con transportes y viandantes sino, sobre todo, con personas y espacios de convivencia.	Súper-manzanas

Fuente: elaboración propia.

3. Los entornos y los motores de la innovación: una propuesta basada en los estudios de caso

La innovación supone un *descubrimiento imprevisible* y, como tal, no puede ser planificada. Lo único que razonablemente podemos hacer es facilitar las condiciones para que florezca, sin buscar recetas que nada pueden garantizar. No hablaremos pues de instrumentos para la innovación sino de las circunstancias -de los *entornos*- que la favorecen. También es cierto, sin embargo, que los entornos pueden aprovecharse mejor o peor en función de la existencia de determinados estímulos. Así pues, la innovación también requiere de palancas -de *motores*- que contribuyan a aprovechar las circunstancias y a convertir el potencial innovador en innovaciones efectivas.

En definitiva, en nuestro estudio sobre el *cómo* de la innovación trabajamos con dos factores *propiciadores*: los entornos innovadores y los motores de la innovación.

- *Entorno innovador*: se refiere a aquellas características *ambientales* que cuestionan las rutinas, estimulan la creatividad, aceptan la prueba y el error, y, finalmente, permiten la introducción de nuevo conocimiento.

- *Motores de la innovación*: se refiere a aquellos factores (humanos, organizativos, institucionales, etc.) que favorecen la activación del potencial innovador.

Entornos innovadores

Hemos definido los *entornos* como un hábitat donde la innovación encuentra oportunidades para su desarrollo. La administración pública, en tanto que hábitat institucional donde se generan las políticas públicas, puede interpretarse como un entorno poco estimulante para la creatividad y la innovación. En el entorno administrativo dominan los criterios de regularidad, seguridad y garantía, de manera que su relación con la innovación es más bien lejana (Beetham, 1996; Du Gay, 2000).

Estamos, pues, ante un reto de enorme magnitud: modificar los rasgos distintivos de un entorno institucional especialmente resistente a las demandas de innovación. Se trata de una dificultad estructural y sólidamente enraizada, frente a la cual no existen soluciones sencillas e inmediatas. Una dificultad que, sin embargo, no debería inhibir la necesaria transformación de la administración pública y que nos obliga a trazar líneas de cambio que vayan, aunque sea lentamente, construyendo un entorno administrativo más proclive a la innovación.

La construcción de un entorno administrativo que facilite la innovación debería trabajar en tres direcciones: el reconocimiento de la ignorancia, la aceptación de la inexactitud creativa, y el consentimiento de la pluralidad y la hibridación.

En este sentido, a partir tanto de la literatura como de los estudios de caso, consideramos que la construcción de un entorno administrativo que facilite la innovación debería trabajar en tres direcciones: el reconocimiento de la ignorancia, la aceptación de la inexactitud creativa, y el consentimiento de la pluralidad y la hibridación.

- *La ignorancia como punto de partida.* El desconocimiento y la ignorancia no tienen cabida en los entornos administrativos. La *su-ficiencia cognitiva* define nuestras instituciones públicas a través de sus bases tecnocráticas y especializadas. Y sin embargo, sin aceptar el desconocimiento y la ignorancia no es posible poner en cuestión ni las rutinas ni el saber dominante. No se trata solo de que la institución sea incapaz de repensarse sino, incluso más grave, que la ciudadanía -demasiado acostumbrada a las certezas- no se lo permite. No aceptamos las dudas administrativas y castigamos su ignorancia y, en este *entorno*, las posibilidades de innovación se desvanecen.

Incorporar la ignorancia en los entornos administrativos implica obviamente un cambio en las actitudes, pero también en prácticas e instrumentos concretos. Así, en el diseño y la implementación de políticas públicas no deberíamos dotarnos solo de criterios técnicos sino incorporar habilidades cognitivas generalistas, articular espacios organizativos interdisciplinarios, aplanar las estructuras decisionales y, en general, hacer más permeable la institución a fuentes de conocimiento no experto.

- *Aceptar la inexactitud.* La innovación requiere de cierta capacidad para trabajar con esbozos, con trazos gruesos que nos permitan *plasm*ar nuevas ideas y nuevas interpretaciones de la realidad. Esta operación es imposible cuando nos atrapan los detalles. Innerarity (2011) se refiere a la innovación como un proceso que, a través de reducciones significativas de la realidad, abre nuevos caminos en el laberinto de la información disponible. Para innovar, por lo tanto, necesitamos menos especialización y más visiones panorámicas, menos datos y más síntesis. La innovación, en definitiva, requiere de técnicas que nos permitan avanzar desde un saber incompleto, inexacto.

Por otro lado, aceptar la inexactitud significa hacerse cargo del contexto y aceptar la imposibilidad de trabajar en condiciones asépticas y controladas, como si estuviéramos en un laboratorio. El mundo es inexacto, y para abordarlo hemos de recrear ambientes que asuman esta inexactitud. Hay diversas formas de hacerlo, las cuales deberían practicarse para hacer de la administración un entorno

Frente a las resistencias que el entorno administrativo impone a la innovación, la principal estrategia identificada en las políticas públicas analizadas ha sido el impulso de *micro entornos* que acepten la ignorancia, la creatividad y el cruce de ideas y perspectivas.

propicio a la innovación: el uso de las metáforas como estímulo a la creatividad (Morgan, 1993), los modelos organizativos informales y desestructurados (Waterman, 1989) o las formas transversales de funcionamiento (Fundación Kaleidos, 2011).

- *Espacio de pluralismo e hibridación.* Para innovar es preciso romper con los monopolios del conocimiento y asumir que su producción es siempre plural. El conocimiento no entiende de exclusividades, sino que se genera a partir del disenso, del conflicto y de la diversidad. Sin fuerzas que transformen las relaciones de poder y que desafíen el *statu quo* no puede aparecer la innovación. Se trata, como ya hemos apuntado anteriormente, de asumir la complejidad desde el pluralismo, sin otorgar a nadie la capacidad de identificar problemas y dictar soluciones (Axelrod y Cohen, 2000).

Así, la principal resistencia a la innovación reside en el monopolio, en la doble concentración de conocimiento y poder que comporta. Por el contrario, la potencia innovadora se encuentra en la hibridación, en espacios que faciliten el intercambio y que permitan compartir desde las diferencias. Un entorno administrativo innovador, por lo tanto, debería ser abierto, promover las relaciones y aprender a través del diálogo. En el hecho de alimentarse mutuamente encontramos la esencia de la innovación, mientras que en la administración domina la cultura de cerrarse en las propias competencias. Una administración innovadora deberá avanzar en paralelo a lo que alguna literatura ha bautizado como una *administración relacional* (O'Leary y Bingham, 2009; O'Leary, Van Slyke y Kim, 2010).

Frente a las resistencias que el entorno administrativo impone a la innovación, la principal estrategia identificada en las cuatro políticas públicas analizadas ha sido el impulso de *micro entornos* que acepten la ignorancia, la creatividad y el cruce de ideas y perspectivas. Estos micro entornos, además, requieren de un liderazgo que los promueva y los proteja de las frecuentes intromisiones y presiones del *macro entorno* institucional.

- El Observatorio del Paisaje es un micro entorno que puede impulsar una innovadora política sin las resistencias administrativas más usuales. Se trata de un consorcio público-privado que dispone de un amplio consejo asesor y que, en la práctica, se convierte en un espacio para el pluralismo y la hibridación. Sin este espacio, a consideración de los propios entrevistados, la política del paisaje no habría prosperado, al menos en los términos en los que se ha desarrollado.

- En el segundo caso, la propia Ley se convierte en el micro entorno que posibilita la innovación en la política pública, ofreciendo

Un ambiente innovador es imprescindible, pero insuficiente sin los estímulos necesarios para activar su potencial.

un espacio donde se acepta la ignorancia y se permite que nuevos conocimientos locales y ciudadanos contribuyan a la construcción de una política autonómica. La Ley prevé diferentes formas de participación, de transversalidad y de hibridación que favorecen la inexactitud creativa, alimentando el potencial innovador en las políticas de regeneración urbana.

- Los Centros Cívicos, como en el caso anterior, son los auténticos micro entornos innovadores que se presentan, explícitamente, como una forma de escaparse del agobiante y rígido entorno administrativo. Los Centros Cívicos no solo son un equipamiento innovador, sino que ellos mismos son fuente de innovación: “un lugar en el que se puede trabajar, crear, inventar”. Se organizan como espacios de hibridación y laboratorios de ideas que parten de la ignorancia y se apoyan en la experimentación. En palabras de uno de sus responsables, “la insatisfacción genera necesidad de reflexionar, de ser críticos, de buscar nuevas ideas y, por lo tanto, de innovar”.

- El ejemplo del plan de movilidad de la Súper-manzana de Gracia es, en este aspecto, una excepción. No existe un micro entorno específico que facilite la innovación, sino que tanto en los materiales documentales como en las entrevistas nos encontramos con referencias globales al estímulo que el conjunto del ayuntamiento da a los proyectos innovadores.

Motores de la innovación

Un ambiente innovador es imprescindible, pero insuficiente sin los estímulos necesarios para activar su potencial. Estos estímulos -factores desencadenantes- pueden ser muy variados: innovaciones por contagio o por imitación, derivados de la presión del propio contexto, liderados desde posiciones políticas, nacidos en círculos tecno-profesionales, consecuencia de propuestas académicas o resultado de transferencias de la propia sociedad civil.

Para dotarnos de una tipología analítica que nos permita ordenar la amplia diversidad de factores a los que nos estamos refiriendo, hemos optado por una clasificación topológica. No usamos pues criterios estrictamente administrativos (ámbito sectorial, instancia promotora, persona responsable), sino que nos referimos a los orígenes *espaciales* de la innovación y, de este modo, nos referimos a los motores superiores, laterales, internos y externos:

- *El motor superior.* A menudo, las instituciones públicas tienen dificultades para tomar distancia y replantearse, con trazo grueso, sus rutinas de trabajo. Tampoco les resulta sencillo liberar los recursos

económicos, humanos, temporales y organizativos necesarios para generar experiencias innovadoras. Algunas instancias *superiores* permiten superar estas dificultades, proporcionando recursos y adoptando una perspectiva más panorámica en relación con determinadas políticas públicas.

Como puede observarse, no utilizamos el término *superior* en sentido jerárquico sino topológico. Nos referimos al papel que pueden desempeñar algunas instituciones públicas más alejadas del día a día de la implementación de las políticas (Diputaciones, UE) o a la influencia de algunos ámbitos académicos. Su aportación no se realiza desde una posición jerárquica sino desde la capacidad para elaborar visiones holísticas. Su efecto innovador puede ser muy positivo, siempre que no se adopten posturas oportunistas más preocupadas por obtener recursos que por resolver problemas reales con innovaciones efectivas.

- *El motor lateral.* Esta segunda palanca se basa en el *contagio*; es decir, en el conocimiento, comparación y posterior imitación de experiencias innovadoras protagonizadas en administraciones similares. Se trata de favorecer el *aprendizaje* entre iguales que, en la práctica, se convierte en un motor muy potente al combinar la transferibilidad que proporciona la similitud con la voluntad de no ser menos que los otros. Los bancos de buenas prácticas, las redes temáticas o diferentes tipos de asociaciones se han convertido en las herramientas para poner en marcha este motor lateral.

Este motor también comporta algún riesgo, especialmente cuando favorece mimetismos irreflexivos. Los contextos, como hemos mencionado anteriormente, son determinantes y, por lo tanto, las innovaciones no son replicables sin más. Se requieren procesos de adaptación que transformen la imitación en aprendizaje.

- *El motor interno.* A pesar de su descrédito, las propias administraciones públicas son fuente de innovación. Acumulan un importante caudal de experiencia y conocimiento, el cual, adecuadamente tratado, puede convertirse en un enorme potencial innovador. El reto, en cualquier caso, es tratar a estas organizaciones no únicamente como brazos ejecutores sino también como cabezas pensantes. Activar su potencial innovador depende, pues, de permitir a la organización desarrollar ideas, equivocarse y aprender de los aciertos y los errores. Depende, también, de fomentar la generación de inteligencia colectiva a través de facilitar la transversalidad, la integralidad o el trabajo en red (Sullivan y Skelcher, 2002; Agranoff y McGuire, 2003).

La innovación aparecerá cuando, en un entorno favorable, se activan simultáneamente -aunque no siempre con la misma potencia- los cuatro motores.

No podemos obviar las dificultades prácticas de arrancar este motor interno en un entorno institucional que parece diseñado únicamente para conjurar la innovación. Por ello, la influencia del liderazgo, tanto político como técnico-directivo será crucial (Losada, 2007). También es importante, en el otro lado de la moneda, dar confianza a los empleados públicos y facilitar mecanismos de transmisión del conocimiento de abajo hacia arriba (Osborne y Gaebler, 1994).

- *El motor externo.* Las administraciones públicas interactúan con personas y con comunidades que se encuentran fuera de sus fronteras institucionales, y pueden impregnarse del potencial innovador que emerge de la proximidad y de la vivencia directa de los problemas a resolver. Existe una amplia literatura sobre *innovación social* que reflexiona precisamente sobre la capacidad de la ciudadanía, más o menos organizada, a la hora de promover respuestas creativas e innovadoras a sus problemas irresueltos (Putnam, 1993; Moulaert, 2010).

Desde el punto de vista de las políticas públicas es relevante aprovechar este potencial de innovación social y, para ello, parece imprescindible abrir la institución, dotarla de espacios de encuentro con este motor exterior y hacerla permeable a sus ideas y su lenguaje. Bajo la etiqueta de la participación ciudadana, durante los últimos años nos hemos referido a los instrumentos que facilitan la capacidad de escucha y aprendizaje que estamos ahora reclamando. Como hemos señalado en los casos anteriores, no deberíamos idealizar todo aquello que provenga de la base. El motor externo puede también ser fuente de resistencias a la innovación, que deberán ser anticipadas y gestionadas en la elaboración de políticas públicas.

En resumen, consideramos que la innovación aparecerá cuando, en un entorno favorable, se activan simultáneamente -aunque no siempre con la misma potencia- los cuatro motores. Se necesita combinarlos -tal como han explicado la mayoría de los entrevistados- porque la innovación requiere de diversas palancas y estas se encuentran en los diferentes motores. Es decir, cada motor estimula ciertos factores desencadenantes, y es la suma de todos ellos lo que explicaría la innovación. Se trata de motores interconectados, y solo cuando funcionan simultáneamente permiten a la innovación alzar el vuelo.

- En primer lugar, el *motor superior* proporciona *distancia* y *capacidad de reflexión*, atributos sin los cuales -como hemos constatado en los estudios de caso- las instituciones públicas no son capaces de dudar del viejo conocimiento y generar el *giro sustantivo* que favorece la aparición de un nuevo conocimiento.

- En segundo lugar, cuando ya se ha propiciado el *giro sustantivo*, el *motor lateral* contribuye a través de la *comparación* y de la *validación* de experiencias concretas a provocar el *giro metodológico* que reclama la práctica de la innovación.

- En tercer lugar, el *motor interno* es fundamental, no solo por su capacidad para contribuir en los giros sustantivos y metodológicos, sino también porque perfila las condiciones institucionales internas -las características del *entorno*- que contribuyen a la innovación.

- Finalmente, aunque la mayoría de los entrevistados lo juzgan como el estímulo más relevante para la innovación, el *motor externo* proporciona dos ingredientes básicos: *energía* y *creatividad*. Sin lastres e inercias institucionales, desde la proximidad y la implicación directa se abren las puertas a las dudas, las inexactitudes, los replanteamientos y las reflexiones no condicionadas que conforman las bases de la innovación.

En cada uno de los casos de estudio, hemos podido valorar el funcionamiento de estos motores. Es cierto que no siempre están dotados de la misma potencia y que en las descripciones de las políticas públicas innovadoras no se utiliza de forma espontánea esta terminología analítica. Sin embargo, nos ha sido muy útil tanto para entender las características de cada caso como las diferencias que aparecen entre ellos. Como ya hemos advertido, no disponemos de espacio suficiente para desarrollar los estudios de caso, pero sí podemos interpretarlos someramente a través de su específica utilización de los motores de la innovación.

- En el ejemplo de la Política del Paisaje, el impulso del motor superior es fundamental y arranca tanto del ámbito europeo (Convenio Europeo del Paisaje) como de la academia, donde un grupo de profesionales había ya madurado los conceptos básicos que se incorporan a la nueva política. La experiencia de los Catálogos es peculiar de Cataluña y no encuentra paralelos claros en otras Comunidades Autónomas, de manera que parecería que el motor lateral está ausente o es muy débil. Es cierto que su potencia no es la del motor superior, aunque también la encontramos en experiencias desarrolladas en otros territorios europeos (sobre todo Francia e Italia). Del motor interno destaca no solo las posibilidades que ofrece el entorno del Observatorio, sino sobre todo el liderazgo que impulsa la iniciativa. No se trata de un liderazgo autoritario, sino de un liderazgo basado en el prestigio, en las relaciones y en la capacidad de romper con las formas tradicionales. Como en otros casos, los actores entrevistados

consideran que el liderazgo no explica la innovación -ya que esta siempre es coral y bebe de múltiples fuentes-, aunque también reconocen que sin determinados personajes (líderes concretos) difícilmente hubiera cristalizado. Finalmente, se subraya la estrategia de participación ciudadana como una de las principales novedades y, simultáneamente, como el factor más importante para la innovación. Este *motor externo*, por lo tanto, se pone en marcha a través de una estrategia explícita de contactos y debates públicos, al tiempo que se convierte -usando nuestros términos- en la principal causa de creatividad y energía innovadora.

- En el caso de la política de regeneración de barrios, de nuevo el motor superior aparece como determinante a la hora de generar nuevo conocimiento, tanto sustantivo como metodológico. En este sentido, también las referencias a administraciones superiores (por ejemplo, el programa URBAN de la UE) y la existencia de núcleos académicos consolidados han proporcionado la distancia y la reflexión necesarias para alimentar una política innovadora. El motor lateral, en este ejemplo, arranca con más fuerza que en el anterior, aunque quizá su peculiaridad es que lo que se compara y valida no son tanto las buenas prácticas como las malas experiencias. Existen ejemplos europeos de referencia, pero sobre todo, entre las prácticas más próximas y conocidas, se destacan sus dificultades y cómo estas han actuado como estímulos para la innovación. En relación con el motor interno, las condiciones son muy parecidas a las de la política del paisaje: la propia Ley actúa como entorno innovador, mientras que un liderazgo reconocido y de prestigio avala e impulsa el proyecto. Quizá añadiríamos que esta política también dispone de un liderazgo político potente y visible, el cual, entre otras cosas, hace posible relaciones transversales y diálogos interdepartamentales normalmente muy difíciles de alcanzar. Finalmente, el motor externo es también fundamental y una de las peculiaridades de la Ley radica precisamente en articular mecanismos de participación ciudadana. Los entrevistados valoran este aspecto como un ingrediente básico para la innovación, aunque algunos de ellos nos trasladan sus dudas sobre si, en la práctica, se puso este motor a pleno rendimiento.

- Los Centros Cívicos de Girona tienen sus orígenes remotos en el motor externo de unos programas europeos (Pobreza II y III) que les permiten tomar distancia y acceder a nuevos conocimientos. La referencia académica, en cambio, a diferencia de lo que ocurre en los dos casos anteriores, es prácticamente inexistente. En realidad, la

experiencia no solo no se alimenta de reflexiones académicas previas sino que más bien ha servido para estimularlas posteriormente. En cambio, el motor lateral ha sido muy importante, sobre todo a partir de la presencia del ayuntamiento de Girona en una red de municipios con equipamientos de proximidad (Kaleidos-red) que tenía como objetivo el intercambio y el aprendizaje. También destaca la relevancia del motor interno, pues los Centros Cívicos se convierten en un hábitat donde los recursos humanos -organizados en equipos técnicos de dimensión reducida y composición plural- han sido claves para su potencial innovador. También en este caso las referencias a un liderazgo de prestigio es constante, aunque, a diferencia del caso de la Ley de Barrios, se trata de un liderazgo técnico-directivo sin visibilidad política. Finalmente, en cuanto al motor externo, se considera -coincidiendo con las experiencias anteriores- que se trata de la principal fuente de innovación y, en realidad, la propia naturaleza de la política consiste en poner los espacios a disposición de las iniciativas y de las ideas de la ciudadanía. Algunos de los entrevistados, sin embargo, reconocen que este potencial no siempre ha sido suficientemente asimilado y aprovechado por los propios ciudadanos, que usan los Centros Cívicos de forma instrumental y marginando su objetivo colectivo de contribuir a la cohesión social.

- En nuestro último caso, la Súper-manzana de Gracia, el motor superior también se presenta como una palanca desencadenante, mencionándose múltiples referencias a instituciones como la Diputación, la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona o la Universidad (UPC). También son recurrentes las referencias al motor lateral, aunque este se concreta en el aprendizaje de experiencias desarrolladas en otras ciudades europeas. El motor interno aparece más desdibujado que en las políticas anteriores, aunque también se cita la importancia de una administración que acepta y promueve la innovación. Sin embargo, ni se especifican características de este entorno ni aparece un liderazgo tan potente como en los casos anteriores. Por el contrario, parece que la importancia del motor externo es especialmente destacada, aprovechándose de la vitalidad de un barrio muy activo y participativo.

Los puntos anteriores son insuficientes para entender las particularidades de cada caso, pero nos permiten visibilizar la existencia de los diversos motores en los orígenes de una política pública innovadora. En todos los casos detectamos la presencia de los cuatro motores de la innovación, aunque su potencia no siempre es la misma. De este

modo, detectamos elementos comunes y también diferenciales de la innovación. Los primeros nos ayudarían a diseñar protocolos y marcos propiciadores de la innovación, mientras que los segundos nos permitirían interpretar especificidades y, eventualmente, relacionarlas con los resultados alcanzados en cada caso. De todos modos, como no hemos analizado sistemáticamente los impactos y los resultados de las políticas innovadoras, a continuación nos limitaremos a apuntar algunas ideas que han surgido durante las entrevistas.

Resultados, resistencias y sostenibilidad de la innovación

La innovación no debería traducirse en simples novedades, sino en actuaciones con capacidad para impactar de manera efectiva en la solución de problemas. Nos hemos interesado especialmente por el cómo de la innovación, aunque este únicamente se justifica si podemos observar mejoras en el paisaje, en los procesos de recuperación en los barrios, en la cohesión social o en la convivencia en el espacio urbano.

Aunque no hemos realizado una evaluación de estas políticas públicas, sí hemos detectado algunas referencias de interés. Nos referimos someramente a ellas. De entrada, dado que la innovación supone invariablemente un desafío al *statu quo*, es lógico esperar que se despierten resistencias. Se ha constatado su existencia en los diferentes casos de estudio, al tiempo que las hemos clasificado en tres categorías:

- Las *resistencias culturales* son fundamentales y tienen que ver con las dificultades para modificar la perspectiva con la que observamos la realidad. Esta dificultad ha estado muy presente en el caso del paisaje, donde el paso de la concepción física a la intangible no es inmediata e, incluso, ha podido despertar interpretaciones peyorativas.
- Las *resistencias estructurales*, en segundo lugar, se refieren a las dificultades de encajar los giros metodológicos en organizaciones cerradas e inerciales. La Ley de Barrios, a pesar de algunos éxitos notables, ilustra este tipo de resistencias. Supone un cambio profundo en las dinámicas internas de la administración, de manera que a menudo se ha encontrado con los bloqueos de esta estructura.
- Por último, las *resistencias de los actores* derivan de los conflictos entre intereses que inevitablemente despierta cualquier modificación del *statu quo*. En la política de la Súper-manzana aparece con especial claridad este tipo de resistencia, pues en la gestión del espacio urbano confluyen de manera polémica los intereses de los viandantes, de los coches, de los comerciantes o de las asociaciones de vecinos.

En las experiencias analizadas, el tiempo es percibido como un factor clave: únicamente cuando se dispone de él y la política no se ve presionada por resultados inmediatos o titulares llamativos, la innovación tiene posibilidades no solo de producirse sino de ser sostenible.

Por otro lado, las resistencias no únicamente impiden la innovación sino que, incluso cuando esta se produce, ponen en duda su sostenibilidad en el tiempo. Usando una metáfora ofrecida por una de las personas entrevistadas, se nos sugería que la innovación a menudo es como un fogonazo -potente y espectacular- que se diluye rápidamente. En cambio, se nos proponía, debería ser como un fuego lento que, sin tanto artificio, asegure su perdurabilidad en el tiempo. Demasiado a menudo la innovación favorece la espectacularidad momentánea, sacrificando así su sostenibilidad. La innovación, nos decían nuestros entrevistados, solo genera resultados cuando opera con lentitud, impregnando a las instituciones y consolidando los giros sustantivos y operativos que propone. Frente a la ambición innovadora, paciencia y modestia en su desarrollo. En efecto, así ha sido en las experiencias analizadas, donde el tiempo es percibido como un factor clave: únicamente cuando se dispone de él y la política no se ve presionada por resultados inmediatos o titulares llamativos, la innovación tiene posibilidades no solo de producirse sino de ser sostenible.

4. Conclusiones: un marco para la innovación en las políticas públicas

Aunque hemos empezado proponiendo una definición de los objetivos (el porqué) y de las características (el qué) de la innovación, este artículo se ha concentrado en las maneras de provocar su aparición efectiva (el cómo). Para ello hemos combinado el estudio empírico de cuatro experiencias innovadoras con un marco analítico donde los conceptos claves han sido los entornos y los motores de la innovación. Los estudios de caso empíricos han sido los que han alimentado los contenidos del artículo, mientras que el marco analítico nos ha sido útil para ordenar y clasificar la información.

El resultado final nos ofrece ya algunas conclusiones interesantes, al tiempo que abre nuevos caminos para estudios posteriores. Por un lado, la interacción entre la práctica y la teoría ha fructificado ofreciendo un marco para la innovación en las políticas públicas. Se trata de un marco articulado a partir de los entornos y los motores de la innovación, conceptos que nos permiten tanto analizar sistemática y comparativamente experiencias innovadoras como identificar aquellos factores que, adecuadamente gestionados, pueden propiciarla. Nuestra aportación, por lo tanto, pretende situarse en el ámbito académico (proporcionando un mejor conocimiento sobre la innovación en las políticas públicas) y en el profesional (ofreciendo criterios y estrategias para construir administraciones innovadoras).

Por otro lado, este mismo marco para la innovación abre múltiples posibilidades para desarrollar una línea de investigación que nos permita, por ejemplo, profundizar en las relaciones entre el peso de los diferentes factores de la innovación con los resultados efectivamente generados. También podríamos, en el futuro, trasladarnos de los estudios de caso a un análisis más amplio y panorámico que nos permita observar las peculiaridades de la innovación en diferentes ámbitos sectoriales o en los diversos niveles gubernamentales.

En definitiva, tal como hemos ido citando, el interés y la literatura sobre innovación en las políticas públicas han proliferado en los últimos años, aunque a nuestro parecer lo han hecho sin profundizar en cómo esta innovación se genera en un contexto extremadamente resistente a la misma. Este artículo pretende avanzar en esta dirección y, de este modo, contribuir en un debate que está resultando muy relevante tanto para la academia como para los profesionales que trabajan en nuestras administraciones públicas.

Bibliografía

- Agranoff, Robert y McGuire, Michael (2003), *Collaborative Public Management*, Washington, Georgetown University Press.
- Ajuntament de Barcelona (2003), *Pla de Mobilitat del Districte de Gràcia: supermançana a la Vila de Gràcia*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona.
- Ajuntament de Girona (2007), *Programa Marc de la Xarxa de Centres Cívics*, Girona, Ajuntament de Girona.
- Axelrod, Robert y Cohen, Michael (2000), *Harnessing Complexity: Organizational Implications of Scientific Frontiers*, New York, Free Press.
- Bassi, Andrea (2011), "Social Innovation: Some Definitions", en *CIES: Boletín del Centro de Investigación de Economía y Sociedad*, N° 88, marzo.
- Bauman, Zygmunt (2000), *Liquid Modernity*, London, Polity Press.
- Beetham, David (1996), *Bureaucracy*, Buckingham, Open University Press.
- Boada, Júlia; Blanco, Ismael; y Brugué, Quim (2013), *Els motors de la innovació a l'administració pública*, Barcelona, Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Boven, Mark y Hart, Paul (1998), *Understanding Policy Fiascoes*, New Brunswick, Transaction Press.
- Brugué, Quim (2009), "Una administración que habla es una administración que

- piensa”, en *Participación ciudadana para una administración deliberativa*, I. Celaya (ed.), Zaragoza, Gobierno de Aragón.
- Chesbrough, Henry W. (2003), *Open Innovation: the New Imperative for Creating and Profiting from Technology*, Boston, Harvard Business School Press.
- Cornella, Alfons y Flores, Antonio (2007), *La alquimia de la innovación*, Barcelona, Ediciones Deusto.
- Du Gay, Paul (2000), *In Praise of Bureaucracy*, London, Sage.
- Fischer, Frank y Forester, John (1993), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Plannig*, Durham, Duke University Press.
- Fundación Kaleidos (2011), *Transversalidad en los proyectos locales: de la teoría a la práctica*, Gijón, Ediciones Trea.
- Guia, Jaume; Prats, Lluís; y Comas, Jordi (2009), *Innovación como cambio institucional: una aproximación desde las teorías de la complejidad*, Girona, Universitat de Girona.
- Gutmann, Amy y Thompson, Dennis (2004), *Why Deliberative Democracy?*, Princeton, Princeton University Press.
- Habermas, Jürgen (1999), *La inclusión del otro: estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós.
- Hajer, Maarten y Wagenaar, Hendrik (2003), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Innerarity, Daniel (2011), *La democracia del conocimiento: por una sociedad inteligente*, Barcelona, Paidós.
- Landry, Charles (2000), *The Creative City: a Toolkit for Urban Innovators*, London, Sage.
- Lindblom, Charles (1965), *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*, New York, Free Press.
- Longo, Francisco (2012), “Innovación en gobernanza: entornos colaborativos y liderazgos relacionales”, en *Ekonomiaz*, Vol. 80 N° 2, pp. 46-69.
- Losada, Carlos (2007), “Liderar en l'àmbit públic”, en *Els escenaris de la gestió pública del segle XXI*, F. Longo y T. Ysa (eds.), Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Lynn, Laurence (1997), “Innovation and the Public Interest: Insights from the Private Sector”, en *Innovation in American Government*, A. Altschuler y R. Behn (eds.), Washington, Brookings Institution.
- Moore, Mark y Hartley, Jean (2008), “Innovations in Governance”, en *Public*

- Management Review*, Vol. 10 N° 1, pp. 3-20.
- Morgan, Gareth (1993), *Imaginization: the Art of Creative Management*, London, Sage.
- Moulaert, Frank (2010), "Social Innovation and Community Development", en *Can Neighbourhoods Save the City?*, F. Moulaert ...[et al] (eds.), London, Routledge.
- Moulaert, Frank; Martinelli, Flavia; Swyngedouw, Erik; y González, Sara (2005), "Towards Alternative Model(s) of Local Innovation", en *Urban Studies*, Vol. 42 N° 11, pp. 1969-1990.
- Moulaert, Frank y Nussbaumer, Jacques (2006), *La logique sociale du développement territorial*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Mulgan, Geoff (2007), *The Art of Public Strategy*, Oxford, Oxford University Press.
- Mulgan, Geoff y Albury, David (2003), *Innovation in the Public Sector*, London, Strategy Unit Cabinet Office.
- Nel lo, Oriol (2008), "Contra la segregació urbana i per la cohesió social: la Llei de Barris de Catalunya", en *Ciutats en (re)construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris*, N. Smith ...[et al], Barcelona, Diputació de Barcelona.
- _____ (2011), "The Five Challenges of Urban Rehabilitation: the Catalan Experience", en *Urban Research and Practice*, N° 3, pp. 308-335.
- Observatori del Paisatge de Catalunya (2012), <http://www.catpaisatge.net/cat/index.php>.
- O'Leary, Rosemary y Bingham, Lisa (2009), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century*, Washington, Georgetown University Press.
- O'Leary, Rosemary; Van Slyke, David; y Kim, Soonhee (2010), *The Future of Public Administration Around the World*, Washington, Georgetown University Press.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1994), *La reinvencción del gobierno*, Barcelona, Paidós.
- Osborne, Stephen y Brown, Kerry (2005), *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*, London, Routledge.
- Pollitt, Christopher y Hupe, Peter (2011), "Talking about Government: the Role of Magic Concepts", en *Public Management Review*, Vol. 13 N° 5, pp. 641-658.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.
- Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2011), "Sobre la aplicación y desarrollo del concepto de innovación en el sector público: estado del arte, alcances y perspectivas", en *Revista Circunstancia del IUIOG*, Año 9 N° 26.

- _____ (2012), “Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿el eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa”, en *Revista Chilena de Administración Pública*, N° 19, pp. 5-50.
- Rittel, Horst y Webber, Melvin (1973), “Dilemmas in General Theory of Planning”, en *Policy Sciences*, Vol. 4 N° 2, pp. 155-169.
- Subirats, Joan (2011), *Elementos de nueva política*, Barcelona, Urbanitas; Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.
- Sullivan, Helen y Skelcher, Chris (2002), *Working across Boundaries: Collaboration in Public Services*, London, Routledge.
- Von Hippel, Eric (2005), *Democratizing Innovations*, Cambridge, MIT Press.
- Voorberg, William; Bekkers, Victor; y Tummers, Lars (2013), “Embarking on the Social Innovation Journey: a Systematic Review Regarding the Potential of Co-creation with Citizens”, paper presented at the XVII Annual Conference of the International Research Society for Public Management, Prague, April 10-12.
- Wagenaar, Hendrik (2007), “Governance, Complexity, and Democratic Participation”, en *The American Review of Public Administration*, Vol. 37 N° 1, pp. 17-50.
- Waterman, Robert H. (1989), *Adhocracia*, Barcelona, Ariel.
- Weber, Edward P. y Khademian, Anne M. (2008), “Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings”, en *Public Administration Review*, Vol. 68 N° 2, pp. 334-349.
- Wildavsky, Aaron (1979), *Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis*, New York, Little Brown.