

Nathan Dumlao

INNOVACIÓN Y POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN ESPAÑA



MARC MARTÍ-COSTA (COORD.)
IGNACIO GUERSENI
ROGER BARRES
ANDREU TERMES



*La investigació ha sido financiada en el marco de la Convocatoria competitiva
Ayudas a la investigación sobre políticas económicas locales en el ámbito
metropolitano de Barcelona 2018/2019*

Innovación y políticas de desarrollo económico local en España

Trabajo realizado por el área de gobernanza y políticas públicas del Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona (IERMB) para la Cátedra de Política Económica Local de la UPF y el apoyo de REDEL. Agradecemos especialmente la colaboración de todos los gerentes, directivos y representantes entrevistados para el estudio.

Equipo de investigación del IERMB:

Marc Martí-Costa (coord.)

Ignacio Guerseni

Roger Barres

Andreu Termes

Cerdanyola del Vallès, abril 2020

Índice de contenidos

1. Introducción	3
2. Objetivos y metodología	7
Objetivos.....	7
Metodología	7
3. Marco teórico	13
El concepto de innovación en el sector público	13
La evolución de la innovación en el sector público.....	19
Factores facilitadores y limitadores de la innovación pública	23
Las herramientas específicas.....	28
4. Las etapas del desarrollo local en España (1960-2008)	39
Introducción.....	39
Desarrollo industrial estatal e inserción internacional.....	42
Crisis industrial y orígenes del desarrollo regional y local	43
Auge de las políticas de desarrollo económico local	44
Consolidación de las políticas de desarrollo local.....	45
5. Nuevas respuestas después de la crisis (2008-2019).....	50
La innovación como política de desarrollo económico local	53
Innovación en la gobernanza: La transversalización y la desconcentración de las PDEL	55
La innovación conceptual: la consecución de nuevas metas	61
Recapitulando: motores, fuentes y tipos de innovación	66
6. Reflexiones finales.....	68
30 años de desarrollo local: entre la innovación y la especialización.....	68
Algunos retos de las Políticas de Desarrollo Local.....	69
7. Bibliografía.....	79
8. Anexos	88
Guión base de las entrevistas.....	88
Contextualización de los casos de estudio	89

Índice de tablas

Tabla 1. Dimensiones y dubsimensiones del Innobarómetro 2010.....	8
Tabla 2. Dimensiones del modelo de evaluación de la innovación en el gobierno local.....	9
Tabla 3. Entrevistas realizadas en el estudio.....	11
Tabla 4. Tipos de cambio en las políticas públicas	15
Tabla 5. Elementos del “Policy Mix”	16
Tabla 6. Innovación y mejora en diferentes concepciones de la gobernanza y la gestión pública	20
Tabla 7. Factores facilitadores y barreras a la innovación pública	24
Tabla 8. Herramientas de innovación y ejemplos.....	38
Tabla 9. Evolución de las estrategias de intervención territorial	40
Tabla 10. Consolidación de los ámbitos, objetivos e herramientas de las PDEL	48
Tabla 11. Visiones alternativas al desarrollo económico ortodoxo	65
Tabla 12 Motores, fuentes y tipos de innovación	66
Tabla 13. Retos y preguntas para la discusión y el autodiagnóstico	78
Tabla 14. Selección de indicadores socio-económicos de los municipios entrevistados	89
Tabla 15. Indicadores político-institucionales de las ciudades	90

1. Introducción

Querer juntar innovación y sector público parecía querer mezclar agua con aceite. En una administración pública jerárquica, legalista, compartimentada, estratificada, centrada en las rutinas y en asegurar la igualdad de trato, la innovación no tenía cabida. Por otro lado, dadas las presiones competitivas del propio mercado y del cambio tecnológico, la empresa privada estuvo mucho más receptiva a la necesidad de incorporar diferentes tipos de innovación, lo que se tradujo en mucha más materia gris dedicada a entender los procesos de innovación en ese sector. Así, cuando el sector público quiso o necesitó cambiar, probar e innovar, lo más habitual fué inspirarse e incorporar técnicas e instrumentos ya ensayados en el sector privado. Sin embargo, **sabemos que ni las lógicas ni las metas del sector público y del sector privado son las mismas.** Mientras que el primero debería trabajar concertadamente para avanzar hacia la satisfacción de necesidades y aspiraciones colectivas democráticamente articuladas, para el segundo lo prioritario sería lograr mayores beneficios a través la satisfacción eficiente de necesidades individuales articuladas por el mercado.

A pesar de ello, sabemos también que hay muchos intereses compartidos entre el sector público y el privado. Una buena muestra son las políticas de desarrollo económico local, donde la búsqueda de sinergias compartidas entre empresas y la administración pública ha sido una constante necesidad con el objetivo de crear riqueza y empleo a partir de los activos, recursos y potencialidades del propio territorio. Unas políticas que, a pesar de no ser de competencia municipal, se han ido conformando des del inicio de la democracia como resultado de: procesos no lineales de descentralización de programas estatales, iniciativas y visiones de alcaldes y funcionarios públicos, demandas ciudadanas a partir de situaciones de crisis, incentivos de la Unión Europea y la colaboración con las empresas privadas, entre otros. **Así, las políticas de desarrollo económico local se han ido conformando como un heterogéneo “policy mix” de base local. A menudo, articuladas organizativamente a través de Agencias de Desarrollo Local y orientadas hacia la consecución de tres grandes metas: la generación de empleo, el desarrollo empresarial y la creación de riqueza.**

Durante las últimas décadas, sin embargo, muchas cosas están cambiando. La innovación ha dejado de ser una rareza en el sector público. La Nueva Gestión Pública, con sus aciertos y desaciertos, inauguró una ola reformista en la administración de raíz weberiana. Posteriormente, desde el paradigma

de la gobernanza en red, se pensó una administración mucho más abierta y colaborativa para dar mejores respuestas a las necesidades y demandas de las sociedades complejas. La introducción de las TIC en la administración pública impulsó cambios en la gestión interna y nuevas formas de prestar servicios. Una ciudadanía cada vez más exigente forzó la introducción de nuevas formas de participación ciudadana, nuevos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que también han sido posibles de la mano de las TIC y del impulso de reformas legislativas. Problemas complejos como el envejecimiento, el cambio climático, o los desafíos de la digitalización de la economía y la automatización en el trabajo requieren también actuaciones públicas en nuevos campos, más transversales y anticipadas. **Frente a problemas complejos, desafíos mayores y soluciones limitadas, la innovación se ha articulado como la respuesta.**

Existen diferentes aproximaciones a la innovación. Desde la **economía de la innovación** se estudia los efectos de los cambios tecnológicos en el desarrollo económico, y a menudo también incorpora el estudio de la contribución de las políticas públicas que fomentan el progreso científico y tecnológico (políticas de I+D+i) así como la transferencia de estas innovaciones al sistema productivo. Los **estudios del *management*** se han centrado analizar y recomendar como innovar dentro de las propias empresas (inter e intra-organizativamente, en la gestión de los recursos humanos, etc.) para una mejor adaptación de estas al entorno competitivo global. Los estudios, más recientes, sobre **innovación social** se han focalizado en entender como la ciudadanía se organiza y lidera respuestas a las necesidades no cubiertas, o cubiertas de una forma desigual, por parte del Estado o del Mercado. Por último, destacamos los **estudios sobre gobierno y gestión pública** con el objetivo de entender y promover la innovación en el sector público y su adaptación a demandas complejas y cambiantes, ya sea internamente como en relación con otros actores.

Así, más allá de un ámbito de estudio, **la innovación ha pasado a ser un requerimiento también en las administraciones públicas y progresivamente avanzamos hacia su institucionalización.** A nivel internacional tenemos como referencia el “Observatory of Public Innovation¹” de la OCDE. La Comisión Europea impulsó a principios de la década pasada el Innobarometro en 2010 y 2011 con un especial interés en la innovación en la contratación pública, finalmente regulada en la Directiva 2014/4/UE. Fundaciones como NESTA en el Reino Unido, impulsada por el propio gobierno, se han convertido también en referentes internacionales para el desarrollo de la innovación pública.

¹ <https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/about/>

En España, recientemente también encontramos diferentes iniciativas para introducir la innovación en la la administración pública tanto a nivel estatal, autonómico como local, ya sea a través de planes específicos, la creación de laboratorios y/o de comunidades de innovación. Así, podemos referenciar el Plan de Innovación Pública 2014-1016 y el Plan Estratégico de Gobernanza e Innovación Pública (PEGIP 2020) del Gobierno Vasco; el Plan Estratégico de Innovación y Modernización de la Gestión Pública (PEIM) de la Comunidad de Madrid; la “Estrategia de Innovación y creación de valor público” de la Diputación de Castellón; y los planes de innovación a nivel local de Manresa, Alcobendas, Málaga, etc. **Los principales ámbitos que encontramos en la mayoría de ellos son los siguientes: Administración electrónica; Transparencia, rendición de cuentas; Datos abiertos; Participación colaborativa; Colaboración interadministrativa; Planificación estratégica y mejora continua y gestión del cambio, etc.** Por otro lado, durante la última década han ido proliferando laboratorios de ciudad (“CityLabs”) dedicados específicamente al desarrollo de la innovación (tecnológica, social, pública, empresarial) de base local. En 2015 la **Fundación Cotec** se reorienta explícitamente a a analizar y a promover la innovación en España. Recientemente se creó la **Fundación NovaGob** que tiene el objetivo específico de “crear y consolidar puntos de encuentro y dinámicas de colaboración entre la Administración pública, las personas al servicio público, el sector privado, la Academia y la sociedad para crear y transferir conocimiento e impulsar la innovación pública y social²”. Así, más allá de esfuerzos individuales, ya sea de políticos con nuevas ideas o bien directivos públicos comprometidos con la mejora y la innovación del sector público, **lentamente se está avanzando hacia un marco institucional que favorece la innovación más que la restringe.**

Para Gioacchino Garofoli (1991) las políticas de desarrollo local deben impulsar: a) la capacidad de transformación del sistema socioeconómico; b) la habilidad de reaccionar ante los cambios externos; c) la promoción del aprendizaje social; y d) la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorezcan los puntos señalados anteriormente. **Por lo tanto, la propia definición del desarrollo económico local ya lleva implícita de una innovación constante en las mismas, o en las palabras de este autor “Desarrollo Económico Local es la habilidad para innovar a nivel local”.** Sin embargo, como veremos más adelante, la innovación es altamente contextual ha ido evolucionando de forma desigual en las políticas de desarrollo local en España.

² Ver <https://novagob.org/sobre-nosotros>

Para abordar el estudio de la innovación en las políticas de desarrollo local, el informe está dividido **en seis capítulos**. Después de esta introducción se exponen los objetivos y la metodología del estudio, basada en la revisión documental e informantes clave de las diferentes agencias de REDEL. En el capítulo tres se profundiza en el concepto de innovación, los tipos de innovación, su evolución en el sector público, los factores facilitadores y limitadores, así como herramientas específicas para promoverla. En el cuarto capítulo se profundiza en la evolución del desarrollo local a pesar de ser extremadamente diversa, se identifican los principales factores de cambio. A continuación, se clasifican las principales tendencias de cambio detectadas en las políticas de desarrollo local en España en los últimos años, identificando cuáles han sido sus principales motores. Finalmente, en el último capítulo, se señalan algunos retos en las políticas de desarrollo local y se plantean algunas preguntas para abrir un debate sobre la situación y el futuro de las políticas de desarrollo local en España.

2. Objetivos y metodología

Objetivos

- Elaborar de un marco conceptual que interseccione la innovación pública y el cambio de políticas que sea útil para entender la innovación en las políticas de desarrollo económico local
- Describir la evolución de las políticas de desarrollo local en España
- Analizar la innovación pública en las políticas de desarrollo económico local identificando factores explicativos, tendencias y buenas prácticas
- Identificar retos y oportunidades de las políticas de desarrollo local en España

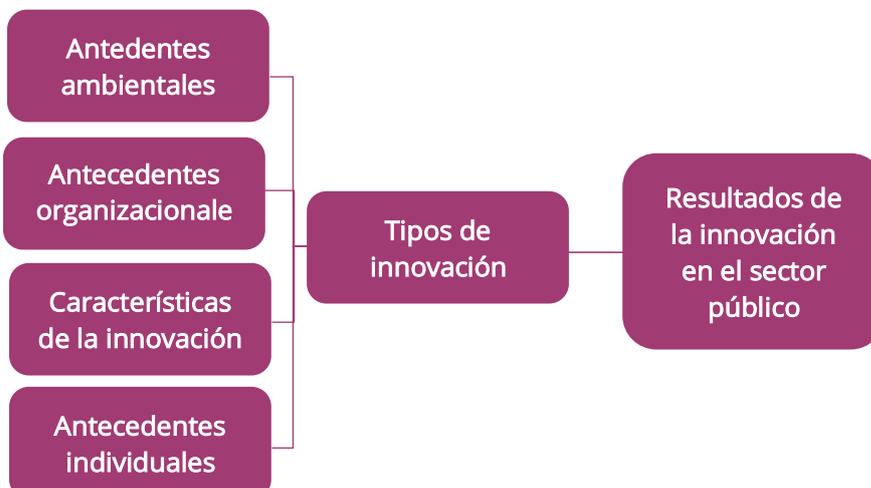
Metodología

El estudio empírico de la innovación pública

Para el estudio empírico de la innovación pública es habitual utilizar tres estrategias metodológicas: las revisiones de la literatura, la realización de encuestas (habitualmente dirigidas a los directivos de las organizaciones públicas) y el análisis de casos de estudio a través de fuentes secundarias y entrevistas.

Entre los estudios que se han dedicado a realizar una revisión sistemática de la literatura más recientes, descamos el estudio de Hanna de Vries, Victor Bekkers y Lars Tumers de (2016) a partir de la revisión de 181 estudios publicados en las principales revistas académicas sobre administración pública. Para organizar el análisis el marco analítico que utiliza es el siguiente:

Figura 1. Factores, tipos y resultados de la innovación pública



Fuente: Vries et. al. 2016

Una segunda estrategia metodológica es la realización **de encuestas sobre innovación** a directivos de organizaciones públicas. En el sector privado, el Manual de Oslo ha sido reconocido como principal marco metodológico para el estudio de la innovación a nivel internacional, en el cual se han basado las encuestas nacionales e internacionales sobre innovación como la del INE. Con la intención de adaptar el “Manual de Oslo” a las características de la innovación del sector público, especialmente desde los países nórdicos se ha trabajado en la elaboración del “**Manual de Copenhague**”³ y en 2009 se elaboró un primer cuestionario para ser aplicado a esos países (Bloch, 2009). Esa iniciativa escaló a nivel europeo con las ediciones de 2010 y 2011 del Innobarometro impulsado por la Comisión Europea (Comisión Europea, 2011). Las principales dimensiones de análisis del Innobarómetro fueron las siguientes:

Tabla 1. Dimensiones y dubsimensiones del Innobarómetro 2010

Dimensiones	Sub-dimensiones
Introducción de alguna innovación en los últimos tres años	En servicios
	En comunicación
	Organizacional
	De otro tipo
Efectos de la innovación	Efectos positivos
	Efectos negativos
Desarrollo de la innovación: facilitadores, fuentes de innovación	Facilitadores
	Fuentes de información
	Cultura innovadora
	Barreras
	Organizaciones involucradas en la innovación
Recursos humanos de apoyo a la innovación	Nivel de estudios
	Personal involucrado en equipos de innovación
	Nivel de de formación relacionado con la implementación de innovación
Compra pública e innovación	Diferentes aspectos sobre la compra pública innovadora
Expectativas	Expectativas para los próximos dos años
	Expectativas con relación a los factores de innovación

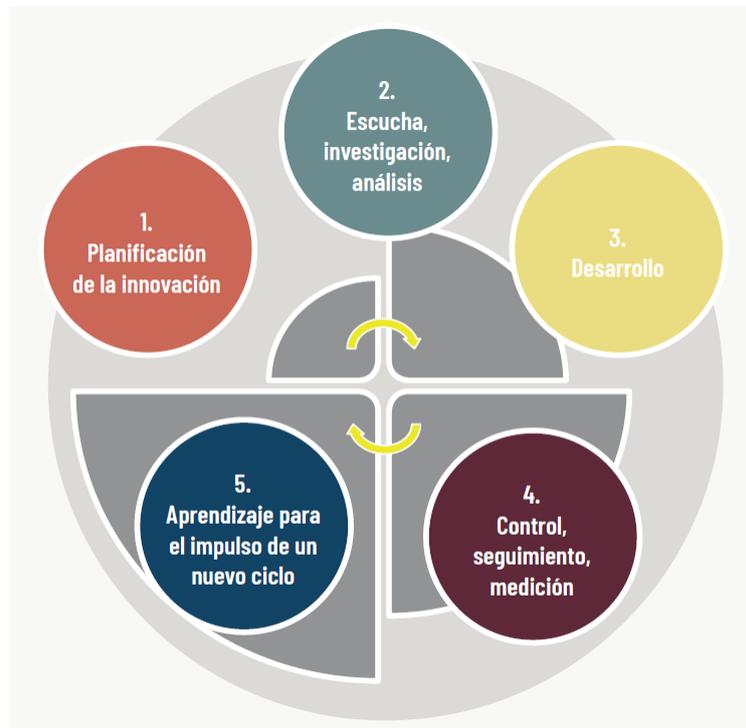
Fuente: Comisión Europea, 2011

Un estudio pionero sobre la innovación pública en el ámbito municipal español utilizando encuestas es el de Reyes Gonzalez, Joan Llopis y Jose Gasco (2013). En los últimos tiempos ha habido propuestas metodológicas para aplicar de forma más específica la innovación a estudios con menos

³ Ver <https://www.innovationbarometer.org/cphmanual/>

casos. A partir de las propuestas pioneras del Buenos AiresLab⁴ del gobierno de la provincia de Buenos Aires y la tabla de autodiagnóstico para las organizaciones públicas de Sánchez, Lasagna i Mercet (2013), Fernando Monar y su equipo (2017) elaboran una **propuesta para para la estandarización y evaluación de sus modelos de innovación en los gobiernos locales**. En el marco de la Red NovaGob y con la colaboración de los ayuntamientos como Madrid, Málaga y Valencia, así como las Diputaciones de Alicante y Castellón, han ido refinando su propuesta metodológica a partir de la elaboración de un cuestionario que testearon en 25 ayuntamientos.

Tabla 2. Dimensiones del modelo de evaluación de la innovación en el gobierno local



Fuente: Monar, F., De Bas, M., Máximo, F., & Rojas, F. (2017).

Por último, hay investigaciones que se basan en **estudios de menos casos, pero con más profundidad**, tratando comprender algún aspecto específico de la innovación pública. Un ejemplo de ello es el trabajo Moore y Hartley (2008) donde analiza cuatro casos muy diferentes (desde los peajes urbanos para disminuir la contaminación en Londres hasta el cuidado de gente mayor en Singapur) para explorar y caracterizar la innovación en la gobernanza. Pero sin duda lo que más abunda son **ejemplos de buenas prácticas de innovación pública**, des de un punto de vista más ilustrativo que analítico. En el **ámbito local**, el estudio de la FEMP (2018) recoge 10 proyectos innovadores y 8 casos caracterizados como de éxito. La Fundación Pi i Sunyer

⁴ Ver <https://medium.com/buenosaireslab/c%C3%B3mo-medir-la-innovaci%C3%B3n-municipal-1ca498174b1> [acceso 13/11/2019] El índice lo dividen en las siguientes dimensiones: Infraestructura Tecnológica, Metodología de Trabajo, Desarrollo de Proyectos, Innovación Cívica y Gobierno Abierto.

tiene un banco de buenas prácticas y prácticas significativas locales en Catalunya en diferentes ámbitos de políticas⁵, entre ellos el del desarrollo económico local. La Fundación Nesta, en su publicación sobre herramientas sobre la innovación, explica brevemente casos donde se utilizan las herramientas descritas. Específicamente en el ámbito del desarrollo local, la publicación sobre “Retos y Futuro del Desarrollo Económico Local” elaborado por REDEL, también se presentan algunos casos innovadores en este ámbito de política y se reflexiona sobre ellos.

La metodología del estudio

Teniendo en cuenta los objetivos, las diferentes opciones metodológicas y las dimensiones analíticas habituales para el estudio de la innovación pública a nivel local, se optó por **un estudio exploratorio de la innovación en las políticas de desarrollo económico local entre los miembros de la red REDEL en base a entrevistas a informantes clave**. Así, la metodología del estudio se ha elaborado a partir de las siguientes fases:

- a) Revisión de la **literatura sobre desarrollo económico local, innovación y cambio de políticas** para la elaboración del marco teórico-metodológico y el análisis de la evolución de las políticas de desarrollo local en España.
- b) **Selección de los perfiles a entrevistar** (directivos y responsables políticos de las agencias de desarrollo local de la red REDEL.), **elaboración del guión de las entrevistas (ver anexo) y contacto** por correo electrónico y recordatorio por vía telefónica.
- c) **Búsqueda y sistematización de información secundaria** para la preparación de las entrevistas en relación con:
 - Indicadores socioeconómicos de las ciudades estudiadas (ver anexo)
 - Características político-institucionales de las ciudades estudiadas (ver anexo)
 - Listado y sistematización de las políticas potencialmente innovadoras de las agencias de desarrollo local a partir de la información secundaria disponible en sus respectivas páginas web.
- d) **Realización de las entrevistas**. El periodo pre-electoral dificultó la realización de las entrevistas a los responsables políticos y finalmente se centraron los esfuerzos en los responsables técnicos. En algunos

⁵ Ver <http://www.bbp.cat/>

casos no hubo una respuesta positiva a la solicitud de entrevista (Móstoles, Palma de Mallorca, Córdoba) y en otros casos no se pudo llegar a concretar la realización de la entrevista (Ejea de los Caballeros)

Tabla 3. Entrevistas realizadas en el estudio

Ciudad	Agencia o Departamento	Cargo
Alicante	Impulsalicante – Agencia Local de Desarrollo	Director Gerente
Barcelona	Barcelona Activa	Comisionado de Economía Social, Desarrollo Local y Consumo Director Ejecutivo de Emprendedoría, Empresa e Innovación
Ciudad Real	Instituto Municipal de Promoción Económica, Formación y Empleo (IMPEFE)	Director Gerente
Getafe	Agencia Local de Empleo y Formación (ALEF)	Jefe de sección
Huesca	Área de Desarrollo	Agentes de Empleo y Desarrollo Local
León	Instituto Leonés de Desarrollo Económico, Formación y Empleo (ILDEFE)	Director Gerente
Madrid	Área de Promoción Económica y Desarrollo Empresarial	Director General de Economía y Sector Público; Subdirectora General de Promoción Económica y Desarrollo Empresarial
Málaga	Promálaga	Director Gerente
Medina dC	Medina21 – Servicio de Desarrollo Local	Técnico Responsable
Santiago dC	Cersia Empresa – Área de Desarrollo Económico	Responsable de Promoción Económica
Segovia	Segovia Activa – Concejalía de Desarrollo Económico, Empleo e Innovación	Coordinadora de Desarrollo Económico, Empleo e Innovación
Valencia	València Activa – Regidoria de Formació i Ocupació; Fundación València Activa del Pacte per	Jefa del Servicio de Empleo y Emprendimiento; Gerente Fundación València Activa

	l'Ocupació de la Ciutat de València	
Zaragoza	Área de Economía, Innovación y Empleo	Jefe de la Oficina Técnica de Empleo, Emprendimiento e Inclusión Social
Oarsoaldea	Agencia de Desarrollo local de Oarsoaldea	Gerente de Oarsoaldea, presidente de Garapen y REDEL

- e) **Vaciado y análisis de las entrevistas** en relación con la identificación de políticas innovadoras, barreras, facilitadores, actores, resultados, evaluación y retos de futuro.
- f) **Triangulación de la información secundaria sobre las políticas con la información recogida en las entrevistas** para realizar el análisis comparativo de la innovación en las políticas de desarrollo local en España.

3. Marco teórico

El concepto de innovación en el sector público

Como es habitual en las ciencias sociales, **la innovación es un concepto contextual, debatido y controvertido**. A diferencia del estudio de la innovación en el sector privado, donde se ha generado un marco común alrededor del Manual de Oslo que ha permitido su operacionalización, sistematización y desarrollo empírico a través de las encuestas de innovación, en el ámbito de la innovación pública aún queda un largo camino por recorrer. Quizá las definiciones más clarificadoras sean las siguientes: “Innovación es todo cambio (no solo tecnológico) basado en conocimiento (no solo científico) que genera valor (no solo económico)” (Fundación Cotec). “Nuevas ideas que producen un impacto en la sociedad (generando valor público) al tiempo que transforman la propia organización” (FEMP, 2018). Niubó (2008) define una acción innovadora como “aquella acción que aporta nuevos enfoques utiliza recursos de forma diferente y más eficaz y da lugar a nuevos productos y servicios”. Es decir, podríamos definir la innovación en las políticas de desarrollo local como **aquellas ideas que generan cambios hacia la sostenibilidad del modelo productivo y la inclusividad del mercado de trabajo a través de añadir valor a las estrategias y políticas de desarrollo local**. A continuación, vamos a precisar un poco más el concepto de innovación diferenciándolo con el de invención.

Invención vs adopción

En los estudios de innovación del sector público, una definición comúnmente aceptada es la de Everett Rogers de 1962 (De Vries et al., 2016), quien define innovación como **“un proceso a través del cual una idea, una práctica o un objeto son creados, desarrollados o reinventados y los cuales son percibidos como nuevos por parte de las personas o la unidad que los adopta”** (Rogers, 2003: 12). Otros autores apuntan que la innovación no implica solamente la existencia de nuevas ideas en una organización, sino que esas ideas se hayan desarrollado. Así, la innovación sería **una nueva idea que es explotada, “puesta a trabajar”, con la intención que tenga unos efectos significativos** (Sorensen y Torfing, 2011). Así, la Comisión Europea (1996) entiende por innovación la **capacidad para producir, asimilar y difundir con éxito una novedad, en las esferas económica y social, de forma que aporte soluciones novedosas a los problemas y permita así responder a las necesidades de las personas y de la sociedad**.

En los estudios sobre difusión de políticas se diferencia entre innovación e invención, o de una forma similar, entre la "*generación de innovación*" y la "*adopción de la innovación*" (Rogers, 2003; Berry y Berry, 2018). **La invención serían los procesos a través de los cuales nuevas políticas son originalmente concebidas**, a través de la experimentación, **mientras que la innovación** estaría más relacionada con la novedad de la política en el contexto específico. De esto se deriva una conclusión muy relevante: **la innovación es siempre contextual** (Hartley, 2005; Borins, 2000). La innovación siempre se da **en relación con lo que se venía haciendo hasta el momento en el lugar** donde se desarrolla la política, sea consecuencia de una evolución interna o bien resultado de la adopción de una nueva política que se venía experimentando en otro lado. El proceso de transferencia de ideas y prácticas siempre implica una selección, traducción y modificación de estas en el contexto de adopción.

Innovación como cambio de políticas

Las aportaciones vinculadas al cambio de políticas llevan a preguntarnos si cualquier "novedad" se puede considerar "innovación". Los investigadores sobre cambio de políticas acostumbran a diferenciar entre el ***cambio incremental*** y el ***cambio sustantivo***. El cambio incremental, la ciencia del ir tirando (Lindblom, 1959), significa realizar pequeños cambios para mejorar los instrumentos existentes o de ir readaptando la política suavemente. Los cambios sustantivos implican no solo calibraciones en los mecanismos, sino cambios también en los fines, los objetivos o bien en la lógica instrumental. Implican así una discontinuidad respecto a lo que se venía haciendo. Según Longo (2012) la innovación estaría **relacionada con el cambio deliberado y discontinuo "creador de valor"**, frente a los cambios no planificados y continuos.

Por su parte, Hall (1993) clasifica los **niveles de cambio** que pueden darse en una política pública en tres: los de primer orden son ajustes en los instrumentos de la política dentro de los confines institucionales e instrumentales; los cambios de segundo orden se relacionan con los cambios en los tipos dominantes de instrumentos utilizados en un área de política y los de tercer orden cambios paradigmáticos que orientan la política. Así, **la innovación se situaría entre los cambios de segundo y tercer orden**: o bien cambios en la forma, los contenidos, los servicios o las rutinas organizativas; o bien cambios con relación al entendimiento del problema o a la teoría de cambio de cambio subyacente (Sorensen y Torfing, 2011). En la misma línea, Osborne y Brown (2011) indican que la innovación tiene que estar ligada a cambios disruptivos.

Según Hogwood y Peters (1982), podemos encontrar dos tipos de cambios sustantivos: la *sucesión de políticas* y la *innovación de políticas*. Estos autores apuntan que hay tres posibles *outputs* de un ciclo de política pública: el mantenimiento, la terminación y la sucesión. La innovación, en su versión restrictiva, significaría inaugurar un nuevo ciclo de política después que se termine la anterior. A pesar de que consideran la innovación en políticas y la sucesión de políticas como muy próximas, estos autores identifican más la **innovación cuando hay una novedad en la problemática, los objetivos y los instrumentos**.

Tabla 4. Tipos de cambio en las políticas públicas

	Progresivo	Discontinuo
No cambio	Estasis (perpetuación)	<i>Policy termination</i>
Cambio incremental	<i>Policy maintenance</i>	--
Cambio sustantivo	<i>Policy innovation</i>	<i>Policy succession</i>

Fuente: Cruz-Rubio, 2012 basado en Hogwood y Peters (1983) y Capano (2009)

Entre los enfoques que tratan el cambio de políticas, hay que destacar también las aportaciones de Wolfgang Streeck y Kathleen Thelen (2005) sobre su teoría de cambio gradual. Estos autores identifican una tipología intermedia entre el incrementalismo y la sucesión que denominan **cambio gradual**, que sería una sucesión de sutiles cambios en los instrumentos y en las instituciones, que a lo largo del tiempo acaban generando una discontinuidad con las políticas anteriores. Estos autores desarrollan cuatro mecanismos básicos de transformación gradual: a) El desplazamiento (*displacement*), es decir, la eliminación de las normas existentes y su reemplazo de otras nuevas. Este es seguramente el mecanismo más clásico cuando hay cambio de mayorías parlamentarias y se derogan y promueven leyes; b) la superposición (*layering*), la introducción de nuevas reglas encima o al lado de las normas existentes. Un ejemplo sería el incentivo de planes de pensiones privados, aunque se mantengan los públicos que progresivamente van erosionando su legitimidad por parte de las clases medias. c) La deriva (*drift*), no existen cambios en las normas, pero se dejan sin efectos por los cambios en otras. Un ejemplo podría ser ir rebajando la Ley de dependencia no a través de su modificación legislativa, sino a través de su subfinanciación. d) La *conversión* (conversion), cuando las viejas normas prevalecen, pero son interpretadas y aplicadas de forma diferente a como lo eran aplicadas anteriormente.

Por su lado, Howlett y Rayner (2013) diferencian entre aquellos **mix de políticas** diseñados intencionalmente exnovo y aquellos que son fruto de la evolución de la política añadiendo “parches” al diseño inicial (*Packaging vs Patching*). Como veremos en el siguiente capítulo, las políticas de desarrollo económico local se han ido desarrollando “por capas” y a partir de iniciativas locales y transferencias por parte de otras administraciones; es decir más a través de *patching* que por *packaging*. Estos autores entienden las políticas como un “policy mix” que agrupa un conjunto de metas y objetivos con unos medios/instrumentos para llegar a ellos (Tabla 5)

Tabla 5. Elementos del “Policy Mix”

		Contenido de la política		
		Nivel de abstracción alto	Nivel operativo del programa	Medidas específicas
Focus de la política	Objetivos	Metas ¿Qué valores e ideas gobiernan el desarrollo de la política?	Objetivos ¿Cuál es el objetivo en función del problema a resolver?	Ajustes ¿Cuáles son los requerimientos específicos sobre el terreno?
	Mecanismos	Lógica instrumental ¿Cuáles son las normas generales que guían la selección de instrumentos?	Mecanismos ¿Cuáles son los instrumentos específicos utilizados?	Calibraciones ¿Cómo son utilizados los instrumentos?

Fuente: Howlett y Rayner (2013), basado en Howlett y Cashore (2008)

Para ir modificando intencionalmente las políticas “sobre la marcha” se podrían utilizar los mecanismos identificados anteriormente: la **deriva**, la **conversión** o la **superposición**. Cuando hay una nueva política, o una sucesión de esta en los términos vistos anteriormente, se puede diseñar un pack de objetivos e instrumentos que sean coherentes y consistentes entre ellos. Ahora bien, sabemos que a menudo esto no se da en la realidad, sino que se dan una serie de continuos ajustes y calibraciones en las políticas ya existentes. Estos “parches” pueden acabar generando objetivos contradictorios o instrumentos que no se complementen.

Para valorar la bondad de cada mix de políticas, estos autores proponen básicamente dos criterios: que los diferentes mecanismos sean coherentes y congruentes entre ellos para maximizar la consecución de los objetivos y que los mismos se adapten bien a las características contextuales e institucionales donde la política se va a desarrollar. Siguiendo este planteamiento podríamos diferenciar la innovación en el ámbito de los mecanismos (ya sea en la lógica instrumental o los mecanismos) o bien en los objetivos de la política (ya sea en las metas u objetivos). Es lo que Brugué et. al. (2014), diferencia entre innovación *sustantiva* (relacionada con las

metas u objetivos), de la *innovació operativa*, más en la línea de los instrumentos de política.

Los tipos de innovación

Es habitual identificar diferentes tipos de innovación (Hartley, 2005; Damanpour, 1991; Damanpour y Shneider, 2009; De Vries et al. 2006; Walker, 2006; Halvorsen et. al. 2005; Longo, 2012). Shumpeter ya identificó cinco tipos de innovación: a) un nuevo producto o su mejora; b) un nuevo proceso o su mejora; c) la apertura de un nuevo mercado; d) la adquisición de una nueva fuente de materias primas y d) un cambio organización (en la empresa o como sector). Diferentes investigadores han puesto de relieve la importancia de diferenciar los procesos de innovación en las organizaciones públicas y privadas (Damanpour, 1991, Arundel et al. 2019), y De Vries et. al. (2016) diferencian los siguientes tipos y subtipos de innovación, más próximos a las especificidades del sector público:

- La innovación **en el servicio** (Damanpour y Shneider, 2009): la creación de nuevos servicios públicos ya sea dando nuevos servicios a los usuarios actuales (*evolutionary innovation*), ampliando el servicio a nuevos usuarios (*expansionary innovation*) o ambas cosas a la vez (*total innovation*). Los principales *drivers* de la innovación en este ámbito serían la presión de los usuarios o el interés de los *policymakers* de crear nuevos servicios o extender los existentes.
- La innovación **en el proceso** (Walker, 2014): ya sea por la introducción de nuevas tecnologías, cambios organizativos o nuevas relaciones con otras organizaciones. Se cambian las formas de hacer con la idea de mejorar la eficacia y la eficiencia. Damanpour, Walker y Avallaneda (2009) diferencian en la innovación de proceso por la introducción de nuevas tecnologías y la innovación de proceso por la reorganización de los recursos humanos. Damanpour (1987) identifica un tipo de innovación auxiliar (*ancillary*), que va relacionada con las relaciones con otras organizaciones y actores, tipo que también incorpora Walker et al. (2002), mientras que otros autores lo definen como innovación en la gobernanza (Hartley, 2005; Moore & Hartley, 2008). Así, podemos diferenciar dos subtipos de innovación en el proceso:
 - Innovación en los **procesos organizativos internos**, ya sea por la introducción de nuevas tecnologías o por la reorganización de los recursos humanos
 - **Innovación en la gobernanza** - relaciones con otros actores/organizaciones
- La innovación **conceptual** (Bekkers et al., 2011): sería la introducción de nuevos conceptos, paradigmas que ayudan a replantear la propia

naturaleza del problema público. Es decir, supone una nueva forma de entender y abordar la realidad, próximo a la innovación sustantiva que citábamos anteriormente.

¿Para qué la innovación?

Si bien en el sector privado la innovación es una necesidad para poder adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado y asegurar la competitividad de la empresa, en el sector público la respuesta no es tan directa. Incluso en la actualidad se puede decir que la innovación se da una connotación positiva per se, muchas veces sin tener claro para que tiene o debe servir. En la literatura hemos identificado dos grandes justificaciones. La primera la innovación es necesaria **para adaptarse** a un contexto que cada vez cambia más rápidamente. En segundo lugar, la innovación es necesaria **para crear valor público** para poder responder de una forma más efectiva a las aspiraciones ciudadanas democráticamente articuladas. En definitiva, ganar eficiencia y efectividad en las políticas.

Así, la innovación se justifica por la necesidad **de adaptación del sector público a un contexto cambiante y a unos problemas cada vez más complejos donde tienen menos utilidad respuestas estandarizadas o basadas en la tradición**: “La necesidad de innovar deriva, para las organizaciones públicas, de la naturaleza especialmente compleja de los nuevos problemas sociales y del carácter incierto y elusivo de las potenciales respuestas. La innovación en las políticas y servicios públicos implica la exploración, búsqueda y experimentación de soluciones” (Longo, 2012: 51). Sin embargo, este enfoque a menudo olvida que la administración pública no debe simplemente mimetizarse con su entorno, **sino que es uno de los principales agentes de cambio de la propia realidad social**.

Por otro lado, la innovación se justifica normativamente por su **capacidad de generar valor público**. Aunque este es un concepto reiteradamente utilizado y repetido en la literatura sobre innovación pública, su definición es muy amplia y su investigación empírica escasa (Hartley et. al. 2017). Siguiendo a estos autores podemos identificar dos aproximaciones al valor público: a) La primera como una **práctica de contestación democrática**, en el sentido de que serían aquellas actividades que expanden y enriquecen la esfera pública a través de un proceso democrático y que involucra a más actores que las organizaciones públicas. b) la segunda, la más típicamente citada en los trabajos sobre gestión de la innovación siguiendo el trabajo seminal de

Moore (2005), es el valor que se crea o añade a través de las actividades de las organizaciones públicas y sus directivos.

En esta segunda visión, el rol proactivo de los directivos públicos es central (aunque este elemento ha sido ampliamente cuestionado por parte de los partidarios de la innovación colaborativa) y solo se puede hablar realmente de creación de valor cuando esta este **se puede medir a través de la evaluación de las políticas y sus resultados**. En una sociedad democrática, lo que tiene valor es dar respuesta a las aspiraciones ciudadanas expresadas a través del sistema democrático, por lo que lo que se considera valioso es cambiante, contextual y contestado. En cualquier caso, teniendo en cuenta estos factores, **la creación de valor público sería posible cuando hay la suficiente apoyo o legitimidad para realizar la mejora/cambio desado y cuando hay la capacidad organizativa o inter-organizativa suficiente para hacerlo**.

De Vries et. al. (2016) señala que, en la literatura sobre innovación, los objetivos para impulsar la innovación en el sector público son los de **mejorar la efectividad y la eficiencia de las políticas (siendo estos las más citados), abordar nuevos problemas sociales, mejorar la satisfacción de los usuarios o involucrar a los ciudadanos**. En el estudio "Tendencias y desafíos de la innovación en el sector público en Europa" (2012), basado en entrevistas en directivos públicos y académicos de diferentes países, pone también de relieve que **la innovación es multipropósito y que las motivaciones son contextuales y varían de país a país**. Entre los objetivos más citados podemos señalar:

- Elevar la calidad en la prestación de los servicios públicos
- Mejoras en la transparencia en la gestión y las políticas públicas
- Reducir la carga administrativa y lograr la simplificación administrativa
- Incorporar la ciudadanía en las políticas y servicios públicos
- Mejoras el rendimiento y eficiencia de las políticas públicas

La evolución de la innovación en el sector público

Jean Hartley (2010) utiliza los **tres grandes paradigmas** sobre la gobernanza para evaluar la innovación en el sector público: **la administración pública tradicional o weberiana; la nueva gestión pública y la gobernanza en red**. Según la autora, cada paradigma está ligado a un periodo histórico y a una ideología en particular, en los cuales la innovación y la mejora toma características particulares en las cuales el rol de los políticos, los directivos públicos y la población es también diferente (Tabla 6).

Siguiendo el debate de la sección anterior, Hartley diferencia entre mejora e innovación. Para ella puede haber: a) **mejora sin innovación**: cuando hay cambios incrementales o cuando las innovaciones no se extienden lo suficiente o bien no son suficiente duraderas; b) **innovación sin mejora**: cuando se dan procesos de innovación fallidos o cuando los procesos de innovación que aumentan la variedad de servicios, pero esto no responde a las demandas de los ciudadanos o actores relevantes.

Puede haber también un decalaje temporal entre la innovación y la mejora. Así, la innovación que inicialmente empeora la eficiencia del servicio público por los errores y obstáculos intrínsecos a la innovación, a largo plazo puede mejorar la efectividad de la política. También puede ocurrir que la innovación mejore la organización, pero esta no se traduzca a corto plazo en los servicios que presta la organización o en las tareas que tiene encomendada. Finalmente, cuando lo que prevalece es la inercia o bien cuando existe un ambiente muy estable con relación a los actores, medios y problemas, es posible que no se produzca **ni mejora ni innovación**.

Tabla 6. Innovación y mejora en diferentes concepciones de la gobernanza y la gestión pública

	Administración pública tradicional	Nueva Gestión Pública	Gobernanza en red
Innovación	Algunas importantes innovaciones a nivel nacional y con cobertura universal	Innovaciones más en la organización que en el contenido	Innovación en el nivel central como en el local
Mejora	Mejoras iniciales de largo alcance, pero con poca capacidad de introducir mejoras continuas	Mejoras procesuales internas. Orientación al cliente que produce mejoras en algunos servicios	Mejora continua y transformadora de los servicios de primera línea
Rol de los políticos	Comandantes	Comisionados	Líderes e interpretes
Rol de los directivos públicos	"Clerks and martyrs"	Eficiencia	Exploradores
Rol de los ciudadanos	Usuario	Consumidor/cliente	Co-productor

Fuente: Hartley (2005). Traducción propia

Mientras que normalmente la innovación en el sector público se asocia a las reformas introducidas por la nueva gestión pública, **esta autora sitúa también la innovación también durante la expansión de los servicios de bienestar en Europa Occidental después de la Segunda Guerra Mundial**. La expansión del sistema público de salud o la nacionalización de industrias son ejemplos de innovaciones radicales impulsadas por los gobiernos nacionales de la época. En ese momento, la función de los *policy-makers* como "comandantes" era la de crear la legislación apropiada y asegurar el apoyo político a los programas, mientras que los directivos públicos serían los que

aplicaban y desarrollaban los detalles de la implementación. Veamos con más detalle la relación entre innovación y los otros dos grandes paradigmas: la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza en red.

La Nueva Gestión Pública

El paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) (Osborne y Gaebler, 1992) trataba de superar los límites de la burocracia tradicional - basada en la racionalidad y la igualdad de trato, la jerarquía y la unidad de mando, el seguimiento de la norma y la estabilidad y la especialización - para adaptarse a los cambios sociales y políticos de la época.

Como reiteraremos más adelante, las barreras a la innovación más comúnmente asociadas al modelo burocrático tradicional son el proceso decisional jerárquico, la aversión al riesgo de los funcionarios, la departamentalización, la rigidez en las reglas y rutinas y la reclusión institucional (Hartley, Sorensen y Torfing, 2013). “Podría defenderse que la Administración moderna no nace para innovar sino más bien para todo lo contrario, esto es, para aplicar normas, dotando a la acción pública de comportamientos estables y previsibles” (Longo, 2012: 48).

La NGP asoció la innovación en el sector público con **la introducción de técnicas empresariales de gestión pública provenientes del sector privado y a las formas de regulación competitivas a través del mercado**. Esta es el rol principal de los directivos públicos. Así, la “reinención del gobierno”, con su respectivo impacto en los gobiernos locales (Moon y deLeon, 2001), expandió los mecanismos de contratación de servicios, introdujo mercados o casi-mercados en la provisión de servicios, fortaleció el poder de las figuras gerenciales y directivas de las burocracias, popularizó la gestión y planificación estratégica, fomentó la creación de empresas públicas y consorcios publico privados especializados, así como mecanismos para valorar la satisfacción del cliente de los servicios. El objetivo era hacer la administración más eficiente, flexible y mejorar la satisfacción del usuario-cliente, dentro de un marco político-ideológico que fortalecía el sector privado frente al público.

Aunque las reformas de la NGP, sin llegar a cumplir todas sus promesas, dejaron una importante impronta en el sector público, aunque seguramente más en el ámbito de la gestión estratégica (Bryson, Berry y Yang, 2010) que en la creación de casi mercados. Los críticos argumentan que a) **las organizaciones públicas no se pueden equiparar exactamente a las empresas capitalistas, tampoco en el ámbito de la innovación** (Halvorsen,

Hauknes, Miles y Røste, 2005), y b) **que el propio desarrollo de la NGP también genera nuevas barreras a la innovación** (Hartley, Sorensen y Torfing, 2013).

Con relación a la primera crítica, las presiones competitivas de los mercados no funcionan bien en el sector público ya que el objetivo último de este no es mejorar su cuenta de resultados sino solucionar problemas sociales y mejorar la prestación de servicios. Además, en el sector público, la innovación no solo proviene de los managers, sino también de los políticos electos y su deseo de cambiar la sociedad (Polsby, 1984; Hartley, 2005), de los trabajadores públicos de base -“street level bureaucrats”- (Lavee & Cohen, 2019) y ciudadanos y usuarios que ejercen su voz para mejorar los servicios (Hirshman, 1970) o se involucran en la coproducción de servicios públicos (Pestoff, 2012). Por otro lado, el mayor tamaño de las administraciones públicas es también un factor importante con relación a la innovación (especialmente en su implementación), ya que las grandes organizaciones tienen más recursos para invertir en innovación y son más capaces de absorber los costes de los fracasos producto de la innovación. Esto hecho se confirma también a nivel de los gobiernos locales en España, los más grandes tienden a ser más innovadores (Gonzalez, Llopis y Gasco, 2012).

La crítica basada en que la NGP genera nuevas barreras a la innovación, se sustenta en tres aspectos. El primero, indica que la generación de toda una nueva generación de indicadores y métricas para medir el desempeño produce todo un nuevo conjunto de reglas que la NGP pretendía evitar. En segundo lugar, el enfoque de gestión por resultados, cuando los resultados producto de la innovación son siempre inciertos. Finalmente, la generación de agencias especializadas *ad-hoc* puede implicar una forma de departamentalización y limitar la transversalidad.

La gobernanza en Red

Des de los estudios de la gobernanza en red (Kickert et al. 1997), la gestión pública básicamente significa la gestión de redes. Así, el estudio de la innovación en el sector público se enfoca a partir de la inserción de las organizaciones públicas en redes colaborativas (Sorensen y Torfing, 2011; Hartley, Sorensen y Torfing, 2013). Des del punto de vista de la “**innovación colaborativa**”, la NGP tendría dos claras limitaciones: a) la premisa de que la principal fuente de innovación viene de la lógica competitiva del sector privado y b) los principales responsables de la innovación en el sector público son sus gestores/directivos (Sorensen y Torfing, 2011). Para estos autores, **la interacción con otros actores es una importante fuente de innovación,**

siempre que haya unos diseños institucionales adecuados que propicien la **colaboración**, en los cuales el público toma un papel mucho más activo.

En este sentido, la innovación no es tanto un proceso interno, propiciado por unos *managers emprendedores* en un contexto que fomenta la competición, sino como resultado de la interacción y la colaboración con diferentes actores (trabajadores públicos, usuarios, actores privados, asociaciones, etc.) durante todo el proceso de innovación: la generación de ideas, su selección, implementación y diseminación. Aquí, **lo importante es ejercer una *metagobernanza* por parte de los actores públicos de la red para favorecer la colaboración y minimizar las barreras a la interacción-innovación, ya sean culturales (cultural, legalista, paternalista, aversión al riesgo); institucionales (separación entre políticos, administración y ciudadanos); interorganizativas (islas burocráticas, posiciones defensivas...); organizativas (inexistencia de procedimientos para desarrollar la innovación); o identitarias.**

Más que comisionados de servicios, en la gobernanza en red se espera de los políticos un rol de liderazgo para introducir nuevas ideas y formas de acción. Arganoff y McGuire (2001) identifican las siguientes **habilidades directivas para gestionar adecuadamente la colaboración interorganizativa en el sector público**: a) **Activar**, es decir, explorar, identificar, motivar y enrolar los participantes necesarios por sus capacidades y habilidades; b) **Movilizar** a las organizaciones participantes, construyendo coaliciones, obteniendo recursos para dedicarlos a la movilización y superando los obstáculos a la colaboración c) **Enmarcar**, lo que supone establecer unas reglas, procesos, espacios y/o infraestructuras para el funcionamiento de la colaboración; y d) **Facilitar** la interacción productiva entre los actores que colaboran manejando las diferencias y desigualdades entre ellos. Las redes de colaborativas tendrían un gran potencial para ajustar y mejorar las políticas públicas, a través de un mejor conocimiento del contexto, las herramientas y los resultados, así como la capacidad de ampliar los recursos disponibles para un objetivo común (Agranoff, 2006).

Factores facilitadores y limitadores de la innovación pública

Ya hemos mencionado algunos facilitadores y barreras para desarrollar la innovación. Es habitual en la literatura especializada clasificar los conductores o obstáculos en tres niveles: el nivel ambiental o del entorno a la organización; el nivel organizacional y el nivel individual. En este tipo de clasificación rápidamente nos damos cuenta de la ausencia del nivel inter-organizativo que citábamos anteriormente. La literatura sobre difusión de políticas nos da algunas pistas sobre los factores facilitadores en este ámbito.

Tabla 7. Factores facilitadores y barreras a la innovación pública

Ámbitos	Facilitadores	Barreras
Entorno	Cambios sociotecnológicos Demandas de colectivos sociales Crisis, recortes gasto público Nueva legislación Sistemas regionales de innovación	Crecimiento Estabilidad Legislación poco flexible
Organizacionales	Orientación a resultados Competencias estratégicas (visión, anticipación, análisis necesidades...) Apoyo político y de los directivos Existencia de incentivos (reconocimiento, económicos, etc.) Espacios de trabajo transversales y en equipo Cultura abierta y colaborativa	Inercia organizacional, tradición Grupos de interés que quieren mantener su posición privilegiada Falta de incentivos para hacer cosas nuevas/diferentes Falta de tiempo, espacios y canales para pensar y compartir nuevas ideas Carencia de políticas de atracción y retención de talento Escasez de recursos Desconfianzas
Personales	Liderazgo Compromiso Curiosidad	Aversión al riesgo/cambio Rutinización del trabajo Hiperespecialización

Entorno

La adaptación de las instituciones públicas a un entorno cambiante es una de las justificaciones habituales para apoyar a la innovación, por lo que podemos deducir que cuánto más cambiante sea el entorno, más presiones habrá para innovar desde las administraciones públicas. Schwab (2016) considera que actualmente estamos viviendo la **cuarta revolución industrial** impulsada por la interdependencia de diferentes desarrollos científicos y tecnológicos que van más allá de la digitalización; una revolución caracterizada por su velocidad, amplitud y impactos profundos en las actuales formas de regulación social, especialmente en el ámbito de los negocios, del trabajo y de la desigualdad. Otros desafíos importantes a los que nos enfrentamos son sin duda el **cambio climático** y el **del envejecimiento de la población**. Especialmente el último, durante la última década ha impulsado diferentes nuevas políticas públicas (desde el mercado de carbono hasta los peajes de congestión).

Según el Innobarómetro de la Unión Europea, **la existencia de nuevas leyes o regulaciones son los factores institucionales** que se consideran más importantes para impulsar la innovación en el sector público. Otros factores importantes son la existencia **nuevas prioridades políticas o la reducción obligatoria del gasto**. También se reconoce a la información aportada por los ciudadanos como la fuente más importante para legitimar la innovación, incluso más importante que la información aportada por los directivos públicos o las buenas prácticas.

Des de la economía de la innovación, se ha hecho hincapié en la **articulación de los sistemas nacionales y regionales de innovación como facilitador de esta**. Así, la existencia de centros de I+D no garantiza su transferencia directa al sistema productivo, sino que es necesaria la articulación de una red interactiva de personas, organizaciones e instituciones compuesta por empresas, instituciones de educación superior e investigación del sector productivo, laboratorios de I+D, centros o agencias de transferencia de tecnología, cámaras y asociaciones empresariales, centros de capacitación y departamentos y agencias gubernamentales (Lundvall, 1995). La proximidad espacial y los contactos personales facilitarían la circulación de conocimientos tácitos y sería un estímulo para las empresas locales para la adopción de normas, expectativas, valores, actitudes y prácticas que facilitan la innovación (Albuquerque, 2008)

Factores organizacionales

Los factores organizacionales han sido de los más estudiados. En el clásico metanálisis de Damanpour (1991), identifica varias características organizativas que fomentan la innovación y las testea empíricamente. Encuentra asociaciones positivas entre innovación y especialización organizativa, diferenciación funcional, una actitud gerencial positiva hacia el cambio, la existencia de recursos invertidos en conocimiento, intensidad administrativa y, por otro lado, encuentra una asociación negativa entre innovación y centralización.

Una organización del trabajo menos jerárquica y segmentada es una organización que puede tener menos dificultades para innovar, especialmente aquella que **fomenta la participación de sus trabajadores y trabajadoras en la búsqueda de soluciones innovadoras y las que cuentan con directivos públicos con un rol activo en desarrollar la innovación**. Para ello es necesario que la propia organización implemente incentivos para que esto ocurra y, a la vez, no perjudique a aquellas personas que se involucren en procesos innovadores salgan perjudicadas por ello, aunque la innovación

no tenga el éxito esperado. En este sentido, es habitual hablar de la necesidad de desarrollar intermante **una cultura o un clima que favorezca la innovación y la creatividad** (Moussa et. al., 2018).

Por otro lado, la falta de recursos es una barrera importante para la innovación. Según el Innobarómetro 2010, **el 78% de todas las organizaciones de la UE indican que carecen de las finanzas o recursos humanos para desarrollar innovaciones por si mismas**. Les siguen las regulaciones poco flexibles que tienen una importancia alta o mediana para el 65% de las organizaciones.

Relacionado con la organización, uno de los factores de análisis y discusión que aparecen de forma reiterada es si el tamaño de la organización influye en la innovación. Aunque hay cierta controversia, **la tendencia es afirmar que cuanto más grande es la organización, más propensión existe hacia la innovación** (Damanpour et. al. 2005; Rogers 1995). Esto se explicaría por la escasez de recursos que tienen las organizaciones pequeñas para dedicar a este tema, debido a que las organizaciones grandes tienen trabajadores más formados y que a estas también les es más fácil absorber los costes de una innovación fallida.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, se debe tener en cuenta que **cualquier intento de cambio no incremental a menudo choca con la oposición actores perjudicados debido a la reformulación de la definición del problema o bién de la(s) solución(es) y a menudo con la indiferencia de otros actores potencialmente beneficiados**, ya que aún no perciben las ventajas. En estos casos, los factores de éxito están ligados a) La disponibilidad de recursos por parte de los emprendedores políticos; b) Que el proceso implique una suma positiva dando beneficios a la mayor parte actores concernidos; c) La existencia de objetivos comunes que haga posible la colaboración; d) Que sea improbable que shocks externos sean suficientemente fuertes como para alterar el contexto de cambio decisional (Dente y Subirats, 2014).

Factores individuales

Entre los factores “puente” entre los organizacionales y los individuales, el **liderazgo**, especialmente de los directivos públicos y de los responsables políticos, es destacado como uno de los elementos claves para fomentar la innovación. Según Ysa et. al. (2011) la innovación se relaciona con tres atributos dedicados al liderazgo: a) **una conducta proactiva**: capacidad de tomar la iniciativa para mejorar de las circunstancias presentes o en la

creación de otras nuevas; b) la **gestión relacional**: la habilidad del directivo público para estimular y manejar contactos formales e informales con otras organizaciones y c) un **“espíritu emprendedor”**, la habilidad para impulsar cambios, convencer a los otros de la necesidad de sumarse a ellos. Eso se da cuando ideológicamente creen necesario el cambio y/o este cambio signifique un reto en sus carreras profesionales, es decir, **cuando existen los incentivos suficientes**.

Además, cuando esa innovación se da entre actores públicos y privados, se requiere un liderazgo que, en primer lugar, reconozca las diferentes lógicas que mueven a ambos tipos de organización y, en segundo lugar, se construyan espacios de aprendizaje colectivo. La incorporación de otros *stakeholders* (como organizaciones sociales o universidades) y una mejor inserción en el contexto local también puede facilitar la acomodación de las dos lógicas, una más centrada a la consecución de objetivos –la privada- y otra más preocupada por la legitimidad de las decisiones –la pública- (Saz-Carranza y Longo, 2011).

La difusión de políticas

Finalmente, una importante fuente de innovación (recordamos su componente contextual) es la difusión o transparencia de políticas que se consideran como buenas prácticas. Se han enumerado diferentes mecanismos que propician la difusión de políticas (Berry y Berry, 2017): **el aprendizaje, la imitación, la presión normativa, la competición y la coerción**.

- El **aprendizaje** se da cuando los *policymakers* de un lugar constatan la efectividad de una política desarrollada en otros sitios (ya sea en relación con la consecución de los objetivos, ya sea en términos políticos) y que ya ha sido aplicada. Hay algunos gobiernos que tienen más capacidad y recursos para aprender de otros, mientras que también hay quienes consiguen una mayor reputación como innovadores y reciben mayor atención de los demás.
- Cuando no se tiene mucho en cuenta la efectividad de la política a la hora de importarla, sino más bien en la afinidad ideológica con el gobierno que desarrolla la política, estos autores hablan más de **imitación** que de aprendizaje.
- En el caso que un gobierno asuma una política porque ya es muy habitual en otros gobiernos en los que hay normas similares o compartidas, se considera que la difusión se da por **presión normativa**. La creación de esta normatividad también se puede dar por la comunidad de expertos que hay detrás de la promoción de un determinado enfoque.

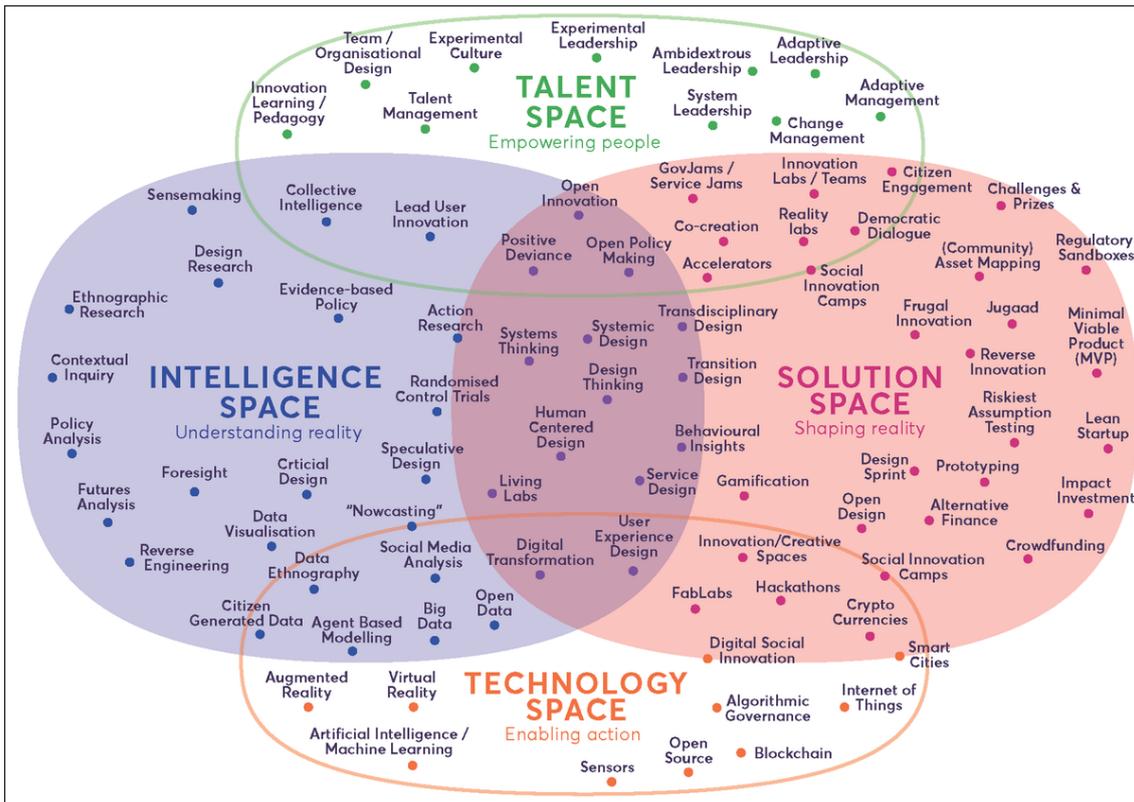
- También puede haber casos de *coerción horizontal*, cuando otro gobierno ejerce presión sobre otro para que este adopte una determinada política (por ejemplo, en política internacional) o bien, *coerción vertical*, ya sea a partir de niveles de gobierno superiores o través de sentencias del Tribunal Constitucional. En muchas ocasiones, en vez de ejercerse una coerción legislativa por parte de niveles de gobierno superiores u organizaciones internacionales (como por ejemplo el Banco Mundial) se dan incentivos (por ejemplo, económicos) a los respectivos gobiernos para que adopten un determinado enfoque.
- La *competición* se considera cuando la adopción de la política se da por motivos de competitividad económica. En este ámbito, los autores diferencian entre *locational-choice competition* y *spillover-induced competition*. La primera trata de influenciar la decisión de una organización o individuo de localizarse en A, en relación con el ámbito B y por ello se realizan políticas competitivas; en la segunda la adopción de una política en B se da a partir de los efectos de una política implementada en A.

En la difusión de políticas no simple se da un “copia-pegar” de un sitio a otro, como han recalcado los estudios sobre movilidad de políticas (Peck y Theodore, 2010), habitualmente no se exporta la política al completo, sino discursos selectivos, algunos instrumentos, es decir, **hay un proceso de mutación de la política hasta que llega a acomodarse al nuevo lugar y en esta mutación e adaptación es donde radica la innovación**. En este sentido, también hay un *polycymaking* durante la transferencia, mediado por expertos, organizaciones internacionales, redes, consultores, expertos, etc. que la modifican y la transforman.

Las herramientas específicas

Más allá de la innovación como cambio organizativo y cambio en las políticas, la innovación se ha ido constituyendo también como política a través de sus propias herramientas. La Fundación Nesta ha intentado recoger las diferentes metodologías y técnicas ordenándolas en cuatro grandes ámbitos/espacios: el de la inteligencia, el del talento y el de las soluciones (ver Figura 2). Más allá de la utilidad o no de esta clasificación, lo que vemos es una gran proliferación de herramientas para desarrollar la innovación en el sector público. A continuación, repasamos algunas de ellas que ya se han puesto en marcha en el ámbito de las políticas de desarrollo local, como por ejemplo el de los laboratorios de la innovación, y otras que pueden tener un importante desarrollo en los próximos años.

Figura 2. Técnicas y metodologías para la innovación



Fuente: Nesta, 2018⁶

Innovación abierta y colaboración en red

En primer lugar, herramientas como la innovación abierta o en red que no pone el foco tanto en la resolución de problemas concretos sino alinear estratégicamente a un conjunto de agentes para la identificación de soluciones innovadoras.

La innovación abierta, en contraposición al uso exclusivo del conocimiento experto de una organización (innovación cerrada), hace referencia a la ampliación del uso de recursos de conocimiento externos en el entorno de una organización, incorporando personas del sector público, el sector privado, el mundo académico y de la ciudadanía en general.

Por otro lado, la creación de comunidades y redes de intercambio de información y conocimiento fortalecen y mejoran todas del proceso de innovación, des de la diagnosis compartida, la identificación y evaluación de soluciones, o la difusión de experiencias exitosas.

⁶ Ver <https://www.nesta.org.uk/blog/landscape-of-innovation-approaches/> [acceso [07/11/2019]

En nuestro entorno destacan por un lado NovaGob, una red profesional de empleados públicos innovadores que surge por impulso de una spin-off de la Universidad Autónoma de Madrid. Es referente en el ámbito español y cuenta con más de 15.000 miembros, por lo que la convierte en un canal privilegiado para realizar un proceso de innovación abierta. Y la asociación REDEL es el espacio referencial a nivel español para el intercambio, mejora e innovación en el ámbito de las políticas de desarrollo local.

Los concursos de ideas

Normalmente se centran en intentar resolver un reto o problema concreto de la administración, pero también pueden ser más genéricos con el objetivo de fomentar un ecosistema de innovación en el ámbito público. Esto se ha introducido a nivel interno (para los empleados públicos) o bien para poder incorporar nuevas ideas externas. Eso permite ir más allá de los “sospechosos habituales” e incentivar nuevas formas de abordar los problemas públicos. Las recompensas y reconocimientos a los ganadores también son un incentivo para los proveedores de nuevas ideas que puede ir acompañado de financiación y apoyo de la administración para desarrollar la solución propuesta.

Como ejemplos, el concurso de ideas del Ayuntamiento de Málaga, el programa Impacta en Chile, Innocasting del Ayuntamiento de Madrid, Barcelona Open Challenge, o Challenge.gov para retos de las agencias federales de los EE. UU.

Co-creación participativa

Bajo el paradigma de la gobernanza en red, se otorga a la ciudadanía un rol mucho más activo que el de mero usuario o cliente de los servicios públicos. La ciudadanía tiene conocimiento de los problemas, tiene recursos y tiene la capacidad de colaborar con otras personas. Así, se espera que pueda contribuir directamente a la mejora del sector público y para ello es necesario que la administración ponga a su disposición la información disponible, habilite los canales apropiados para deliberar e incorporar sus opiniones y propuestas e incluso la involucre en la gestión y evaluación de los servicios públicos.

Así, se pueden diferenciar tres ámbitos de co-creación (FEMP, 2018):

- La co-ideación de servicios públicos: a través de la co-planificación o co-diseño de los servicios públicos

- La co-implementación de los servicios públicos, a través de la gestión comunitaria
- La co-evaluación de los servicios públicos

Además, el uso de herramientas de co-creación va más allá del resultado de las políticas, ya que también puede impactar en la cohesión de las comunidades y en el rendimiento de la administración.

El uso de estas herramientas cada vez es más usual entre las administraciones locales, en particular, mediante talleres participativos para el diseño de equipamientos y servicios para colectivos específicos (Coevent en Bilbao o el plan del juego en el espacio público del Ayuntamiento de Barcelona) o el desarrollo de estrategias para sectores económicos como el desarrollado por el Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (PEMB) para apoyar el sector agroalimentario de proximidad.

Fórmulas de financiación alternativas

Otro tipo de herramientas a las que puede recurrir el sector público para apoyar la innovación es la financiación. La alta dependencia a la banca tradicional, en particular de los sectores emergentes y pymes, ha hecho emerger un conjunto de vías alternativas de financiación que permiten aumentar la resiliencia, la independencia financiera y la agilidad en la obtención de fondos⁷: financiación colectiva, ángeles inversores, préstamos participativos, capital riesgo, etc. En comparación a países como el Reino Unido o los EUA, en nuestro contexto las instituciones públicas aún usan una limitada variedad de los instrumentos de financiación disponibles.

Se trata pues de abrir la financiación a nuevos tipos de acuerdos, nuevos agentes y cambios en las prioridades de inversión. Entre estas fórmulas alternativas se incluyen todos aquellos instrumentos de financiación colectiva, que combina la financiación colectiva ciudadana (“crowdfunding”) con el apoyo institucional y/o empresarial, como por ejemplo el “matchfunding”. Tenemos ejemplos de matchfunding cercanos en la plataforma Goteo con proyectos en Madrid, Barcelona, Donostia o Zaragoza o el Madrid KmRegión, de la Fundación Triodos con la participación de la Comunidad de Madrid.

⁷ Ver <http://www.accio.gencat.cat/web/.content/bancconeixement/documents/c3f8468.pdf> [acceso 04/04/20]

Compra pública de innovación

La compra pública de innovación (CPI) es una herramienta dirigida al fomento de la innovación desde el sector público y, particularmente, el desarrollo de nuevos mercados i tecnologías mediante la contratación pública. En general, la CPI se materializa a través de dos vías, la compra pública de tecnología innovadora i la compra pública precomercial.

A través de este instrumento, la administración pública adquiere servicios de I+D o prototipos de servicios y productos tecnológicamente innovadores, con el que puede testarlos y validarlos en un entorno real, sin fines comerciales. Así pues, bajo este modelo el sector público comparte con el sector privado los riesgos de la aplicación de nuevas tecnologías.

Se trata de una de las herramientas de fomento directo de la innovación más consolidada en el entorno europeo. Por ejemplo, la Unión Europea promueve explícitamente el desarrollo de esta herramienta en sus estrategias de innovación⁸ y mediante plataformas de contratación, guías y fondos y programas como los FEDER o la EAFIP.⁹

En España la CPI cuenta con un marco jurídico ya consolidado¹⁰; aún así, los principales agentes públicos que recurren a la CPI son la administración estatal, por ejemplo, el CDTI¹¹, y las comunidades autónomas¹². En el nivel local la CPI aún es incipiente, contando con pocas experiencias y, en cualquier caso, en un estado previo a su consolidación. Por ejemplo, en 2017 el Ayuntamiento de Barcelona aprueba un decreto para impulsar la contratación pública innovadora en ámbitos como la sostenibilidad o la economía circular y se desarrollan algunas primeras experiencias como la Barcelona Open Challenge (Ayuntamiento de Barcelona, 2017. Diagnósis en compra pública para la innovación). Así mismo, el Ayuntamiento de Madrid ejecutaba en 2019 un programa de CPI en ámbitos de sostenibilidad, movilidad y servicios públicos de 3,9 millones de euros. Tanto el Ayuntamiento de Madrid¹³ como el de Barcelona¹⁴ han desarrollado sendas guías de CPI para la consolidación de esta herramienta.

⁸ https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/innovative_en

⁹ <https://eafip.eu> [acceso 04/04/20]

¹⁰ http://www.ciencia.gob.es/stfls/MICINN/Innovacion/FICHEROS/Políticas_Fomento_Innv/Guia.CPI.pdf

¹¹ <https://www.cdti.es/index.asp?MP=100&MS=882&MN=2> [acceso 04/04/20]

¹² Por ejemplo, la Agencia de Desarrollo Económico del Principado de Asturias o el Servicio Catalán de Salud (CatSalut).

¹³

<https://sede.madrid.es/FWProjects/tramites/contenidos/ficheros/Guia%20Contratación%20Publica%20Innovacion%20Ayto%20Madrid%20ABR%2018.pdf> [acceso 04/04/20]

¹⁴ <https://ajuntament.barcelona.cat/contractaciopublica/es/compra-publica-innovadora> [acceso 04/04/20]

La experimentación

La experimentación es el principal método de investigación en las ciencias naturales para comprobar teorías. En las ciencias médicas es el método aceptado para comprobar la efectividad de tratamientos y medicamentos. Sin embargo, en la gestión y el desarrollo de políticas es aún o un método poco utilizado. Sin embargo, es cada vez más habitual en la evaluación de políticas públicas utilizar métodos experimentales o casi-experimentales para medir su efectividad, utilizando grupos de tratamiento y grupos de control aleatorizados. La efectividad de los programas de inserción laboral ha sido un campo donde se han desarrollado este tipo de evaluaciones, si bien su uso aún es limitado. A pesar de las dificultades de aislar algunos factores intervinientes, esta es una buena forma de comprobar si una política funciona, en el sentido si cumple con los objetivos o no. Normalmente es una técnica de evaluación que se utiliza cuando ya se ha desarrollado la política (aunque el diseño de la evaluación sea previo) pero también se puede utilizar en proyectos piloto de menor dimensión para posteriormente, si son exitosos, escalar a mayores dimensiones.

Según Saarelainen (2017, citado en FEMP, 2018), la experimentación es una metodología adecuada para la gestión pública porque permite “fracasar” en un entorno controlado y de manera positiva, minimizando el gasto y la legitimidad política y maximizando el aprendizaje. Aún que escasos, podemos encontrar algunos casos relevantes en nuestro entorno como el B-Mincome, impulsado por el Ayuntamiento de Barcelona con la participación, entre otros, de la agencia catalana de evaluación de políticas, Ivàlua.

Prototipaje e iteración

Otra forma de experimentación y aprendizaje cuando aún no se ha aplicado una política es el prototipaje. Es un proceso tradicionalmente por los ingenieros, diseñadores y desarrolladores web que progresivamente se va utilizando también en el sector público como una metodología de disminuir el riesgo y el coste de introducir nuevas ideas.

Se trata de crear un prototipo, una aplicación básica de la idea a desarrollar, e ir mejorándolo iterativamente a través de pruebas sucesivas. Después de cada prueba, los innovadores pueden decidir si descartar o continuar la idea, y, si es así, que aspectos se pueden mejorar. Se puede entender como una fase previa a la realización de un proyecto o servicio piloto. El prototipaje y la iteración son herramientas básicas de los laboratorios de innovación (ver más adelante). Barcelona activa recientemente ha inaugurado el servicio User Experience Lab (UXLab) destinado a testear productos y servicios y

mejorar su diseño. Por otro lado, los laboratorios y ateneos de fabricación permiten la fabricación de prototipos de nuevos productos con impresoras 3D a bajo coste.

Simulación

Otra forma de poder experimentar y explorar posibles escenarios es a través de reproducir de forma artificial un desafío de la sociedad para poder experimentar soluciones de forma controlada. Por ejemplo, las evaluaciones ex ante de impacto ambiental de infraestructuras hacen simulaciones sobre el impacto ambiental de las mismas para desaconsejar su realización o bien introducir medidas mitigadoras.

Para avanzar en la simulación ello es necesario la construcción de modelos causales complejos, lo que requiere un conocimiento profundo de aquellas variables del comportamiento social que pueden afectar a la política. Esto hace en realidad puede ser más útil para introducir cambios incrementales (por ejemplo, en la regulación del tráfico) que innovaciones radicales que pueden hacer emerger nuevos patrones de comportamiento no previstos.

De todas formas, algunos expertos abogan que, debido a la mejora de la tecnología, el acceso a datos y el cambio de mentalidad de los decisores públicos, en los próximos años puede haber un importante aumento del uso de este tipo de herramientas¹⁵. En el ámbito empresarial empieza ser habitual el uso de simuladores como métodos de aprendizaje para directivos y emprendedores. Para testear modelos de negocio en sectores de comercio, restauración y confección textil, la Dirección General de Industria y de la pequeña y mediana empresa, pone a disposición la herramienta Simul@.

Ciencia y gobernanza de datos

La ciencia de datos es la que permita explotar a través de métodos científicos los datos masivos producidos como consecuencia de la digitalización de la sociedad y la economía. Se trata de ir un paso más allá de tener cada vez más datos abiertos y disponibles, sino ponerlos a trabajar para poder mejorar servicios y políticas públicas. Sería el combustible que permitiría avanzar hacia una ciudad inteligente. Para ello también es necesario avanzar hacia una mejor gobernanza pública de los datos que garantice el equilibrio entre la privacidad como la accesibilidad y disponibilidad de datos con valor social.

¹⁵ Ver <https://www.nesta.org.uk/feature/10-predictions-2018/simpolicy-smarter-policy-through-simulation/> [acceso 09/11/19]

Las aplicaciones de la ciencia de datos son múltiples. Al tener más información sobre lo que ha ocurrido en el pasado reciente puede suponer una mejora importante a la hora de realizar simulaciones. También aumenta la capacidad de poder obtener información a tiempo real y no tener que esperar, por ejemplo, a la realización de encuestas periódicas; lo que posibilita el aprendizaje de las máquinas y abre la puerta a la mejora de la Inteligencia Artificial. Por otro lado, se puede afinar mucho más los comportamientos individuales y grupales, así como personalizar mejor los servicios públicos. Nuevas fuentes de información pueden suponer dar respuesta a preguntas relacionadas con la política pública mucho más específicas que anteriormente que, con las fuentes disponibles anteriores, era muy costoso poder responder.

Más allá de las encuestas y los registros administrativos (aún manifiestamente subutilizados), los datos masivos representan una nueva fuente de información que se puede combinar con los anteriores para conocer con más detalle la realidad social y económica aún por incorporar en los observatorios locales y regionales. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Barcelona, la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) y Eurecat participan, junto a otros socios, en el proyecto europeo Decode de desarrollo de tecnología segura para el uso, generación y compartición de datos ciudadanos¹⁶.

Adaptación regulatoria

El ritmo acelerado de los cambios tecnológicos, producen una mayor obsolescencia de muchas de las regulaciones existentes. Ante este contexto, algunos agentes alertan que una excesiva regulación previa puede tener como resultado sofocar o limitar la innovación, pero una regulación tardía puede dar espacio al desarrollo de externalidades negativas que, por su novedad, a menudo tienen efectos inesperados. Bajo el concepto de adaptación regulatoria, más conocida como regulación anticipatoria o regulación inteligente, se sitúan las herramientas y comportamientos que persiguen ayudar al regulador y la administración pública a identificar, diseñar e implementar soluciones adaptadas a cambios emergentes, muy a menudo vinculados al cambio tecnológico. Se requiere de un sector público proactivo y abierto a la colaboración de los actores no-institucionales, la experimentación y la iteración de las soluciones basadas en los resultados.

En este contexto destacan herramientas como los “regulatory sandboxes”, o simplemente “sandbox”, que son entornos de prueba o espacios de

¹⁶ Ver <https://decodeproject.eu> [acceso 13/04/20]

experimentación e innovación de productos o servicios en un ambiente contralado y aislado para minimizar los riesgos y sin incurrir en las consecuencias regulatorios de la actividad¹⁷. Aún así, cabe señalar los posibles riesgos de entornos poco o muy poco regulados, en particular para usuarios y consumidores. En España, aún es una herramienta muy poco presente, salvo por algunas iniciativas como los impulsado por la Fundación Cotec¹⁸. En España se quiere empezar aplicar en el ámbito financiero con el Anteproyecto de Ley para la transformación digital del sistema financiero¹⁹. A nivel internacional destacan algunas experiencias en el Reino Unido, donde Nesta acuñó el concepto, o Singapur, introduciendo nuevos marcos regulatorios para incentivar la innovación en mercados como el energético, financiero o el vehículo autónomo²⁰.

Laboratorios de innovación

Los laboratorios de innovación son unidades más o menos vinculadas al gobierno con el objetivo que la innovación suceda y que esta genere valor público. Muchas de las herramientas revisadas anteriormente se ponen en práctica en estos laboratorios. Están conformados por equipos multidisciplinares dirigidos a buscar nuevas soluciones aplicables a problemas específicos a partir de su prototipaje e experimentación. A menudo también tienen un rol importante en promover metodologías y la cultura de la innovación tanto en el ámbito público y privado. Como resultado del primer Encuentro de Laboratorios de Gobierno para la Innovación Pública celebrado en Tenerife en 2018 y las aportaciones de la comunidad NovaGob, se elaboró el Decálogo de los Innovación Pública²¹ que trata de definirlos como:

1. Espacios que generan valor público mediante la democratización, la autonomía, la sostenibilidad y la cohesión social y el incremento de la efectividad.
2. Constituyen un ecosistema de innovación compuesto por servidores públicos, academia, ciudadanía, sector privado y las organizaciones sociales. Por lo tanto, es una comunidad de innovación diversa y multidisciplinar de talento que, empatizando con la sociedad, le aporta valor en el presente y aprendizaje para el futuro.

¹⁷ Ver <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf> [acceso 13/04/20]

¹⁸ Ver <https://cotec.es/proyecto/laboratorio-de-politicas-publicas-sandbox/> [acceso 13/04/20]

¹⁹ Ver

<https://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.ac30f9268750bd56a0b0240e026041a0/?vgnnextoid=6e16d112b2519610VgnVCM1000001d04140aRCRD&vgnnextchannel=2f0e154527515310VgnVCM1000001d04140aRCRD> [acceso 13/04/20]

²⁰ Ver <https://www.nesta.org.uk/report/renewing-regulation-anticipatory-regulation-in-an-age-of-disruption/> [acceso 03/04/20]

²¹ Ver <https://red.novagob.org/wikigobs/decalogo-de-los-laboratorios-de-innovacion-publica/> [acceso 11/11/19]

3. Diseñan herramientas para la innovación y co-creación de políticas y servicios públicos a partir de la intervención a pequeña escala sobre proyectos que responden a importantes retos sociales y de las instituciones públicas.
4. Lleva de la teoría a la práctica los tres ejes del gobierno abierto: colaboración, transparencia y participación.
5. Tiene en cuenta que la ética de lo público es un valor central en la constitución, definición de finalidades y desarrollo de innovaciones.
6. Detecta necesidades mediante la participación ciudadana, la escucha activa y las mejores prácticas.
7. Desarrolla innovaciones mediante la creatividad, la co-creación, la experimentación, la tecnología y el ensayo-error en entornos controlados antes de su implementación, con el objeto de reducir los costes e incertidumbre y comparte con la sociedad los desarrollos logrados.
8. Es un espacio donde se aprende haciendo mediante un proceso que incluye varias fases: (1) Identificación de desafíos, (2) Selección de equipos, (3) Generación de ideas, (4) Elaboración de prototipos, (5) Testeo de prototipos y (6) Difusión de la innovación.
9. Desarrolla ecosistemas de innovación abierta en los que se trabaja con una lógica en red (redarquía) basada en la colaboración, la flexibilidad y la horizontalidad, frente a las estructuras más rígidas y jerárquicas propias de las administraciones públicas. El factor tecnología puede contribuir a acelerar los procesos de innovación pública.
10. Emplea herramientas de medición y evaluación para medir el incremento de la efectividad, la calidad del servicio y el cumplimiento de objetivos en los productos desarrollados.

Dentro de los laboratorios de innovación, FEMP (2018) diferencia entre “laboratorios de gobierno”, “laboratorios ciudadanos” y “living labs”. Los laboratorios de gobierno los lideran desde las administraciones públicas (*Policy Lab* en el Reino Unido o *La 27e Région* en Francia) mientras que los labs ciudadanos son impulsados y liderados desde la sociedad civil (Medialab-Prado en Madrid). Por último, los “Living Labs” tienen un carácter más mixto, normalmente en forma de consorcios, en los trabajan más directamente con los usuarios y consumidores de las posibles innovaciones cuya aplicación se orienta más al mercado que a las políticas y servicios públicos (Smartcity Málaga).

Tabla 8. Herramientas de innovación y ejemplos

Herramientas	Ejemplos
Redes colaborativas	NovaGob, REDEL
Concursos de ideas	Innocasting, Barcelona Open Challenge
Ciencia de Datos	Proyecto Decode
Simulación	Simul@
Propotipaje e iteración	FabLabs, User Experience Lab (UXLab)
Adaptación regulatoria	Ley de medidas de adaptación del sistema financiero
Compra pública de innovación	CPI en Madrid y Barcelona
Nuevas formas de financiación	Goteo Matchfunding
Laboratorios de innovación	Ca l'Alíer, MediaLab Prado, Malaga SmartCity

Fuente: elaboración propia

4. Las etapas del desarrollo local en España (1960-2008)

Introducción

Durante los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el fordismo se constituyó en la forma hegemónica de organización de la producción en gran parte del continente. El territorio nacional se convierte en el marco espacial de la acción estatal en materia de desarrollo (Klein, 2005). Sin embargo, dada la existencia de crecientes desigualdades en términos de desarrollo y condición socioeconómica entre las regiones de cada país, empiezan a aplicarse políticas de desconcentración hacia los niveles subnacionales. De esta manera, el desarrollo regional se integra en la planificación nacional, cuya implementación es ejecutada desde los respectivos ministerios desde una perspectiva más sectorial (forestal, industrial, tecnológico, etc.) que territorial. Así, la integración espacial continuó siendo vertical y coordinada por el Estado.

En contraposición a este modelo, considerado estatista y centralizador, emergen fórmulas alternativas tales como el "autodesarrollo", o "desarrollo endógeno" (Arocena, 1995; Tremblay y Fontan, 1997; Klein, 2005). En ellas prevalece la perspectiva ascendente ("bottom-up") por encima de la descendente ("top-down"). **El espacio local pasa a considerarse paulatinamente como la base a partir de la cual generar iniciativas y proyectos de desarrollo económico con la involucración de la sociedad civil.** La evidencia de la crisis del fordismo, el despliegue de la globalización, la tercerización y la especialización flexible, entre otras, refuerzan validez a esta nueva visión del desarrollo que se denominará "**desarrollo local**" (Aydalot, 1983; Klein, 2005; Jalomo Aguirre, 2009). Bajo esta perspectiva, se irán desplegando una serie de organismos y políticas asociadas al desarrollo local en las cuales los gobiernos locales tendrán cada vez un mayor protagonismo.

Camagni (2004) establece una **evolución de las estrategias de intervención territorial** en Europa (Tabla 9), la mayoría de las cuales han sido subsumidas dentro de las políticas de desarrollo local. La evolución de las estrategias no se plantea de forma sustitutiva (las nuevas reemplazando a las anteriores), sino más bien acumulativa: *"las anteriores ideas principales no son abandonadas, ni mucho menos, sino que se acompañan de estrategias cada vez más avanzadas, en una evolución hacia la complejidad y la integración"* (Camagni, 2004: 267). Esta acumulación es sin duda una de las características clave de la evolución de las políticas de desarrollo local.

Tabla 9. Evolución de las estrategias de intervención territorial

1950-1960	Infraestructuras como precondition del desarrollo
1960-1970	Atracción de actividad externas, polos de desarrollo, exportación
1970-1980	Desarrollo endógeno: pymes, competencias locales, distritos
1980-1990	Innovación, difusión tecnológica, <i>milieu innovadores</i>
1990-2000	<i>Knowledge base</i> , factores inmateriales, aprendizaje colectivo
2000-2010	Capital relacional, <i>Internet-working</i> , cultura local, gobernanza local

Fuente: Camagni, 2004

Sin embargo, como veremos a continuación, en el caso español la adopción de ideas y su traslación a políticas de desarrollo económico con perspectiva territorial **presenta un cierto retraso temporal en comparación con otros países europeos, si bien sigue una sucesión parecida y una clara tendencia a la convergencia**. En esta sucesión, nuevas teorías económicas regionales o bien la difusión de experiencias locales-regionales exitosas han sido claves en esta evolución. Por ejemplo, tal y como cuenta el propio Camagni, la teorización sobre los distritos industriales y los ambientes innovadores desarrollada desde los años 80, impulsó los incentivos a la cooperación entre empresas, asociaciones público-privadas territorializadas y orientación de los recursos públicos hacia distritos de especialización.

Además de la difusión de políticas, en la que hay un cierto decalaje temporal entre aquellas ciudades pioneras y aquellas que adoptan las innovaciones después, **podemos destacar factores institucionales, territoriales, económicos para explicar las diferentes fases de la evolución de las PDEL en España**.

Entre los **factores institucionales**, se pueden destacar los siguientes: a) El desarrollo de un marco institucional que abre la puerta al estado compuesto, con la aprobación de la Constitución en 1978 y el progresivo traspaso de competencias en materia de desarrollo regional a las Comunidades Autónomas; b) La entrada en la Comunidad Económica Europea en 1986 con la creciente influencia de las políticas de desarrollo regional y urbano impulsadas desde la Unión Europea, cuyos beneficiarios son las propias Comunidades y gobiernos locales; c) la repolitización de los gobiernos locales y la asunción de un rol más emprendedor a partir de los años 90 en el marco de la competencia interurbana y la creciente institucionalización de las políticas de desarrollo local y su "agencialización".

Entre los **factores económicos**, estrechamente ligados a los anteriores, podemos destacar los siguientes: a) Las sucesivas crisis económicas y su

importante repercusión en términos de desempleo y vulnerabilidad social han sido también motores impulsores de las políticas de desarrollo local y regional, especialmente en materia de empleo; b) el cambio hacia la terciarización de la economía y la creciente digitalización de todos los sectores que implica menores recursos financieros para iniciar nuevos proyectos empresariales y una mayor importancia de las economías de aglomeración y urbanización para el desarrollo económico; d) la búsqueda de una mayor especialización y relevancia internacional de las ciudades en el marco de la creciente liberalización y globalización económica.

Desde **el punto de vista territorial**, se pueden destacar: a) la creciente concentración de la población en ciudades (del 20% de la población en ciudades mayores de 10.000 habitantes en 1960 se pasa al 80% en el 2015) con la consiguiente despoblación de las áreas tradicionalmente rurales; b) una proceso de urbanización en España caracterizada por la concentración de población en el centro y el litoral (atlántica y especialmente mediterránea) de la península; c) la consolidación de una jerarquía urbana caracterizada por la preponderancia de dos potentes áreas urbanas alrededor de Madrid y Barcelona; seguidas por importantes áreas metropolitanas de relevancia estatal como Valencia, Sevilla, Bilbao, Zaragoza o Málaga. Seguidamente, la existencia un conjunto de ciudades intermedias y sus respectivas áreas de influencia menores de 300.000 habitantes, muchas de ellas capitales provinciales, que son nodos de atracción de carácter regional (La Coruña, Vigo, Oviedo, Santander, San Sebastián, Pamplona, Valladolid, Salamanca, Alicante, etc.) y, finalmente, las ciudades más pequeñas, con una mayor especialización comercial y administrativa y menor influencia territorial.

En cualquier caso, como veremos más adelante, es importante diferenciar conceptualmente entre **estrategias de desarrollo local** y las **políticas de desarrollo económico local** ya que percibimos una constante confusión en la literatura.

- **Las políticas de desarrollo local** se han ido configurando *de facto* en un ámbito de políticas específico con sus metas y objetivos: reducción del desempleo, creación de empresas, atracción de talento e inversiones, mejora competitividad de empresas, etc. Cuenta con sus estructuras institucionales (agencias de desarrollo local), instrumentos de planificación (ej. planes locales de ocupación, planes de innovación) y herramientas específicas (servicios, proyectos, etc.)
- **Las estrategias de desarrollo** van más allá de las políticas de desarrollo económico local *en strictu sensu* y afectan al conjunto de las políticas locales y territoriales con el objetivo de identificar y ayudar a construir factores territoriales diferenciales (Prager y Thisse, 2009; citado en Farto, 2015: 64) a través de mejorar la coordinación social y fortalecer

las capacidades instrumentales (infraestructuras, planeamiento, etc.). Los planes estratégicos o planes de desarrollo serían el principal instrumento para configurar las estrategias y el rol del gobierno local juega un papel relacional y facilitador de la concertación entre los diferentes agentes públicos y privados para definir los objetivos particulares de cada localidad o territorio.

A continuación, y a pesar de su enorme diversidad interna, se explica con mayor detalle la evolución y el proceso de institucionalización de las políticas de desarrollo local en España en cuatro etapas.

Desarrollo industrial estatal e inserción internacional

Durante la década de 1950, la dictadura franquista había impulsado una política económica eminentemente proteccionista de la producción nacional. Durante esta etapa también se implantó el modelo fordista, al igual que en los países desarrollados de Europa. Esta estrategia de desarrollo se caracterizó por la proliferación de grandes empresas instaladas en las ciudades, concentradas en ciertos sectores productivos dinámicos. A la vez, se buscó generar un efecto “derrame” hacia las economías locales para favorecer la distribución territorial de la actividad productiva, pero sin contemplar especialmente el potencial económico productivo local (Vázquez-Barquero, 1996). Desde el punto de vista territorial, **la política económica tuvo un éxito limitado al crear islas industriales desconectadas de entornos mayoritariamente rurales y con unas instituciones locales con una posición de absoluta pasividad** (López y Rodríguez, 2010).

Desde finales de la década de 1960 y hasta principios de los 70 la economía española se mantuvo en crecimiento, aunque la fuerte dependencia de la importación y de la entrada de capitales extranjeros puso su sostenibilidad bajo cuestión. **El sector industrial, que se había consolidado durante la dictadura a partir de políticas proteccionistas, estaba estructurado en torno a un esquema dual: un grupo de grandes empresas, con capital extranjero y que operaban en mercados oligopólicos, y una constelación de pequeñas y medianas empresas, normalmente con una escasa capitalización.**

Sin embargo, durante este período la estrategia fue reorientar el modelo al fomento y expansión del turismo, a la vez que se produjo un crecimiento notable del desarrollo inmobiliario. Así, el turismo fue el motor de un rápido proceso de tercerización de la economía española, creando una economía de servicios relativamente moderna y competitiva (Bayón et al., 1999; López y Rodríguez, 2010). Como consecuencia, las ciudades fuertemente vinculadas al turismo se convirtieron, junto con otras emergentes metrópolis españolas,

en los mercados inmobiliarios más activos del país, permitiendo revalorizaciones del suelo, la construcción de hoteles y segundas residencias y todo un ciclo de innovaciones en la industria inmobiliaria confluyendo, en la década de los 70, en el primer boom inmobiliario de la historia económica reciente (Rodríguez, 2006; López y Rodríguez, 2010).

Crisis industrial y orígenes del desarrollo regional y local

Estas dinámicas continuaron hasta el estallido de la gran crisis internacional de la década de los 70 y que se profundizó por la polarización social derivada de la debilidad institucional del final de la dictadura y una emergente organización obrera. **Durante esta etapa el Estado se concentró en medidas que estaban dirigidas preferentemente a corregir los desbalances macroeconómicos (inflación y déficit en la balanza comercial) y a realizar ajustes para la reconversión industrial, sin tener muy en cuenta las diferencias territoriales** (Vázquez, 1992). La crisis económica fue considerada un episodio pasajero y el Estado se limitó a absorber las pérdidas empresariales, interiorizando en sus gastos corrientes la lucha distributiva de los grandes agentes industriales del país (González, 1991).

Sin embargo, **la gravedad de la crisis propició el nacimiento de una etapa descentralizadora en la cual las regiones y a los municipios adquieren un rol más protagonista en el desarrollo económico local y mayores capacidades para diseñar y gestionar políticas económicas locales** (Vázquez-Barquero, 1987; Ingellis et al., 2014). La Constitución Española del 1978, la Ley 7/1985 de las Bases del Régimen Local o la Ley 50/1985 de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales, se abren al reconocimiento del desarrollo local y regional (Vázquez-Barquero, 1992; Aragón Medina et al. 2002). En este sentido, aunque la finalidad de los procesos de descentralización no incluyó la promoción del desarrollo económico territorial, **los mayores espacios abiertos por el proceso de constitución del Estado de las Autonomías fueron aprovechados por gobiernos locales para hacer frente a las situaciones duras de alto desempleo y reestructuración económica para definir así nuevos ámbitos de la política de desarrollo no exclusivos del nivel central** (Alburquerque Llorens, 2007). El inicio de las PDEL son las diferentes respuestas locales o intermunicipales a una necesidad de empleo, aunque no se tuvieran a priori ni las competencias ni los recursos en este ámbito.

La referencia inicial de institucionalización del desarrollo económico local en España mencionado habitualmente es la transformación, en 1978, del "Instituto Español de las Industrias del Calzado y Conexas, Sociedad Cooperativa" (INESCOP) de Elda, Alicante, en una asociación para la

investigación como respuesta a las demandas del sector que necesitaba asegurar la calidad de los zapatos en las exportaciones. Este organismo tenía como objetivo fortalecer la competitividad y aportar mayor valor añadido a los productos que se elaboraban en las fábricas de la zona, que contaba con una importante industria auxiliar de componentes del calzado. En particular, la principal actividad desarrollada por el instituto en esos años fue la realización de ensayos de productos para testear su calidad, convirtiéndose en un apoyo fundamental para el desarrollo económico local del sector (Alcaraz, 1997; Alborada, 2011). Posteriormente, también deben considerarse como experiencias pioneras el desarrollo del **Industrialdeak de Oñate** (1982), el **Departamento de Promoción Industrial de Lebrija** (1984), la **Agencia Municipal de Desarrollo Económico y Empleo de Vitoria-Gasteiz** (1986) o **Barcelona Activa S.A.** (1986) (Vázquez-Barquero, 1996).

Auge de las políticas de desarrollo económico local

A mediados de la década de 1980 se manifestaron las consecuencias más graves de la crisis que atravesó la economía española. En especial, se experimenta un importante crecimiento del desempleo acompañado por importantes cambios sociodemográficos: el retorno de emigración, incorporación de la mujer y de la generación del baby-boom al mercado laboral (Estela, 2019). En esta etapa inicial, con el objetivo de enfrentar el alto nivel de paro, comienzan a aparecer las primeras políticas de desarrollo local en el ámbito de la ocupación, algunas de ellas fomentadas por el INEM y ejecutadas por los gobiernos locales: **las Escuelas Taller, las Casas de Oficios y las Iniciativas Locales de Empleo**²² (Ferreiro y Camino, 2016).

La incorporación de España a la Comunidad Económica Europea implicó **importantes** cambios para el Estado en materia de política económica: la asunción del euro como moneda supondrá la transferencia hacia niveles de gobierno supranacionales de la política monetaria y la adscripción del tratado de Maastricht asumir límites al endeudamiento y déficits públicos a nivel nacional. **Por otro lado, se otorga un mayor protagonismo en el desarrollo territorial a entes como las Comunidades Autónomas, las cuales tendrán acceso directo a los fondos estructurales tales como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo** (Vázquez-Barquero, 1996). Como apuntan Pitrach y Planells (2013), la evolución de las políticas de desarrollo local está muy vinculada a los Fondos estructurales de la UE y sus líneas de ayuda de carácter condicionado.

A mediados de los 80 se inicia un período de recuperación económica y transformación productiva. **En el ámbito de las PDEL adquiere mayor**

²² Orden de 21 de febrero de 1986 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

importancia las acciones de promoción económica local y regional que tratan de atraer inversiones hacia el territorio mediante grandes infraestructuras y equipamientos, incentivos para la atracción de inversiones de empresas multinacionales, habilitación de suelo industrial, formación para atender las necesidades de dichas empresas, etc. (Aragón et al., 2002). Igualmente, influenciados por la emergencia del paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP), en esta etapa es cuando aparecen las **primeras experiencias de agencialización** (en forma de consorcios o empresas públicas) y la planificación estratégica de primera generación (Estela, 2018), donde tienen un papel relevante las grandes infraestructuras y equipamientos.

Valcárcel Resalt (1992) señalaba la existencia de al menos 258 experiencias de desarrollo económico local en 1990. Las mismas se encontraban en contextos urbanos muy distintos ya que abarcaban a ciudades medias y capitales de provincia, ciudades industriales en declive, ciudades que atravesaban una gran reconversión industrial y zonas agrarias (Vázquez-Barquero, 1996). Además, éstas pertenecían, a su vez, a regiones desarrolladas, periféricas e intermedias, lo cual indica que, **más allá de los desequilibrios estructurales, el modelo de desarrollo endógeno había penetrado en gran parte del territorio español.**

Consolidación de las políticas de desarrollo local

La situación de relativa estabilidad y crecimiento económico se prolongó durante los primeros años de la década de 1990. Sin embargo, a finales de 1992 y durante el año 1993-1994, se desencadenó una nueva crisis en la cual el desempleo aumentó en un millón de personas y una economía recesiva que cayó un 1%. En líneas generales, una de las causas que llevaron a la crisis y que tiene vinculación con el incipiente desarrollo local español era el déficit estructural de competitividad de la economía española tras el ingreso a la Unión Europea (López y Rodríguez, 2010). **La recuperación económica en el período 1995-2007 registra la etapa de bonanza económica más larga desde la transición democrática (López y Rodríguez, 2010).** Esta se inserta proceso de desregulación financiera internacional que a nivel español se traduce en una gran capitalización del sector inmobiliario y de obra pública, generador de empleo y también de grandes beneficios empresariales y financieros, pero que también supuso una caída en la productividad del país.

Las **Iniciativas locales de Empleo** financiadas por el Estado, se refuerzan y consolidan con la figura de los **Agentes de Desarrollo Local** subvencionados por el INEM, cuyas funciones eran las siguientes: a) Prospección de recursos ociosos o infrautilizados, de proyectos empresariales e iniciativas locales de empleo; b) Difusión y estímulo de las potenciales oportunidades de creación

de actividad entre desempleados, promotores, emprendedores e instituciones colaboradoras y c) Acompañamiento técnico en la iniciación de proyectos empresariales para su consolidación en empresas generadoras de nuevos empleos²³. Por un lado, esto implica el reconocimiento de esta figura y el papel clave de los gobiernos locales en la generación de empleo, pero también implican la dependencia financiera del Ministerio y su carácter de renovación condicionada a las subvenciones. Esto ha supuesto una discontinuidad y temporalidad excesiva de los Agentes de Desarrollo Local que dificulta establecer relaciones estables con los diferentes agentes socioeconómicos del territorio.

Así, en este periodo se consolidan las políticas de desarrollo local. Mientras que en un inicio se adoptó una posición más reactiva o defensiva, abordando los problemas más urgentes vinculados a las crisis, muy particularmente el creciente desempleo, a finales de los 90 se empieza a actuar proactivamente con la implementación de estrategias a largo plazo, especialmente en las grandes ciudades del Estado (Aragón Medina et al., 2002). También es de destacar el relevante papel de las Diputaciones, como por ejemplo la de Barcelona, en la generación de observatorios, en el desarrollo conceptual de estas políticas y en el apoyo financiero y técnico a los municipios medianos y pequeños para su despliegue.

En este periodo se da una mayor madurez en las Agencias de Desarrollo Local con la consolidación de una serie de servicios, aunque en algunas también significa reducir su componente de orientación, de concertación y de planificación del desarrollo local, a otro más de gestión de servicios. Como expresa Jose Manuel Farto (2015) para el caso de la Agencia de Desarrollo local de Vitoria-Gasteiz: *"a partir de 1996 la ADEL de Vitoria Gasteiz (...) es excluida de los procesos de planificación y gestión de infraestructuras económicas, quedando factores residuales (gestión de polígonos industriales, semilleros de empresas, etc.) de lo que fue una acción determinante en el territorio urbano en la fase anterior de 1986 a 1996"* (2015: 59).

En paralelo, se consolida un modelo de atracción con un enfoque hacia la movilización y explotación de recursos y atractivos endógenos, que se materializa a través de la organización de grandes eventos deportivos y culturales, congresos y ferias o la atracción turística más allá de los polos tradicionales. En este período, el "desarrollo endógeno" fija la atención en la activación y movilización de los recursos propios del territorio para favorecer su acceso a los mercados globales, y que se

23 Orden de 12 de abril de 1994 por la que se regulan las Iniciativas Locales de Empleo y los Agentes de Empleo y Desarrollo Local del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

consolidará como el modelo predominante en las primeras décadas del siglo XXI (Vázquez, 2007). Algunos autores cuestionan ese giro o “nueva capa” como manifestación de un cambio más profundo, considerando que *“Las ciudades se han atrincherado en un Desarrollo Económico Local eventista, marketiniano, sin orientación estratégica, cediendo el liderazgo y la organización de sus residuos a la administración regional, como superviviente único de las instituciones locales y como gestor de las Políticas Económicas Locales* (Farto, 2015: 66).

En paralelo, continua la progresiva transferencia de la ejecución de las políticas activas de ocupación hacia las Comunidades Autónomas, situando el nivel autonómico como el principal agente de desarrollo de las mismas y dejando el nivel cómo órgano rector y la gestión de las diferentes prestaciones vinculadas al desempleo a través del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). **A pesar de un primer reconocimiento de la “dimensión local” de las políticas de empleo en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, no será hasta el 2011 cuando se incorpore en su redactado que efectivamente las entidades locales podrán participar en el proceso de concertación territorial de las políticas activas de empleo.** La dimensión de las políticas de empleo de las PDEL va acompañada con el desarrollo de nuevos fondos europeos: iniciativas que tiene por objeto contribuir a la capacitación de los recursos humanos y a la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo, la adaptación de los trabajadores a los cambios industriales (ADAPT) o los URBAN, destinados a zonas urbanas para lograr la mejora del nivel de vida de sus habitantes (Aragón Medina et al., 2002; Estela, 2019).

En paralelo y aunque de forma incipiente, **va tomando relevancia la capacidad de innovación de los agentes económicos locales** como palanca de acceso de la producción local a los mercados globales (Estela 2019: 4). Así, la consolidación de este modelo va acompañado de una **tipología de PDEL que ponen el foco en la articulación e integración de los sectores productivos locales y la optimización de sus ventajas comparativas a partir de la incorporación de innovaciones tecnológicas, la adopción de políticas basadas en distritos industriales y clusters de actividad económica, el desarrollo y aprovechamiento del potencial emprendedor a partir de recursos y servicios locales de fomento y apoyo al emprendimiento (incubadoras, aceleradoras, financiación, etc.), así como la apuesta por las PYMES, como pilares del crecimiento económico y la generación de ocupación** (Aragón Medina et al., 2002; Estela, 2019).

Con todo, detectamos que durante la década pasada se produce un cierto isomorfismo en relación con las políticas de desarrollo local, con la consolidación de unas metas, objetivos, herramientas y servicios de este

ámbito de políticas. Esto da cuenta de un cierto grado de madurez e institucionalización de estas en el cual convergen lógicas de subsidiariedad (en políticas de ocupación sería el ejemplo más claro) con iniciativas de desarrollo local.

Tabla 10. Consolidación de los ámbitos, objetivos e herramientas de las PDEL

Metas	Objetivos	Herramientas
Ocupación	Reducción del desempleo local	Formación para mejora de la empleabilidad Planes locales de ocupación Asesoramiento y formación para la autoocupación
Desarrollo empresarial	Mejora de la competitividad de las empresas locales	Mejoras en las infraestructuras de los polígonos industriales Ayuda a la innovación, facilitación transferencia Mejora oferta FP con necesidades empresas Ayuda a la internacionalización Mejora infraestructuras y telecomunicaciones
	Desarrollo de nuevas empresas	Facilitar el acceso a financiación Asesoramiento, acompañamiento y formación Ventanilla única - Reducción burocracia Espacios de networking Incubadoras Aceleradoras
Atracción de inversión y talento	Atracción de empresas y trabajadores	Oficinas atención especializadas y reducción burocracia Oferta de suelo industrial Calidad de vida, oferta cultural
	Atracción de eventos	Candidaturas a eventos internacionales Infraestructuras (ferias, espacios de congresos, etc) Calidad hotelera Eventos de las industrias culturales

Fuente: elaboración propia

Antes de la crisis del 2008, la hipótesis es que, a nivel general, las PDEL lograron especializarse y consolidarse con una serie de servicios de apoyo a la formación y al desarrollo empresarial. En un contexto de bonanza económica y con recursos de los propios gobiernos locales y de los fondos europeos hacia los gobiernos locales, se mejoran y profesionalizan muchos de estos servicios, pero con muy poco cuestionamiento del modelo de desarrollo vigente. Quizá la principal área de tensión se encuentre en las



políticas de desarrollo urbano comercial, donde el pequeño comercio de proximidad sufre las consecuencias de la proliferación grandes centros comerciales ubicados en las periferias y los nuevos desarrollos urbanos. Nuevos paradigmas que emergieron antes del 2008, como la ciudad inteligente, se quedaron más en la retórica de la gestión urbana, y muy a menudo, poco conectados con las realidades y el tejido productivo local.

5. Nuevas respuestas después de la crisis (2008-2019)

A partir del 2008, el estallido de la crisis financiera internacional generó un fuerte impacto en las economías locales que, en gran medida, continuaban dependiendo de la inversión extranjera y no habían logrado alcanzar su propia sustentabilidad. Además, la alta dependencia del sector inmobiliario labrada desde los años 70, dejó a los gobiernos locales sin uno de sus principales motores de desarrollo económico.

Con la crisis del 2008 llegaron también los recortes en el desarrollo local a pesar del aumento del desempleo. En vez de potenciar y reconocer el rol de los gobiernos locales en las políticas de empleo y el desarrollo local, la reforma de la LRSAL lo limitó aún más. **Durante años los esfuerzos se centraron en mantener los servicios existentes más que en repensar las estrategias de desarrollo local.**

Aun así, entre las consecuencias de la crisis para las PDEL destaca, en palabras de Estela (2019: 6), **el desconcierto que se apodera de quienes deben decidir cuáles son las apuestas a realizar en materia de desarrollo local.** Este desconcierto lleva, tanto a responsables políticos y técnicos locales como a agentes sociales y económicos, a buscar nuevas respuestas desde las PDEL más allá de las objetivos y herramientas tradicionales, es a decir, **se incorpora esta incertidumbre y nuevos retos como motores de la innovación en las políticas de desarrollo local.**

Entre otros, las personas entrevistadas apuntan como retos los siguientes: a) el cambio tecnológico y los mercados de trabajo, incluyendo la automatización y la robotización o las nuevas economías de plataformas y los micro trabajos, b) los retos ecológicos vinculados a la crisis climática, c) los retos en la cohesión y cambios sociodemográficos como el envejecimiento o, dependiendo de la escala, el despoblamiento de ciudades pequeñas y medianas.

Partiendo de la observación de Camagni (2004), constatamos que los modelos de desarrollo local evolucionan de manera acumulativa, es decir, combinando herramientas más clásicas de las PDEL con objetivos, instrumentos o procesos innovadores. No todas las innovaciones que aquí recogemos son novedades poscrisis, algunas son novedades y otras son ámbitos que han ido cogiendo más relevancia en estos últimos años. Tampoco son innovaciones independientes, sino que varias de ellas se

superponen. En cualquier caso, en aras de una cierta clarificación conceptual, se han identificado tres dimensiones básicas de la innovación en las PDEL:

- **La innovación como solución.** En este epígrafe juntamos dos tendencias detectadas. Por un lado, la progresiva incorporación de dispositivos específicos para promover la innovación, como los laboratorios de innovación de forma continua. Por otro lado, todas aquellas medidas (por ejemplo, nuevos servicios) vinculadas adaptarse y sacar provecho de las oportunidades en materia de empleo y negocios de la revolución digital.
- **La innovación en la gobernanza.** En este apartado abordamos la innovación de procesos institucionales, ya sea incorporando nuevos actores, la combinación de diferentes herramientas de políticas públicas o profundizando los procesos de descentralización de las PDEL en las grandes ciudades.
- **La innovación conceptual.** Aquí agrupamos las políticas que cuestionan los objetivos y metas alrededor de las cuales se han consolidado las PDEL (crecimiento económico, creación de empresas, creación de ocupación, atracción de inversiones, etc.) y proponen visiones más asentadas en el bienestar que en la competitividad y la ocupación. Además del eje top-down / bottom-up; la tensión entre políticas más enfocadas a mejorar la competitividad dentro del enfoque ortodoxo y aquellos enfoques económicos más heterodoxos.

Dimensió	Tendències	Ejemplos
Innovaci3n como soluci3n	Innovaci3n tecnol3gica. Focalizaci3n al desarrollo empresarial de las nuevas oportunidades de negocio de la economía digital y la innovaci3n tecnol3gica	<ul style="list-style-type: none"> • <i>SmartCity M3laga Living Lab</i> (M3laga) • <i>VitEmprendre; VLC Tech City</i> (Valencia) • <i>Segovia Open Future</i> (Segovia)
	Centros de innovaci3n. Desarrollo de centros específcos dedicados a la innovaci3n social, tecnol3gica y cultural	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Les Naves; La Farinera</i> (Valencia) • <i>La Remolacha Hacklab</i> (Zaragoza) • <i>Medialab Prado; Matadero Madrid</i>; red de fab-labs (Madrid) • <i>Ateneus de Fabricaci3n; Cibern3rium; Fabra i Coats</i> (Barcelona) • <i>Red Municipal de Incubadoras</i> (M3laga) • <i>Uninova</i> (Santiago de Compostela)
Innovaci3n en la gobernanza	Incorporaci3n de nuevos ámbitos y herramientas de intervenci3n p3blica a las PDEL	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Barcelona Energia; Polítca Aliment3ria Urbana; Reparar, millor que nou</i> (Barcelona) • <i>MARES</i> (Madrid) • Atenci3n sociolaboral • Contrataci3n reservada y cl3usulas sociales (Barcelona, Madrid) • <i>REC; B-Mincome</i> (Barcelona)
	Desconcentraci3n de las PDEL	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Con B de Barrio</i> (Santiago de Compostela) • <i>MARES</i> (Madrid) • <i>Barris per l'ocupaci3n</i> (Valencia) • <i>Impulsem el que fas</i>; Planes econ3micos de Distrito (Barcelona)
Innovaci3n conceptual: consecuci3n de (nuevas) metas	Adaptaci3n de herramientas tradicionales de PDEL a la ESS	<ul style="list-style-type: none"> • Emprendimiento, formaci3n y asesoriamiento a la ESS • <i>Pla d'Impuls ESS</i> (Barcelona)
	Comunidades colaborativas y de autoaprendizaje	<ul style="list-style-type: none"> • <i>MARES</i> (Madrid) • <i>La Colaboradora</i> (Zaragoza) • <i>La Comunicadora</i> (Barcelona)
	Recuperaci3n/potenciaci3n de sectores productivos locales (industrias culturales, comercio local...)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Made in Zaragoza</i> (Zaragoza) • <i>Ciutat fallera</i> (Valencia) • <i>CoLaboratorio; Hecho en los Pirineos</i> (Huesca) • <i>Compostela Móvese; Con B de Barrio</i> (Santiago de Compostela)

Fuente: elaboraci3n propia

La innovación como política de desarrollo económico local

En el contexto poscrisis actual la innovación ha pasado a tomar un papel central como una política de desarrollo propiamente dicha. Así, una de las estrategias que más han implementado los gobiernos locales en sus PDEL son aquellas que incorporan la innovación como parte del desarrollo local y, en particular, la innovación asociada a la a las nuevas oportunidades de la revolución digital.

En general, estas estrategias tienen el objetivo de adaptar e integrar las economías locales en los circuitos económicos globales y para ello recurren a herramientas de desarrollo local de atracción de inversiones, desarrollo empresarial y fomento de la ocupación en los ámbitos asociados a la economía digital. En este sentido, más que en las herramientas, **la novedad está en el peso e importancia que ha ganado el ámbito de la economía digital, ya sea en la adaptación de las empresas de otros sectores a la revolución digital, las nuevas empresas que ya operan completamente en este ámbito (por ejemplo, todas aquellas relacionadas con el desarrollo de aplicaciones) o empresas o profesionales que dan apoyo a estos procesos de digitalización.**

En este sentido, estas estrategias se vehiculan a través del fomento y desarrollo de nuevos sectores económicos en el marco de la economía digital mediante la especialización de servicios, nuevos recursos y equipamientos. En particular la identificamos en dos tendencias:

- La focalización al desarrollo empresarial de las nuevas oportunidades de negocio de la economía digital y la innovación tecnológica
- El desarrollo de centros específicos dedicados a la innovación social, tecnológica y sociocultural

En primer lugar, se puede observar cómo las ciudades se posicionan en nuevos sectores económicos y productivos estratégicos para el desarrollo económico local. Entre los nuevos sectores económicos destaca particularmente el tecnológico que, bajo estrategias de *transición digital*, *ciudad digital* o *ciudad inteligente*, ponen el foco de las PDEL en el desarrollo empresarial mediante **la creación de empresas y formación de profesionales relacionados con la economía digital.**

En este contexto, las herramientas de desarrollo local incluyen instrumentos de formación, capacitación y asesoramiento para la inserción laboral en sectores tecnológicos (Getafe, León, Segovia), el fomento del emprendimiento y a la creación de empresas a través de programas de asesoramiento, incubación y aceleración para emprendedores y *startups*, líneas de financiamiento especializadas, la articulación de comunidades de emprendedores o clústeres tecnológicos (Málaga, Valencia, Segovia, Santiago de Compostela).

Aunque en menor medida, también se pueden identificar estrategias de atracción de empresas tecnológicas, a través de *living labs* como en el caso de Málaga (*SmartCity Málaga Living Lab*), situando la ciudad y el espacio urbano como laboratorios de testeo de nuevos productos tecnológicos.

En segundo lugar, bajo la lógica de la incorporación de la innovación como política de desarrollo, destacamos **una creciente proliferación de equipamientos enfocados propiamente al fomento de la innovación en un sentido amplio**. Se tratan de espacios que concentran recursos y servicios orientados al fomento de la innovación como sector económico estratégico, pero también la investigación, experimentación, aprendizaje e intercambio.

En este caso la administración es el agente facilitador de los recursos y articulador de estos intercambios, pero con un fuerte protagonismo de los agentes socioeconómicos, y normalmente con una presencia importante de actores socio-comunitarios que los vinculan fuertemente con la tercera dimensión de la innovación en las PDEL (el desarrollo de paradigmas alternativos). También cabe destacar que, por su carácter experimental e innovador, son espacios que en general promueven la participación o el intercambio con el sector académico e investigador, junto con creativos y jóvenes profesionales.

En este ámbito destacamos **tres tipos de centros de innovación: innovación tecnológica, innovación social e innovación cultural y artística**. En el campo de la innovación tecnológica destacan equipamientos para la formación, el emprendimiento y el aprendizaje colaborativo en sectores tecnológicos como la robótica, la programación o la fabricación digital. Así, encontramos centros dedicados a la **capacitación digital y el emprendimiento tecnológico** como el programa *Cibernàrium* de Barcelona Activa, la Red Municipal de Incubadoras de Málaga o *La Farinera* en Valencia. Por otro lado, aparecen experiencias enfocadas al aprendizaje y experimentación como las redes de laboratorios y ateneos de fabricación digital o *fablabs* de Madrid y Barcelona y *La Remolacha HackLab* en Zaragoza.

En segundo lugar, se puede apreciar una tendencia reciente en algunas ciudades de crear espacios enfocados a la **innovación social**, que tienen como objetivo el fomento y la promoción de nuevas economías mediante programas de formación e incubación, como *Coòpolis* de Barcelona, o centros de experimentación y aprendizaje con un marcado carácter colaborativo y participativo como *Les Naves* en Valencia o el *MediaLab Prado* en Madrid.

Por último, también cabe destacar la aparición de algunos equipamientos destinados a la **creación cultural y artística** que, como en el caso de la innovación social, ponen el foco en la investigación y la colaboración. Estos centros ofrecen espacios de residencia para artistas desde una perspectiva multidisciplinar y contemporánea, así como recursos para la difusión. Entre estos se encuentran los centros *Fabra i Coats - Fàbrica de Creació* en Barcelona o el Matadero Madrid.

Así pues, esta primera dimensión de la innovación se puede entender desde una lógica en la cual ésta pasa a ser un elemento activo de las políticas de desarrollo local, por un lado, **incorporando sectores tecnológicos altamente innovadores en las estrategias de desarrollo económico mediante herramientas clásicas de fomento de la ocupación, emprendimiento y atracción de inversiones**; por otro lado, creando un sistema de equipamientos municipales con recursos para el fomento de la innovación (tecnológica, social y cultural-artística) como foco de desarrollo local.

Innovación en la gobernanza: La transversalización y la desconcentración de las PDEL

La siguiente dimensión de la innovación en las PDEL se ha identificado como la progresiva **transversalización y desconcentración del desarrollo local**. En este punto, se puede entender la innovación en las políticas de desarrollo local desde estas dos perspectivas:

- La desconcentración de las PDEL a partir de la incorporación de nuevos actores y escalas en la definición y prestación de las políticas de desarrollo.
- La incorporación de nuevos ámbitos y herramientas de intervención pública a las PDEL.

Bajo el paradigma de la gobernanza son, de hecho, las redes, la concertación entre agentes institucionales y no-institucionales y el liderazgo cívico, los principales mecanismos de gobierno y gestión pública (Benington y Hartley,

2001). En este sentido, para comprender estos cambios resulta especialmente útil el concepto de *innovación en la gobernanza*.

Desde esta perspectiva se trata de innovaciones de la administración pública que van más allá de las innovaciones en los servicios y productos, y que incluyen herramientas de concertación con la ciudadanía, actores no-institucionales y nuevas instituciones de gobernanza democrática (Hartley, 2005; Moore y Hartley, 2008). En particular, estos autores identifican cinco factores por los cuales **la innovación en la gobernanza** se distingue de las innovaciones en productos, servicios y procesos:

- a) Eliminación de las barreras organizativas y redistribución de la producción de bienes
- b) Explotación de nuevas fuentes de recursos
- c) Diversificación de los instrumentos de políticas
- d) Cesión de poder de decisión a nuevos actores no-institucionales
- e) Modificación en los principios de evaluación: justicia y equidad en convivencia con la eficiencia y la eficacia

Por otro lado, la literatura de la economía de la innovación destaca que los sistemas de innovación requieren de dos tipos de conexiones: conexiones dinámicas entre actores y conexiones horizontales dentro de las organizaciones y entre instituciones (Lundvall, 1992; Freeman, 1995; Mazzucato, 2018). Así, a la hora de diseñar e implementar PDEL se incorporan factores como la articulación multinivel entre niveles de gobierno y la regional/metropolitana o herramientas específicas de coordinación y articulación como las redes, la planificación estratégica o los proyectos europeos.

Nuevos actores

De manera generalizada, los agentes económicos clásicos (asociaciones de empresarios, cámaras de comercio, clústeres, sindicatos, etc.) se han consolidado como los principales interlocutores para los gobiernos locales a la hora de definir y diseñar las PDEL. Con todo, las personas entrevistadas **dan un gran valor a la incorporación de nuevos actores vinculados al conocimiento y la I+D, como las universidades o los parques tecnológicos, y de actores socio-comunitarios que hasta el momento no habían sido tenidos en cuenta como agentes de desarrollo económico**, por ejemplo, el tercer sector o la economía sociales y solidaria.

En este contexto, destacan iniciativas y proyectos de desarrollo local que incorporan a actores privados y comunitarios como agentes de gestión y

ejecución de las políticas de desarrollo. Desde esta perspectiva, la administración local no es el único agente que puede hacer PDEL, sino también agentes del sector privado, el tercer sector o actores socio-comunitarios. De este modo la administración pasa de ser el único agente prestador de políticas de desarrollo a ejercer también roles de liderazgo, coordinación, información, financiación y control y seguimiento de los servicios prestados por agentes no-municipales, el sector social o privado (Notus, 2018), ganando capacidad innovadora y creativa, y de llegar a públicos y espacios a los que la administración no puede llegar. Desde esta perspectiva, **un valor importante del gobierno local en las PDEL es su capacidad de movilización para captar recursos y articular servicios que pueden prestar otros agentes socioeconómicos locales.**

Más allá de esto, las personas entrevistadas también perciben entre las principales funciones y utilidades de la participación de actores privados y socio-comunitarios en las PDEL: la detección y definición de necesidades; la capacidad de aportar innovación; la vinculación del sistema productivo local con la I+D, nodos de conocimiento y aprendizaje; la generación de recursos especializados; la gobernanza y seguimiento de las PDEL.

Por último, la articulación de esta cooperación se produce, generalmente, a través de espacios e instrumentos flexibles y de institucionalización débil como pactos, mesas, jornadas, etc. la planificación estratégica es uno de los más asentados, como una herramienta de articulación de agentes locales para la activación de los activos locales y la construcción de visiones compartidas (Gibelli, 1997; 1999; Estela, 2018). En este caso, sobresalen positivamente algunas experiencias de planificación estratégica que tienen voluntad de guiar la actuación, no solo de los entes públicos, pero también del tejido socioeconómico local.

Aun así, se detectan ciertas carencias en la práctica de la planificación estratégica en los casos analizados. En primer lugar, como también apunta Notus (2018), **en general no se desarrolla la planificación estratégica como herramienta de gestión de políticas.** En este aspecto destaca claramente las dificultades que reconocen todos los agentes entrevistados de establecer sistemas de evaluación y seguimiento para los planes estratégicos. Así mismo, ante las nuevas condiciones que establecen los retos anteriormente apuntados y la necesaria incorporación de nuevos actores socio-territoriales, se plantea necesaria la evolución de una planificación estratégica de segunda generación, que pone el foco en la configuración y articulación de actores urbanos para dar apoyo a la gobernanza, hacia una tercera generación de planes estratégicos donde el foco pasa a la organización de estos actores para actuar de manera conjunta ante los nuevos retos (Estela, 2018).

Otro valor relevante asociado a la incorporación de estos nuevos actores en la definición de necesidades y la construcción de visiones compartidas es **la incorporación de espacios y herramientas de participación ciudadana** (por ejemplo, *Madrid participa*, *Decidim*) valorados para legitimar las PDEL, y particularmente, los proyectos más innovadores o transformadores.

Cooperación horizontal

Otro elemento que emerge como clave de esta transversalización son las redes de **cooperación intermunicipal o las redes de intercambio de información o conocimiento, como Redel**. Entre los agentes entrevistados las redes se consideran unas de las principales fuentes de innovación de las PDEL. Se reconocen como espacios clave para el intercambio de conocimiento, experiencias e información y para la identificación de referentes y buenas prácticas. Si bien es cierto que el tamaño de la ciudad y su posicionamiento parece determinante en la importancia que le dan a la búsqueda de referentes, cabe destacar **el valor que ciudades como Barcelona o Zaragoza dan a la creación y liderazgo de las redes como espacios de apoyo para diseñar y gestionar políticas**, para posicionarse a nivel regional o internacional en ámbitos específicos o construir capacidades para incidir en la agenda política y para negociar ante agentes privados y/o órganos de gobierno superiores.

Cooperación vertical

Los **proyectos europeos**, más allá de ser fuentes importantes de financiación, también destacan por su valor como instrumentos de intercambio y aprendizaje; entre los principales efectos de estos sobre la innovación **en las PDEL se valoran especialmente como fuentes de innovación gracias a la identificación de nuevos servicios o recursos y metodologías**. Por otro lado, **también se reconocen como fuentes de legitimación de nuevas metodologías de trabajo** que se ya se venían trabajando dentro de las organizaciones o bien nuevas prioridades políticas como en el caso del proyecto MARES en Madrid.

Otra dimensión de la desconcentración de las PDEL implica el cambio de escala. Por un lado, la incorporación del **nivel inframunicipal**, el barrio o el distrito, como espacio de actuación y diseño de las PDEL. En este caso se han detectado, por ejemplo, experiencias de dinamización del tejido productivo y comercial focalizados en los barrios de Santiago de Compostela (*Con B de Barrio*), la descentralización de recursos de ocupación y formación en barrios vulnerables de Valencia (*Barris per l'ocupació*), transformación urbana y

fomento de la ocupación en cuatro distritos de Madrid (*MARES*) o la elaboración de planes económicos de los distritos barceloneses.

En cambio, destaca la falta de desarrollo de la **escala regional/metropolitana** en el desarrollo de herramientas de PDEL. Si bien, en general, todos los agentes entrevistados reconocen esta escala metropolitana como una de las más adecuadas para el desarrollo de las PDEL, aún existen pocos espacios o instrumentos de coordinación entre agentes socioeconómicos e institucionales de los entornos regionales y metropolitanos, y los pocos que existen tienden a tomar fórmulas menos institucionalizadas y más flexibles, como el PEMB (*Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona*) o los pactos territoriales de la Comunidad Valenciana. Hay que tener en cuenta que los procesos de metropolización en España se han caracterizado por una muy baja institucionalización, con dos únicos procesos de creación de gobiernos metropolitanos, Barcelona y Vigo, de los cuales solo Barcelona se ha constituido formalmente (Martí-Costa, 2018).

De hecho, respecto a la articulación multinivel (con niveles superiores de gobierno, ya sea provincia, comunidad autónoma o Estado) de las PDEL, aparecen diversas complejidades y barreras. **Entre estas destacan la coyuntura política como un factor relevante a la hora de explicar la cooperación y articulación multinivel** (Notus, 2018). Diversos agentes destacan las dificultades/facilidades que se encuentran a la hora de colaborar con las instituciones supramunicipales dependiendo de su afinidad política con el gobierno local.

Pese a eso, se pueden identificar casos en los que ciudades referentes consiguen marcar una agenda que penetra en los órganos de gobierno superiores. Sería el caso de las políticas de ESS en Barcelona o Madrid que han conseguido marcar la agenda en Cataluña y la Comunidad de Madrid y, a pesar de contar con gobiernos de colores políticos distintos, han conseguido generar espacios de relación y colaboración en este ámbito específico. En contra, ciudades más pequeñas o con roles regionales secundarios encuentran más dificultades en sus relaciones con los niveles de gobierno superior cuando no son del mismo color para incidir en la agenda.

Por otro lado, respecto a la articulación multinivel de las PDEL, también se plantea la tensión **entre la duplicidad de políticas en los diversos niveles de gobierno y la especialización y la complementariedad**. En general, se da un gran valor a los servicios y recursos del gobierno local por su proximidad, especificidad y especialización, así como a la complementariedad de estos con las políticas regionales y estatales. Aun así, se observan duplicidades en ámbitos como el apoyo al emprendimiento, que generan competencia entre

niveles de gobierno e ineficiencias en la prestación de los servicios (Notus, 2018).

Nuevas herramientas

En cuanto a la incorporación de nuevos ámbitos y herramientas, por un lado, se han podido detectar experiencias que introducen **nuevos ámbitos en las políticas de desarrollo**, que hasta el momento no habían formado, o lo hacían de forma tangencial, del sistema de las PDEL. Por ejemplo, iniciativas de desarrollo local a través de **políticas alimentarias** (*Política Alimentària Urbana*), **energéticas** (*Barcelona Energia*) o **redes de reparación o reutilización de residuos** (*Reparat, millor que nou*) en la ciudad de Barcelona o Madrid (MARES).

Por otro lado, la incorporación a las PDEL de nuevas herramientas de intervención pública implica la **diversificación de los instrumentos tradicionales de desarrollo local** hacia herramientas de las políticas económicas y sociales que hasta el momento no habían tenido un papel relevante para el desarrollo local. En este caso, si bien aún no están muy generalizadas, destacan iniciativas de intervención en el mercado de la administración local; en primer lugar, mediante la **contratación pública**, como la incorporación de contratación reservada en sectores determinados o de cláusulas sociales y/o laborales. También, aparecen puntualmente experiencias piloto como los proyectos de renta garantizada (*B-Mincome*) y moneda ciudadana REC (*Recurs Econòmic Ciutadà*) en Barcelona o la participación del Ayuntamiento de Madrid como accionista en fondos capital riesgo con requisitos, tanto en los valores como en los objetivos de las inversiones.

Otro factor propio de esta dimensión es la **transversalidad en las políticas**. En este caso, se puede observar **una creciente tendencia entre los responsables de las PDEL de integrar servicios y recursos de desarrollo económico con otros servicios públicos, muy particularmente las políticas de ocupación con servicios sociales o igualdad**. La integración de servicios y de la atención, tal como apunta Notus (2018), y en particular de la atención sociolaboral, persigue superar la división interdepartamental para mejorar la permeabilidad y el flujo del sistema de bienestar social al mercado laboral, así como superar situaciones de exclusiones a partir de la ocupación y/o la formación para mejorar la ocupabilidad. Integración que, de hecho, está promovida por la Comisión Europea como línea de innovación social.

En suma, retomando a Moore y Hartley (2008), se puede constatar que la introducción de la *innovación en la gobernanza* tiene un importante

recorrido en las PDEL. Muy particularmente, se ha detectado como las agencias y departamentos de desarrollo económico son cada vez más porosas, permitiendo la participación de agentes no-institucionales en la identificación y definición de necesidad y la prestación de servicios y recursos, así como se van ampliando la tipología de agentes, incorporando a actores socio-comunitarios y de la economía social y solidaria, que hasta el momento habían quedado relegados a un papel secundario en las estrategias de desarrollo local. Así, se destaca igualmente una incipiente diversificación en los ámbitos y herramientas de PDEL, mediante los cuales la administración intenta recuperar cierto liderazgo en la intervención sobre la economía local.

En contraste, entre los factores de innovación en la gobernanza que identifican Moore y Hartley, se puede detectar importantes carencias en lo que respecta a la cesión de poder de las administraciones hacia los actores no-institucionales y la incorporación de principios de justicia y equidad en la evaluación de las políticas, así como unas metodologías de seguimiento y evaluación poco desarrolladas y imprecisas. En este sentido, las personas entrevistadas reconocen como una de las principales barreras para la innovación las reticencias de las organizaciones de ceder espacios de decisión a nuevos actores y las dificultades de generar conocimiento preciso para la toma de decisiones.

La innovación conceptual: la consecución de nuevas metas

A raíz de la crisis económica, se incorporan a las PDEL paradigmas económicos alternativos, que vienen acompañados no solamente de nuevas herramientas y servicios, sino de nuevos objetivos, lenguajes y herramientas y actualizan el viejo debate entre desarrollo y crecimiento. La consolidación de las PDEL se ha basado en aceptar han las teorías económicas ortodoxas para determinar sus metas: la ocupación, la creación de empresas y el crecimiento económico (medido en PIB). Los paradigmas alternativos, trasladados a las PDEL, están basados en la cooperación, la satisfacción de las necesidades del territorio, el equilibrio socio-ecológico, la importancia de los cuidados (reproducción) o la equidad de género. Así, se pueden inscribir en el denominado *desarrollo económico local comunitario* (Gibson-Graham et al., 2013) que pone el foco en los actores socioeconómicos locales y en la movilización de recursos locales.

La victoria en diversas ciudades de nuevas candidaturas municipalistas (Madrid, Barcelona, Zaragoza, Santiago de Compostela, etc.) en las elecciones de mayo de 2015 supuso un empuje importante para nuevos planteamientos económicos y de desarrollo local, más allá de los postulados dominantes y

las PDEL clásicas. Estos nuevos paradigmas que se introducen a través de las PDEL beben de las aportaciones de movimientos sociopolíticos transformadores que han nutrido las candidaturas municipalistas también en otros ámbitos. Estos movimientos incluyen el ecologismo, el feminismo, la cultura libre y el cooperativismo, aportando nuevas propuestas económicas alternativas a la ortodoxa como el decrecimiento, la economía de los cuidados, la economía colaborativa y del procomún o la economía social y solidaria.

La introducción de los paradigmas económicos alternativos en las instituciones locales y su materialización a través de, entre otros, las PDEL, se pueden clasificar como *innovaciones conceptuales*, en cuanto aparecen nuevas metas y objetivos, en combinación con cambios *retóricos*, en cuanto se introducen nuevos lenguajes y conceptos (Hartley, 2005). Más aún, respecto al cuestionamiento del modelo económico dominante, algunos autores otorgan a las PDEL un importante valor transformador e innovador, diferenciado entre aquellos territorios que se dejan llevar por la inercia del funcionamiento de la economía global de aquellos que tratan de incidir sobre ella a través de las capacidades locales colectivas (Costamagna y Larrea, 2017; Estela, 2019).

A partir de las entrevistas realizadas se puede detectar que, pasados unos años desde los los nuevos gobiernos locales del 2015, estos paradigmas alternativos como el de la economía social, parecen propagarse, con mayor o menor profundidad, a una parte importante de ciudades de españolas. Aun así, las ciudades que inician las transformaciones son las que han alcanzado mayores cotas de implementación, manteniendo el gobierno local como el primer referente de los sectores de la ESS y consolidándose el nivel local como el más propicio para el desarrollo de los paradigmas económicos alternativos.

Así se pueden observar tres tendencias generales en la introducción de los paradigmas económicos alternativos:

- La adaptación de herramientas tradicionales de PDEL a la ESS
- El apoyo a comunidades colaborativas y de autoaprendizaje
- La recuperación y/o potenciación de sectores productivos locales

El primer caso es el más extendido, ya que también ha penetrado en ciudades gobernadas por fuerzas políticas tradicionales. En términos

generales se caracteriza por **la adaptación de políticas clásicas de ocupación y desarrollo empresarial a la ESS**: fomento del emprendimiento y autoocupación, asesoramiento y formación para entidades, ayuda a la búsqueda de financiación, etc. Este tipo de experiencias se pueden encontrar de manera muy transversal, con mayor o menor profundidad, en ciudades como Barcelona, Madrid, Valencia, Zaragoza, Málaga, Alicante, Santiago o Huesca.

La segunda tendencia es **la creación y articulación de comunidades colaborativas y de aprendizaje para las nuevas economías**. Con el objetivo de fortalecer la economía social y cooperativa, se crean espacios de aprendizaje colaborativo y auto-reconocimiento de los agentes locales de la ESS y espacios y mecanismos para fortalecer los vínculos entre estos y la administración local y especializar servicios y recursos. En este caso, este tipo de iniciativas se han implementado en las ciudades con un desarrollo mayor de la economía alternativa como Barcelona (*La Comunificadora*), Madrid, Valencia, Zaragoza (*La Colaboradora*) y Santiago de Compostela (*Compostela Móvese con S de Social*).

Por último, se observa una tendencia a **la recuperación y la potenciación de sectores productivos locales desde una perspectiva más cercada a las políticas de desarrollo endógeno o al desarrollo local comunitario**, que pone el foco en la satisfacción de las necesidades locales (Gibson-Graham et al., 2013; Estela, 2019). Entre estos sectores que recientemente han llamado la atención de las PDEL destacan las industrias culturales y creativas, así como actividades productivas artesanales, a través de servicios de desarrollo empresarial, emprendimiento y ocupación. También se puede detectar una importante recuperación de las políticas de desarrollo y dinamización del comercio local de proximidad, que se revaloriza como un agente clave del desarrollo de las economías locales (y localizadas) y de generación de ocupación. En concreto, en este ámbito se ha identificado experiencias de dinamización de las industrias culturales y creativas (Santiago de Compostela, Huesca, Málaga, Alicante), desarrollo de sectores artesanales, como en la *Ciutat Fallera* de Valencia, o la articulación de redes de colaboración comercial en Zaragoza (Made in Zaragoza) o Santiago (Con B de Barrio).

Cabe mencionar que la recuperación y el reposicionamiento de estos sectores se basa en el reconocimiento de los recursos ya existentes en el territorio, a diferencia de las estrategias de desarrollo basados en nuevos sectores que buscan integrar las economías locales en los circuitos económicos globales. En este contexto, un factor que destacan los agentes entrevistados es la importancia de un ecosistema activo de economía social

y cooperativa preexistente. Por otro lado, **también se reconoce que el cambio de paradigma parte de la idea que el sector público debe tender a recuperar un liderazgo en la economía y el desarrollo locales.**

Este reenfoque no está exento de barreras y dificultades; en primer lugar, no hay o hay muy poca experiencia y conocimiento respecto al diseño e implementación de políticas de desarrollo transformadoras. En general, las estructuras y profesionales de las agencias y departamentos de desarrollo local no están suficientemente preparadas. Por otro lado, existen pocos referentes a nivel nacional o internacional que estén desarrollando políticas de desarrollo transformadoras en estos ámbitos. También destacan las resistencias que aparecen por parte de algunos agentes y la aparición de nuevas economías, como la de plataforma, con un fuerte impacto sobre la vida y desarrollo urbanos que requieren reposicionamientos por parte de los gobiernos local y demandan invertir esfuerzos en nuevos instrumentos de regulación y control.

Tabla 11. Visiones alternativas al desarrollo económico ortodoxo

	Crítica a la economía ortodoxa	Objetivos	Propuestas económicas alternativas	Aportaciones a la economía ortodoxa	Aportaciones a las PDEL
Ecologismo	<ul style="list-style-type: none"> Límites del crecimiento Olvido de las bases ecosistémicas 	<ul style="list-style-type: none"> Visión ecosistémica Preservación de ecosistemas Reducción del impacto ambiental 	<p>Decrecimiento</p> <p>Economía verde y circular</p>	<ul style="list-style-type: none"> Visibilización de flujos metabólicos Monetarización y/o reaprovechamiento de externalidades Nuevos sectores de producción y ocupación Valor de la proximidad 	<ul style="list-style-type: none"> Circuitos cortos de producción-consumo Monedas locales Políticas alimentarias urbanas Reducción y mejora del autoconsumo energético Fomento de sectores: valorización de residuos, sensibilización ambiental, energías renovables
Feminismo	<ul style="list-style-type: none"> Invisibilización y depredación del trabajo reproductivo (femenino) 	<ul style="list-style-type: none"> Valorización e igualdad en el trabajo reproductivo Igualdad en el trabajo productivo 	<p>Economía de los cuidados</p> <p>Economía del tiempo</p>	<ul style="list-style-type: none"> Formalización y dignificación del trabajo de cuidados Profesionalización del sector de los cuidados 	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo y fomento de mujeres directivas Profesionalización y mejora de las condiciones laborales del sector de las curas
Open source y cultura libre	<ul style="list-style-type: none"> Tendencia monopolística y extractivista Propiedad intelectual 	<ul style="list-style-type: none"> Producción entre iguales y conocimiento libre 	<p>Economía del procomún</p> <p>Producción colaborativa basada en productos comunes</p> <p>Economía colaborativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> Nuevos tipos de licencias Sector servicios para el software libre Romper dicotomía consumidor/productor Producción a pequeña escala distribuida 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Open data y open source start-ups</i> Emprendimiento de <i>makers</i> Servicios para el software libre Soluciones digitales del procomún para problemas urbanos Economía colaborativa
Cooperativismo y solidaridad internacional	<ul style="list-style-type: none"> Economía basada en el lucro, acumulación y explotación Falta de democracia económica Competencia interurbana 	<ul style="list-style-type: none"> Economía de mercado no basada en el lucro Organizaciones económicas democráticas Consumo ético e intercambios justos 	<p>Economía social y solidaria</p>	<ul style="list-style-type: none"> Consumo crítico Emprendimiento social Responsabilidad social corporativa Desarrollo endógeno, autocentrado y comunitario 	<ul style="list-style-type: none"> Vinculación de políticas de consumo y empresariales Fomento y promoción del mercado social, monedas locales Emprendimiento social y cooperativo Fomento de la banca ética y crédito cooperativo

Fuente: elaboración propia

Recapitulando: motores, fuentes y tipos de innovación

En los últimos años hemos visto nuevas tendencias en las políticas de desarrollo local. Algunas de ellas ya estaban presentes antes de la crisis del 2008, pero en la poscrisis salieron reforzadas. De forma tentativa, siguiendo la propuesta de Brugué (2014) podemos identificar diferentes motores de esa innovación (externo, superior, lateral e interno), su fuente y el vínculo con los tipos de innovación descritos anteriormente:

Tabla 12 Motores, fuentes y tipos de innovación

Motor	Fuente	Vínculo con la innovación
Externo	Cambios sociotecnológicos	Innovación en los servicios
Superior	Iniciativas de la Union europea Planes de innovación regionales y provinciales	Innovación en la gobernanza
Lateral	Redes de apoyo	Difusión de la innovación
Interno	Cambio coaliciones gobernantes	Innovaciones conceptuales
	Sistemas de mejora continua	Cambios de tipo incremental

- El **cambio socioeconómico** ligado a la profundización de la transformación digital de la sociedad que se une a la penetración de otros avances en otras áreas tecnológicas y científicas y que configuran la cuarta revolución industrial. Pero también nuevos retos como el envejecimiento o el cambio climático implican cambios en la demanda, legislativos y en los sistemas de incentivos. Siguiendo los tipos de innovación, este tipo de cambios externos promoverían especialmente las innovaciones en los servicios (*evolutionary and expansionary innovation*) de las políticas de desarrollo local.
- **Nuevos planes y programas** que incentivan las respuestas innovadoras por parte de la Unión Europea: un ejemplo son las Urban Innovative Actions (UiA) o las Estrategias de Especialización Inteligente RIS3, aunque estas últimas hayan tenido un mayor desarrollo a nivel nacional y regional. Además, a nivel nacional, regional y provincial cada

vez van proliferando más los planes y organismos para incentivar la innovación pública. Este tipo de programas sobretodo incentivan y profundizan innovaciones en el ámbito de la gobernanza colaborativa.

- **Los cambios políticos** que se produjeron en 2015 en los gobiernos de muchas grandes ciudades con la irrupción de coaliciones de partidos de izquierdas y grupos de movimientos sociales, introdujeron algunas novedades en las políticas de desarrollo local. La más compartida entre las políticas de desarrollo económico local ha sido el impulso de la Economía Social y Solidaria. Algunas de estas políticas se revirtieron con los cambios de gobierno en las elecciones de 2019, pero en otros casos pervivieron y se fueron extendiendo. Estos cambios de enfoque, aunque a menudo manteniendo las mismas herramientas que para el desarrollo empresarial convencional, se sitúan en lo que se ha denominado innovaciones conceptuales.
- Una forma para incentivar el aprendizaje entre los diferentes organismos y agencias de desarrollo local ha sido, en primer lugar, **las Diputaciones**, fomentando proyectos compartidos y buenas prácticas en sus respectivos territorios y, en segundo lugar, **las redes entre agencias** como la propia REDEL o bien otras redes de ciudades más específicas como la Red Innpulso, promovida por el Ministerio de Ciencia e Innovación. Implican aumentar los contactos interpersonales, fomentan la sistematización de las experiencias propias y la comparación. La difusión y circulación horizontal de conocimientos es una fuente de innovación en diferentes ámbitos, ya sea el de servicios específicos, en el de la gobernanza, en la organización interna o a nivel más conceptual.
- **La propia organización o unidad que promueve las políticas de desarrollo** también puede ser una fuente de innovación y mejora, aunque no lo tiene que ser *per se*. No es suficiente tener autonomía jurídica y económica o una mayor libertad de contratación que en la administración pública. Para que ello es necesario la existencia de gerentes y directivos que implementen círculos de calidad u otros sistemas de mejora continua, más allá de las encuestas de satisfacción. La fuente de innovación interna está más relacionada con cambios de tipo incremental

6. Reflexiones finales

30 años de desarrollo local: entre la innovación y la especialización

Hemos visto como la evolución de la innovación en el ámbito de las políticas de desarrollo local es un poco más compleja de la que Hartley (2010) modeliza a través de los tres grandes paradigmas explicados en el capítulo 3: la administración pública tradicional o weberiana; la nueva gestión pública y la gobernanza en red.

En primer lugar, **por las diferentes velocidades y características de los diferentes territorios donde se aplica**. Hay gobiernos que mantienen una gestión pública más tradicional, en otros territorios las PDEL fueron ya desde sus inicios experimentos pioneros de gobernanza en red. En muchos, se consolidaron métodos de nueva gestión pública con la cristalización de las agencias y sistemas de gestión avanzados.

En segundo lugar, **porque este ámbito de políticas ha ido incorporando diferentes sub-ámbitos, con sus respectivas metas y herramientas**: la del fomento de la ocupación, la del desarrollo empresarial, la de atracción de empresas, el de planificación estratégica, etc. Y también, de forma más o menos integrada, las políticas de comercio y las de promoción turística. **Esto configura un “mix de políticas” complejo, que a veces dificulta vislumbrar una coherencia interna y una trayectoria común**.

En cualquier caso, el análisis histórico realizado en el capítulo 4 **pone de relieve dos factores comunes para explicar la evolución y la innovación de las PDEL: las sucesivas crisis y las cambiantes relaciones multinivel**, explicadas a su vez por el proceso de descentralización hacia las comunidades autónomas, la creciente importancia de las ciudades y la incorporación de España en la Unión Europea y su participación en los fondos regionales y de cohesión.

Así, si hacemos una mirada retrospectiva a las políticas de desarrollo local en España nos damos cuenta de **que desde sus inicios han sido altamente innovadoras, tanto en el ámbito de los servicios como en el de la gobernanza**. Con sus aciertos y desaciertos, con sus recursos escasos, adaptándose a convocatorias de financiación supralocales que a menudo no conectaban con sus necesidades, han generado nuevas respuestas institucionales des de lo local a las situaciones de crisis y desempleo en los respectivos territorios. Con el tiempo, **se ha dado un cierto isomorfismo en las políticas de desarrollo local, a la vez que una especialización y una consolidación dentro de las estructuras municipales**. Por otro lado, durante la bonanza económica de la

década de los 2000 hubo poco cuestionamiento sobre el modelo financiero y productivo hegemónico y las fuentes del crecimiento. La crisis, a pesar del aumento de las necesidades, supuso un momento más de mantener más que transformar.

Algunos retos de las Políticas de Desarrollo Local

En el anterior capítulo hemos ordenado y destacado mediante ejemplos las tendencias en innovación de las políticas de desarrollo local, así como sus fuentes y motores. Concluiremos el informe con una serie de reflexiones vinculadas al futuro de las políticas de desarrollo local que pretender ayudar a la autoreflexión sobre como poder mejorar e innovar en este tipo de políticas.

Impulsar el cambio organizativo interno e incorporar herramientas para fomentar la innovación

En un reciente artículo, Clausen, Demircioglu y Gloss (2020) argumentan que lo que posibilita la innovación en las organizaciones públicas son las **“capacidades de innovación”** de las propias organizaciones. Estas capacidades interactúan con los factores de “oferta” del entorno, vinculados con los cambios socioeconómicos y los avances en la ciencia y la tecnología, con los factores de “demanda”, relacionados en el con las prioridades políticas, los cambios legislativos y/o las demandas ciudadanas. En el capítulo 3 repasamos algunos factores que favorecen o limitan la innovación pública, clasificados por factores de entorno, organizacionales, individuales y relacionados con la difusión de políticas.

Una idea central es que, **para aumentar las posibilidades de innovación en organizaciones públicas, las ideas internas se tienen que combinar con las ideas provenientes del exterior.** Y las ideas circulan a través de personas. **En las políticas de desarrollo local, estas personas han sido tradicionalmente los agentes de desarrollo local.** Su contacto constante con las diferentes empresas del territorio, su capacidad de sistematizar información y detectar oportunidades (ya sea de recursos supralocales o de colaboración con otros agentes del territorio para desarrollar proyectos conjuntos) continúa siendo clave para hacer avanzar las políticas de desarrollo local. Sin embargo, su temporalidad y discontinuidad ligada a la financiación supralocal es una dificultad para sostener y consolidar estas relaciones.

Así, además de garantizar una estabilidad en el personal, se tienen que dar dos condiciones: **permeabilidad de personas de la organización con personas de otras organizaciones,** es decir, desplegar estrategias de

gobernanza colaborativa como vimos en el punto 3.2, y una **estructura organizativa interna que propicie la circulación de ideas** dentro de la propia organización. Esto significa fomentar la interacción de los profesionales que integran la organización más allá de las relaciones jerárquicas. Gran parte de la literatura sobre innovación, tanto en organizaciones públicas como privadas, **se ha centrado en los gerentes como el principal agente de cambio organizativo**. Ya sea para activar y movilizar redes externas, ya sea para incentivar la generación de nuevos proyectos a partir de las ideas de los miembros de la organización.

En las entrevistas realizadas por el estudio, se valora especialmente las formas jurídicas autónomas de las agencias de desarrollo por la mayor flexibilidad en la contratación de personal y la atracción de talento. **Sin embargo, menos atención se ha dado en las posibilidades de las agencias o entes de adoptar formas organizativas menos jerárquicas y más flexibles**. Más allá de la buena voluntad de gerentes y trabajadores motivados, las formas de organización son claves para poder hacer circular estas ideas y ponerlas a trabajar. Así, **algunas agencias están avanzando hacia esquemas organizativos más horizontales, con figuras profesionales más polivalentes, orientadas sobretudo a dinamizar ecosistemas y a articular proyectos**. **Este parece el camino a seguir**. En cualquier caso, lo que parece vital para encarar estos cambios es poder dedicar tiempo y recursos a este tipo de reflexiones más allá de las urgencias del día a día. Estos recursos a menudo no están al alcance de los gobiernos locales, por lo que es importante también la involucración de otras administraciones supralocales a este cometido como por ejemplo las Diputaciones.

Por otro lado, en los últimos años se han desarrollado espacios específicos, como son los laboratorios de innovación, y sistematizado algunas herramientas para fomentar la innovación pública como son la experimentación, el prototipaje y la iteración. Contar con recursos, personas y espacios específicos dedicados a la innovación alineados con las estrategias de desarrollo sin duda está suponiendo un gran avance. Sin embargo, tal y como hemos visto en el capítulo 3, la innovación no tiene que ser porqué sinónimo de mejoras. **Es pertinente evaluar las innovaciones que se producen en estos espacios (en el caso que se hayan constituido), sobretudo para saber como poder mejorar la transferencia o escalabilidad de las innovaciones que se producen en ellos e incluso los efectos no desados**.

Preguntas orientadoras: ¿La organización es suficientemente permeable a las ideas que provienen de su entorno exterior? ¿La estructura de la organización facilita la circulación interna de ideas entre su personal técnico y directivo? ¿se dedican recursos propios o de otras administraciones a

fomentar la innovación? ¿En el caso de la existencia de laboratorios, podemos mejorar la transparencia y la escalabilidad de las innovaciones que se producen en ellos?

Fortalecer el vínculo entre los servicios de las ADL con las estrategias de desarrollo local

Como vimos anteriormente, la consolidación de los servicios de ocupación y desarrollo empresarial ha supuesto, en determinados casos, un cierto distanciamiento o desconexión entre estos y las estrategias del desarrollo local. Las Agencias de Desarrollo Local a veces se han especializado en dar servicios siguiendo una inercia con relación a lo que se venía haciendo anteriormente, o bien como resultado de las oportunidades o subvenciones que brindan otras administraciones supralocales. En cambio, **los servicios y proyectos que promueven las agencias tendrían que estar en función de una estrategia propia basada en las capacidades y potencialidades locales.** Eso es lo que precisamente define el desarrollo local.

En el capítulo 3 diferenciamos conceptualmente las **estrategias de desarrollo local** de las **políticas de desarrollo económico local**. Estas últimas cuentan con sus estructuras institucionales (agencias de desarrollo local), instrumentos de planificación (ej. planes locales de ocupación, planes de innovación) y herramientas específicas (servicios, proyectos, etc.). Las **estrategias de desarrollo** es una cuestión más amplia y va más allá de las agencias de desarrollo local y afectan al conjunto de las políticas locales y territoriales con el objetivo de identificar y ayudar a construir factores territoriales diferenciales. Los planes estratégicos o planes de desarrollo serían el principal instrumento para configurar las estrategias. Así es necesario intentar cerrar el gap existente entre las políticas y las estrategias de desarrollo local.

Debido al constante aumento de la incertidumbre, gana importancia la capacidad de procesar y analizar datos en el menor tiempo posible, desarrollar capacidades prospectivas, la permeabilidad y la conectividad con los diferentes actores socioeconómicos, etc. **En este sentido es importante la actualización de las formas de operar de los Observatorios Locales.** Sin embargo, por más conocimiento del tejido productivo local, de la incidencia diferencial de la desocupación, de algunas tendencias a corto y mediano plazo, etc. esto no exime al gobierno local a tener un horizonte de trabajo a mediano plazo más o menos consensuado. **Los conflictos que emergen en el proceso y la revisión crítica de lo que se ha hecho hasta el momento también puede ser un importante motor para la innovación y la mejora.** Si el papel de los agentes locales tiende a ser el de dinamizadores de un cambio de modelo

de productivo, se tiene que saber qué exactamente significa en ese territorio ese cambio. Los diferentes servicios y proyectos de la organización deberían ser medios para implementar ese cambio.

Preguntas orientadoras: **¿Se han priorizado una serie de objetivos y sectores estratégicos del territorio a partir de un análisis de las características y aspiraciones locales? ¿Se ha realizado una revisión crítica de lo que se ha hecho hasta ahora? ¿Los servicios y proyectos del organismo de desarrollo local están alienados con objetivos y sectores prioritarios? ¿Los proyectos europeos sirven para impulsar soluciones innovadoras a problemas detectados en el territorio y permiten avanzar en la propia estrategia de desarrollo?**

Potenciar la dimensión relacional y colaborativa en proyectos y servicios

Un tejido productivo configurado por pymes y microempresas, la emergencia de nuevos sectores económicos, la proliferación de diferentes colectivos vulnerables, nuevos perfiles de emprendedores/as, la incorporación de centros de innovación y universidades, colectivos ciudadanos, actores de la economía social y solidadria etc. dificulta tanto dar respuestas estandarizadas como organizar la concertación de las políticas de desarrollo local a través de unos pocos actores que agregen intereses, aunque el nivel de complejidad varía según la diversificación productiva del territorio, la población y la extensión del término municipal o comarcal. **En cualquier caso, estar en contacto con esos agentes es lo que permite a las agencias poder reaccionar a las necesidades del entorno y ser útiles a la sociedad local.**

Actualmente, las agencias y entes de desarrollo local deberían ser (y son) entes permeables a los agentes y necesidades de su entorno. Se pueden identificar diferentes niveles: para elaborar los planes y estrategias de desarrollo plurianuales se tiende a contar con los actores representativos del territorio, preferiblemente de la *quadruple hélice*. A un nivel más cotidiano, lo hacen “activamente” a través de las visitas de los agentes de desarrollo local a las empresas o actores de diferentes ecosistemas y más “pasivamente” a partir de los servicios que ofrecen a emprendedores, trabajadores, parados y empresas. **La clave es poder ordenar y sistematizar las diferentes fuentes de información cualitativa para identificar necesidades y potencialidades; y a partir de aquí, desarrollar nuevos proyectos y actualizar servicios.**

Finalmente, en esta dimensión se debe destacar también todo el trabajo del fomento del asociacionismo y de *networking* entre profesionales y empresas de un mismo sector, especialmente para aquellos aún menos organizados, para que ellos mismos puedan articular sus demandas y necesidades y estas

puedan quedar incorporadas en los planes y estrategias de desarrollo locales.

En lo que respecta a los servicios, se observa una clara tendencia a **ir automatizando aquel conocimiento más codificable y estandarizado** (por ejemplo, boots o motores de búsqueda sobre fuentes de financiación según las características y el momento vital de la empresa) así como de la formación *online* para dedicar más esfuerzos humanos a dos aspectos: por un lado, un **asesoramiento más personalizado** a las necesidades y trayectorias de las personas desempleadas, emprendedoras, etc. Por otro lado, a **introducir metodologías de aprendizaje entre iguales y el apoyo mutuo**, por ejemplo, a través de las comunidades de aprendizaje o de programas de *mentoring*. Esto significa un fuerte cambio de mentalidad por parte de los agentes, de ser a proveedores y tramitadores de ayudas y recursos locales a tener un papel más de orientador, generador de capital social e identificador de recursos (no solo locales, no solo públicos) útiles para el desarrollo personal y empresarial.

Preguntas orientadoras: **¿Actualmente toda la información que recibe la Agencia del tejido productivo es sistematizada de una forma que produzca conocimiento relevante para conocer debilidades y sus causas del sistema productivo, así como la identificación de nuevas oportunidades? ¿Se está aprovechando la tecnología y la Inteligencia Artificial para estandarizar herramientas de formación y asesoramiento? ¿Se introducen cambios para potenciar un acompañamiento personalizado y a la vez potenciar el asesoramiento y la ayuda entre iguales?**

Mejorar la capacidad de las agencias de promover acciones y herramientas transversales de desarrollo económico y ocupación dentro de la propia administración local

La consolidación de las Agencias de Desarrollo Local, muchas veces como organismos autónomos del gobierno local, ha supuesto una especialización de estas. En las agencias de ciudades grandes, hay una progresiva departamentalización interna entre las diferentes áreas (empleo, desarrollo empresarial, etc.) de la misma agencia. Sin embargo, la especialización debe ser compatible con la transversalidad para poder abordar fenómenos complejos.

A menudo las entidades de desarrollo local se ubican las oficinas con la capacidad de preparar, pedir y participar en proyectos europeos que implican a diferentes organismos y áreas del Ayuntamiento, lo que sitúa a las agencias en una posición privilegiada para liderar proyectos transversales

dentro de la propia administración local. Así como la **responsabilidad del desarrollo local no es solo una tarea de la Agencia de desarrollo Local**, una posibilidad consiste en **elaborar planes de ocupación y desarrollo económico** en los que las diferentes áreas de gobierno (medioambiente, cultura, servicios sociales, urbanismo, juventud...) participen en su **diseño e implementación** (Niubó, 2018). Cada área se debería interrogar sobre cuáles pueden ser las actuaciones en su área utilizando sus recursos y su capacidad de incidencia en la ocupación para la consecución de las estrategias de desarrollo fijadas. Es ir mucho más allá que tener planes locales de ocupación en algunas áreas o empresas públicas.

Otra línea de actuación en esta lógica transversal es la utilización de **herramientas comunes dentro de la administración local para incidir en el desarrollo deseado y la innovación**. Un ejemplo puede ser la de disponer de **datos públicos abiertos para poder generar valor a partir de su sistematización y tratamiento**. Otro ejemplo es la introducción de **cláusulas sociales y medioambientales en la contratación pública, o la compra pública de innovación impulsada por la Unión Europea**. Estos dos ejemplos muestran la importancia de renovar la mirada respecto a herramientas más asociadas a la administración tradicional y a la nueva gestión pública, además del impulso de la gobernanza en red.

Preguntas orientadoras: **¿Las ADL impulsan una reflexión en las diferentes áreas de gobierno local sobre su potencial contribución al empleo y a la estrategia de desarrollo local? ¿Los organismos y entes de desarrollo local están apoyando la introducción de claususlas sociales y mediambientales en la contratación y la compra pública de innovación? ¿Existen suficientes sinergias entre las diferentes áreas de la agencia o departamento de desarrollo territorial?**

Articular unas PDEL metropolitanas y/o fortalecer la cooperación multinivel

En el capítulo 5 señalamos que uno de los ámbitos donde se ha producido avances en las PDEL es en el de la gobernanza. En las grandes ciudades, las políticas de desarrollo local se han descentralizado en barrios y distritos, lo que ha permitido, entre otras cosas, llegar a nuevos actores o enriquecer las políticas de comercio de proximidad con experiencias de desarrollo social y comunitario. Esta será sin duda una de las líneas de trabajo a profundizar.

En municipios más pequeños la cooperación entre gobiernos locales a nivel comarcal, muchas veces con el apoyo de las repectivas Diputaciones, ha sido el ámbito fértil para el despliegue de las políticas de desarrollo local con

númerosos ejemplos exitosos en el País Vasco, la Comunidad Valenciana o Cataluña en lo largo de estos 30 años.

Sin embargo, parecen existir más dificultades de coordinación con el ámbito autonómico, tanto en el ámbito de las políticas activas de ocupación, en la política educativa o en el ámbito del apoyo al desarrollo empresarial, con solapamientos y/o falta de cooperación. Un ejemplo sería la falta de articulación entre las acciones de los municipios y las políticas de innovación y transferencia de los gobiernos autonómicos, en la actualidad estructuradas a través de las Estrategias y Plataformas de Especialización Inteligente. **Se ha escrito mucho sobre la importancia de los sistemas de innovación regional en el desarrollo económico, pero hay menos claridad sobre cuál es aporte y articulación concreta de las agencias de desarrollo local a estos sistemas regionales**, o como los programas locales de mejora de la competitividad empresarial pueden beneficiarse de ellos. Diferentes administraciones pueden abordar un mismo reto (ej. Potenciar y mejorar los sistemas de innovación) cada una aportando en aspectos diferentes.

Finalmente, en lo que respecta a las relaciones multinivel, **hay una patente falta de adecuación entre las PDEL con las áreas urbanas funcionales**, cuando estos sobrepasan las lógicas comarcales y no coinciden con las delimitaciones provinciales²⁴. Nos referimos a aquellas áreas geográficas configuradas por los desplazamientos habituales entre residencia y lugar de trabajo y en donde conceptos como “mercado local de trabajo” o “sistemas productivos locales” adquieren cuerpo y sentido. Esto no es un problema propio de las agencias de desarrollo local, sino de la propia organización territorial del Estado y el nulo impulso al desarrollo institucional de las áreas metropolitanas, pero produce importantes ineficiencias en este tipo de políticas. Quizá el ejemplo más patente es el munifundismo de los polígonos de actividad económica (no solo dentro de las áreas metropolitanas). En las principales áreas urbanas del país, la promoción económica de un territorio, la planificación de la formación profesional según las necesidades del tejido empresarial o la planificación y el fortalecimiento de la economía circular sería más eficiente impulsarlas a nivel metropolitano.

Una visión estrictamente localista de las PDEL a veces también puede producir dificultades en dar un apoyo más integral a las cadenas de valor de proximidad que sobrepasan las divisiones municipales, comarcales e incluso metropolitanas. Por ejemplo, una mayor cooperación entre agencias de desarrollo de una misma región -o de estas con alguna administración supralocal- podría promover la cooperación entre empresas para

²⁴ Una importante excepción es la de Metropolis Barcelona, la Agencia de desarrollo económico de la Àrea Metropolitana de Barcelona.

incrementar el valor añadido de la producción local y/o reducir la distancia entre el producto y su consumo en el ámbito de la producción agrícola y ramadera (Niubó, 2018).

Preguntas orientadoras: **¿Existe un análisis sobre los solapamientos y complementariedades entre servicios y ayudas de diferentes administraciones y otros actores privados? ¿Se tienen en cuenta las dinámicas económicas y de mercado de trabajo del área urbana funcional para la planificación y la concertación de acciones de desarrollo local? ¿Hay una complementariedad entre la administración autonómica, local y las Universidades para mejorar los sistemas regionales de innovación y transferencia científica y tecnológica?**

Más allá de la formación, la atracción y la mejora de la competitividad: el gobierno local como promotor activo del desarrollo sostenible

Gran parte de los esfuerzos de los organismos de Desarrollo Local se han centrado en mejorar las capacidades de los trabajadores/as (ya sea en formación o en experiencia laboral), de las empresas (ayudando a mejorar su viabilidad, crecimiento y competitividad) o bien haciendo más atractivo el territorio para la inversión externa. Otra gran función de las Agencias y entes de desarrollo local ha sido poner en relación, ya sea para la intermediación laboral, para fomentar el apoyo mutuo, el aprendizaje, la colaboración entre empresas o bien la innovación.

Sin embargo, más allá de la habilitación de relaciones, cada vez será más decisiva la participación (pro)activa del sector público como agente de innovación ante los retos emergentes. Hemos podido constatar que **las iniciativas de desarrollo local con participación pública más avanzadas son aquellas que, además de lo señalado, son capaces de generar actividad económica y empleo con claros beneficios sociales y medioambientales en nuevos sectores aún incipientes, cuando hay demanda poco solvente o bien cuando las necesidades se satisfacen a través de mercados informales.** Cuando debido al riesgo o la incertidumbre, ni desde la sociedad ni desde el mercado están dando respuestas adecuadas en términos de empleo y sostenibilidad económica a necesidades existentes (integración social, envejecimiento, transición energética, etc.), la intervención del sector público a través de operadores públicos o mixtos, de forma temporal o permanente, es decisiva. El conjunto del sistema de gobierno local (municipios, comarcas, diputaciones) tiene suficientes recursos a su alcance (reguladores, organizativos, financieros) para promover activamente el desarrollo sostenible a nivel local en los ámbitos que aún no lo esté.



Preguntas orientadoras: ¿El sistema de gobierno local podría ser un agente más activo para generar actividad económica y empleo con beneficios sociales y ambientales en aquellos sectores aún incipientes pero estratégicos; en mercados donde hay demanda pero es poco solvente, o cuando las necesidades se satisfacen a través de mercados informales? ¿Se han identificado estos sectores y mercados? ¿Se ha reflexionado sobre las posibles herramientas públicas que se podrían utilizar?

Tabla 13. Retos y preguntas para la discusión y el autodiagnóstico

Retos	Preguntas para el autodiagnóstico
Impulsar el cambio organizativo interno e incorporar herramientas para fomentar la innovación	¿La organización es suficientemente permeable a las ideas que provienen de su entorno exterior? ¿La estructura de la organización facilita la circulación interna de ideas entre su personal técnico y directivo? ¿Se dedican recursos propios o de otras administraciones a fomentar la innovación? ¿En el caso de la existencia de laboratorios, podemos mejorar la transparencia y la escalabilidad de las innovaciones que se producen en ellos?
Fortalecer el vínculo entre los servicios de las ADL con las estrategias de desarrollo local	¿Se han priorizado una serie de objetivos y sectores estratégicos del territorio a partir de un análisis de las características y aspiraciones locales? ¿Se ha realizado una revisión crítica de lo que se ha hecho hasta ahora? ¿Los servicios y proyectos del organismo de desarrollo local están alienados con objetivos y sectores prioritarios? ¿Los proyectos europeos sirven para impulsar soluciones innovadoras a problemas detectados en el territorio y permiten avanzar en la propia estrategia de desarrollo?
Potenciar la dimensión relacional y colaborativa en proyectos y servicios	¿Actualmente toda la información que recibe la Agencia del tejido productivo es sistematizada de una forma que produzca conocimiento relevante para conocer debilidades y sus causas del sistema productivo, así como la identificación de nuevas oportunidades? ¿Se está aprovechando la tecnología y la Inteligencia Artificial para estandarizar herramientas de formación y asesoramiento? ¿Se introducen cambios para potenciar un acompañamiento personalizado y a la vez potenciar el asesoramiento y la ayuda entre iguales?
Mejorar la capacidad de las agencias de promover acciones y herramientas transversales de desarrollo económico y ocupación dentro de la propia administración local	¿Las ADL impulsan una reflexión en las diferentes áreas de gobierno local sobre su potencial contribución al empleo y a la estrategia de desarrollo local? ¿Los organismos y entes de desarrollo local están apoyando la introducción de cláusulas sociales y mediambientales en la contratación y la compra pública de innovación? ¿Existen suficientes sinergias entre las diferentes áreas de la agencia de desarrollo territorial?
Articular unas PDEL metropolitanas y/o fortalecer la cooperación multinivel	¿Existe un análisis sobre las duplicidades entre servicios y ayudas de diferentes administraciones y otros actores privados? ¿Se tienen en cuenta las dinámicas económicas y de mercado de trabajo del área urbana funcional para la planificación y la concertación de acciones de desarrollo local? ¿Hay una complementariedad entre la administración autonómica, local y las Universidades para mejorar los sistemas regionales de innovación y transferencia científica y tecnológica?
Liderar y promover el desarrollo sostenible en nuevos sectores o con potencial	¿El gobierno local podría ser un agente más activo para generar actividad económica y empleo con beneficios sociales y ambientales en aquellos sectores aún incipientes pero estratégicos; en mercados donde hay demanda pero es poco solvente, o cuando las necesidades se satisfacen a través de mercados informales? ¿Se han identificado estos sectores y mercados? ¿Se ha reflexionado sobre les posibles herramientas públicas que se podrían utilizar?

Fuente: elaboración propia

7. Bibliografia

- Agranoff, R. (2006). Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. *Public Administration Review*, 66, 56-65. Recuperado de JSTOR.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 11(3), 295-326. Recuperado de JSTOR.
- Alburquerque, F. (2007). Teoría y Práctica del Enfoque del Desarrollo Local. *Revista Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social*. Universidad de Málaga. España, Issue Núm. 1, 39-61.
- Alburquerque, F. (2008). Innovación, transferencia de conocimientos y desarrollo económico territorial: Una política pendiente. *Arbor*, 184(732), 687-700. <https://doi.org/10.3989/arbor.2008.i732.215>
- Aragón, J.; Rocha, F. y Fernández, A. (2002). Políticas de Fomento del empleo en el ámbito local. Fundación 1º de Mayo. Documento de trabajo 2/2002.
- Arocena, J. (1995). El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Venezuela: Nueva Sociedad; CLAEH; UCUDAL.
- 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.
- Bekkers, V.J., Edelenbos, J. & Steijn, B. (2011). *Innovation in the public sector: Linking capacity and leadership*. Houndsmills: Palgrave McMillan.
- Benington, J. and Hartley, J. (2001). Pilots, paradigms and paradoxes: Changes in publicsector governance and management in theUK. *International Research Symposium on PublicSector Management (Barcelona)*

- Bernier, L., Hafsi, T., & Deschamps, C. (2015). Environmental Determinants of Public Sector Innovation: A study of innovation awards in Canada. *Public Management Review*, 17(6), 834-856. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.867066>
- Berry, F. S., & Berry, W. D. (2017). Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In *Theories of the policy process* (pp. 253-297). Routledge.
- Bloch, C. (2011). Measuring Public Innovation in the Nordic Countries (MEPIN): Copenhagen Manual. Nordic Innovation Centre (NICe) project. Disponible en: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:707193/FULLTEXT01.pdf>
- Borins, S. (2000). Loose Cannons and Rule Breakers, or Enterprising Leaders? Some Evidence About Innovative Public Managers. *Public Administration Review*, 60(6), 498-507. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00113>
- Brugué, Q., Blanco, I., & Boada, J. (2014). Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (59). Recuperado de <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=357533691001>
- Bryson, J. M., Berry, F. S., & Yang, K. (2010). The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions. *The American Review of Public Administration*, 40(5), 495-521. <https://doi.org/10.1177/0275074010370361>
- Camagni, R. (2004). *Economía urbana*. Antoni Bosch editor.
- Clausen, T. H., Demircioglu, M. A., & Alsos, G. A. (2020). Intensity of innovation in public sector organizations: The role of push and pull factors. *Public Administration*, 98(1), 159-176. <https://doi.org/10.1111/padm.12617>
- Comisión Europea (2012). *Tendencias y desafíos en la innovación del sector público en Europa*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13181/attachments/1/translations>
- Comisión Europea. (1995). *Libro Verde de la Innovación*. COM(95) 688 final Vol. I.

- Costamagna, P., & Aranguren, M. L. (2017). Actores facilitadores del desarrollo territorial: Una aproximación desde la construcción social. Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad.
- Damanpour, F. (1987) The Adoption of Technological, Administrative and Ancillary Innovations: Impact of Organizational Factors. *Journal of Manegment*, 13, 4, 657-688
- Damanpour, F. (1991). Organizational Innovation: A Meta-Analysis Of Effects Of Determinants and Moderators. *Academy of Management Journal*, 34(3), 555-590. <https://doi.org/10.5465/256406>
- Damanpour, F., & Schneider, M. (2009). Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 495-522. <https://doi.org/10.1093/jopart/mun021>
- Damanpour, F., Walker, R., & Avellaneda, C. (2009). Combinative Effects of Innovation Types and Organizational Performance: A Longitudinal Study of Service Organizations. *Journal of Management Studies*, 46, 650-675. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2008.00814.x>
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *Public Administration*, 94 (1), 146 – 66. <https://doi.org/10.1111/padm.12209>
- Dente, B. & Subirats, J. (2014). Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Barcelona: Ariel; Colección Ariel Ciencias Sociales.
- Estela, O. (2019). Políticas de desarrollo económico local. ¿Y si repensamos lo básico?. En: *Terra: revista de desarrollo local*, 5 2019: 105-125
- European Commission. (2010). *Innobarometer 2010: analytical report innovation in public administration*.
- Barnet, O. (2018). La planificació estratègica metropolitana a Barcelona: cap a una tercera generació de plans?. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, 1(61), 42-51.
- Esteve, M., Ysa, T., & Longo, F. (2012). The Creation of Innovation Through Public-private Collaboration. *Revista Española de Cardiología (English Edition)*, 65(9), 835-842. <https://doi.org/10.1016/j.rec.2012.04.006>

- European Commission. (2011). Innobarometer 2010. Analytical Report. Innovation in Public Administration. <http://cordis.europa.eu/innovation/en/policy/innobarometer.htm>
- Farto, Jose Manuel (2015) Evolución de la teoría y la praxis sobre el desarrollo económico local, 1986/2014. En REDEL "Retos y futuro del Desarrollo económico local". Diputación de Barcelona
- FEMP (2018) Innovación pública en el ámbito local. Una aproximación a las metodologías y experiencias
- Ferreiro, F. J., & Camino, M. (2016). Los Agentes de Empleo y Desarrollo Local: concepto, evolución y funciones. XLII Reunión de Estudios Regionales, 30 años de integración en Europa en perspectiva regional: lecciones de los pasados y futuros desafíos.
- Freeman, C. (1995). The national system of innovation in historical perspective. *Cambridge Journal of Economics*, 19(1), 1-19.
- Garofoli, G. (1991). Lo local y lo Internacional en el siglo XXI.
- Gibson-Graham, J.K., Cameron J. and Healy S. (2013). *Take Back the Economy: An Ethical Guide for Transforming Our Communities*. Minneapolis: University of Minnesota Press
- Gonzalez, R., Llopis, J., & Gasco, J. (2013). Innovation in public services: The case of Spanish local government. *Journal of Business Research*, 66(10), 2024-2033. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2013.02.028>
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 23, April, 275-96.
- Halvorsen, T., Hauknes, J., Miles, I., & Røste, R. (2005). On the differences between public and private sector innovation. *Publin Report D*, 9.
- Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, 25(1), 27-34. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x>
- Hartley, J., Alford, J., Knies, E., & Douglas, S. (2017). Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public Management Review*, 19(5), 670-685. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192166>

- Hartley, J., Sørensen, E., and Torfing, J. (2013). Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship. *Public Administration Review*, 73:6, 821-830. <https://doi.org/10.1111/puar.12136>
- Hirschman, A. O. (1970). Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states.
- Hogwood, B. W., & Peters, B. G. (1982). The Dynamics of Policy Change: Policy Succession. *Policy Sciences*, 14(3), 225-245. Recuperado de JSTOR.
- Howlett, M., & Rayner, J. (2013). Patching vs packaging in policy formulation: assessing policy portfolio design. *Politics and Governance*, 1, 170-182. <http://dx.doi.org/10.17645/pag.v1i2.95>
- Howlett, M., & Cashore, P. B. (2009). The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1), 33-46. <https://doi.org/10.1080/13876980802648144>
- Iglesias, M., Marti-Costa, M., Subirats, J., & Tomàs, M. (2011). Políticas urbanas en España: grandes ciudades, actores y gobiernos locales. Icaria Editorial.
- Ingellis, G.; Calvo, R. Greco, L. & Chiarello, F. (2014). "Políticas de desarrollo local en España e Italia: del análisis a una propuesta para el futuro". En Calvo, R.; Bou, M. y Portet, J. (eds.) (2014). La evaluación y la política, elementos estratégicos de futuro para el desarrollo local, Capítulo: 16. Valencia: Neopatria
- Jalomo Aguirre F., (2009), Desarrollo local en contextos metropolitanos. *Revista de la Universidad Bolivariana*, 8 (22), pp. 81-98.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. F. M. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. SAGE.
- Kingdon, J. W. (2011) *Agendas, Alternatives, and public policy*. New York: Longman
- Lavee, E., & Cohen, N. (2019). How street-level bureaucrats become policy entrepreneurs: The case of urban renewal. *Governance*, 40(0). <https://doi.org/10.1111/gove.12387>

- Lindblom, C. (1959). The Science of 'Muddling Through. *Public Administration Review*, 19, 78-88.
- Longo, F. (2012). Innovación en gobernanza: Entornos colaborativos y liderazgos relacionales. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 80, 46-69.
- López, I., & Rodríguez, E. (2010). Fin de ciclo: Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010). *Traficantes de Sueños*.
- Lundvall, B., E. (1995), *National Systems of Innovation - Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London: Biddles Ltd
- Lundvall, B.A. (1992): *The learning economy: Challenges to economic theory and policy*, presentado en EAEPE Conference, Copenhagen, European Association for Evolutionary Political Economy (EAEPE).
- Mahoney, James y Thelen, Kathleen (2009) "A theory of gradual institutional change." *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*, Cambridge University Press, pp. 1-37.
- Martí-Costa, M. (2018) Introducción: los retos de la gobernanza metropolitana del área de Barcelona. En *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, 1(61), 11-15.
- Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policies: Challenges and opportunities. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 803-815. <https://doi.org/10.1093/icc/dty034>
- Monar, F., De Bas, M., Máximo, F., & Rojas, F. (2017). ¿Son nuestros gobiernos locales innovadores? Una propuesta para la estandarización y evaluación de sus modelos de innovación. Fundación NovaGob. <https://novagob.org/documentos/son-nuestros-gobiernos-locales-innovadores-una-propuesta-para-la-estandarizacion-y-evaluacion-de-sus-modelos-de-innovacion>
- Moon, M. J., & deLeon, P. (2001). Municipal Reinvention: Managerial Values and Diffusion among Municipalities. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 327-352. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003505>
- Moore, M. H. 1995. *Creating Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Moore, M., & Hartley, J. (2008). Innovations in governance. *Public Management Review*, 10(1), 3-20. <https://doi.org/10.1080/14719030701763161>
- Moussa, M., McMurray, A., & Muenjohn, N. (2018). Innovation in public sector organisations. *Cogent Business & Management*, 5(1), 1475047. <https://doi.org/10.1080/23311975.2018.1475047>
- Niubó, A. (2018) Criteris per l'avaluació de les Bones Pràctiques en desenvolupament econòmic. Fundació Pi I Sunyer. Disponible a http://www.bbp.cat/categorias/49_pdf_categoria.pdf
- OECD (2017), *Fostering Innovation in the Public Sector*, OECD Publishing
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government: The five strategies for reinventing government*. New York: Penguin.
- Osborne, S. P., & 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. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01932.x>
- Peck, J., & Theodore, N. (2010). Mobilizing policy: Models, methods, and mutations. *Geoforum*, 41(2), 169-174. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2010.01.002>
- Pestoff, V. (2012). Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1102-1118. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9308-7>
- Pitarch, M. D. P., & Planells, M. (2013). Las agencias de desarrollo local: Evaluación y propuestas de futuro. El caso del área metropolitana de Valencia. *Cuadernos de geografía*, 93, 1-25.
- Polsby, N. W. (1985). *Political Innovation in America: The Politics of Policy Initiation*. Yale University Press.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of Innovations, 5th Edition*. Simon and Schuster.
- Rogers, E.M. (1995) *Diffusion of Innovations*. 4th Edition, the Free Press, New York.

- Sabatier, Paul A. y Hank Jenkins-Smith. (1988). "An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Orientated Learning Therein." *Policy Sciences* 21: 129-68.
- Sabatier, Paul y Weible, Christopher (1999) "The Advocacy Coalition Framework Innovations and Clarifications", en Sabatier, Paul (ed.) *Theories of Policy Process*, Westview Press, pp. 189-220
- Sánchez, C., Lasagna, M., & Marcet, X. (2013). *Innovación pública: Un modelo de aportación de valor*. RIL editores.
- Saz-Carranza, A., & Longo, F. (2012). Managing Competing Institutional Logics in Public-Private Joint Ventures. *Public Management Review*, 14(3), 331-357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2011.637407>
- Schwab, K. (2016) *The Fourth Industrial Revolution*. World Economic Forum.
- Sebastiá-Alcaraz, R. (1997). La industria del calzado en la provincia de Alicante: características de su evolución reciente (1970-1991). *Investigaciones geográficas*, nº 18, 1997; pp. 81-98.
- Sellick, V. (Ed.). (2019). *20 Tools for Innovating in Government*. Nesta. <https://www.nesta.org.uk/report/20-tools-innovating-government/>
- Sørensen, E. y Torfing, J. (2015) *Enhancing Public Innovation through Collaboration, Leadership and New Public Governance*. En Nicholls, A.; Simon, J. y Gabriel, M. (eds.) *New frontiers in social innovation research*. Hampshire: Palgrave MacMillan
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration & Society*, 43(8), 842-868. <https://doi.org/10.1177/0095399711418768>
- Streeck, Wolfgang y Kathleen A. Thelen. (2005) "Introduction: Institutional change in advanced political economies." *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press, pp. 1-39.
- Tremblay, D.-G. & J.-M. Fontan. (1997). *Le développement économique local. Les théories, les pratiques, les expériences*. Sainte Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Valcárcel-Resalt, G. (1992). Balance y perspectivas del desarrollo local en España. En Del Canto Fresno, C. *Desarrollo rural. Ejemplos*

europesos. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, 51-66.

Vázquez-Barquero A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investig Region*, 11: 183-210.

Vázquez-Barquero, A. (1987). Áreas rurales con capacidad de desarrollo endógeno, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid.

Vázquez-Barquero, A. (1992). Articulación de los sistemas productivos locales con los sistemas de ciudades». *Economía Industrial*, 287, 85-94.

Vázquez-Barquero, A. (1996). Desarrollos Recientes de la Política Regional. *La Experiencia Europea. Eure*, Vol. XXII, 65, 101-116.

Walker, R. (2006). Innovation type and diffusion: An empirical analysis of local government. *Public Administration*, 84 (2), 311-35. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00004.x>

Walker, R. M., Jeanes, E., & Rowlands, R. (2002). Measuring Innovation – Applying the Literature-Based Innovation Output Indicator to Public Services. *Public Administration*, 80(1), 201-214. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00300>

8. Annexos

Guión base de las entrevistas

PRESENTACIÓN

Presentación del estudio

Presentación del entrevistado/a: Cargo, tiempo que está en el cargo del, trabajo anterior.

BLOQUE A. CAMBIOS E INNOVACIÓN.

1. ¿Qué nuevos **elementos nuevos** (Nuevos programas o servicios / cambios en los programas existentes/ cambios organizativos) se han introducido respecto en 2015 en las políticas de desarrollo local en su municipio? **¿Por qué?** (*cambios políticos, cambios directivos, oportunidades de financiación, aprendizaje...*)

i. Políticas/programas/servicios

ii. Nivel organizativo/político

(*Preguntar por los programas que se han analizado en el análisis secundario*)

2. ¿Qué **factores** (tanto a nivel interno como externo) **han facilitado o dificultado implementar/desarrollar estos cambios?** ¿Por qué?

(*si no surge espontáneo, sugerir tanto por barreras como facilitadores*)

a. *Posibles facilitadores: liderazgos, situación económica, organizaciones externas, existencia de vías de financiación, nuevas estructuras organizativas,*

b. *Posibles barreras: estructuras organizativas/culturas existentes, falta de recursos, falta de experiencia/conocimiento, falta de liderazgos...*

3. ¿Qué **cambios** (organizativos, programas y/o servicios) de los implementados durante estos últimos 4 años cree que **podrían considerarse como innovadores?** ¿Por qué?

BLOQUE B. ACTORES Y PROCESOS DE INNOVACIÓN

4. ¿Quién marca la agenda de las políticas de desarrollo local en el municipio?
5. ¿De qué instituciones depende la financiación de las políticas de desarrollo local en el municipio?
6. ¿Cuál es el papel en la innovación de las PDL de las siguientes instituciones/organizaciones?
 - Unión Europea
 - Gobierno central
 - Gobierno Autonómico
 - Diputación Provincial
 - Comarcal
 - Intercambio con otros municipios
7. ¿Qué papel tienen actores económicos y sociales locales en proponer o desarrollar nuevas políticas de desarrollo local? (empresariado local, sindicatos, referentes sociales y/o comunidad local en general) ¿Existen espacios de concertación de las PDL? ¿Cuáles?
8. ¿Hay algún proceso interno de mejora continua/aprendizaje/evaluación establecidos? ¿Se aplican los aprendizajes?
9. ¿Cuáles son los principales indicadores para valorar el impacto de las políticas de desarrollo local en el municipio?

BLOQUE C: RETOS DE FUTURO

10. ¿Cuáles considera que son los principales retos para los próximos años de las políticas de desarrollo económico local?
11. ¿Cuáles son los factores a tener en cuenta para lograr superar estos retos?

Contextualización de los casos de estudio

Tabla 14. Selección de indicadores socio-económicos de los municipios entrevistados

MUNICIPIO	INDICADORES SOCIOECONÓMICOS
-----------	-----------------------------

	Población (2018)	Crecimiento poblacional (2008-2018)	Tasa empresarial (2018)	Tasa de paro registrado (2018)	Diferencia para provincial (2018)
Alicante	331.577	-0,05%	7,85%	19,37%	+3,20
Barcelona	1.620.343	+0,27%	11,29%	8,22%	-2,87
Ciudad Real	74.743	+3,51%	6,97%	18,13%	-1,98
Getafe	180.747	+10,18%	5,14%	10,35%	-1,87
Huesca	52.463	+2,63%	7,75%	9,52%	+0,01
León	124.772	-7,66%	7,69%	17,20%	+5,43
Madrid	3.223.334	+0,31%	9,69%	9,34%	-2,88
Málaga	571.026	+0,81%	7,18%	22,88%	+3,69
Medina del Campo	20.583	-3,17%	6,29%	18,55%	+2,53
Santiago de Compostela	96.405	+2,19%	9,76%	12,42%	+0,19
Segovia	51.683	-9,10%	7,02%	12,24%	+0,42
Valencia	791.413	-1,96%	8,22%	14,53%	-0,66
Zaragoza	666.880	+0,11%	6,96%	11,76%	+0,68

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE

Tabla 15. Indicadores político-institucionales de las ciudades

MUNICIPIO	INDICADORES POLÍTICO-INSTITUCIONALES				
	Alcaldía (2015-2019)	Cambio gobierno (2007-2015)	Gestión PDEL	Forma jurídica	Año creación
Alicante	PSOE/PP	Sí	Indirecta	Organismo autónomo	2000
Barcelona	Barcelona en Comú	Sí	Indirecta	Sociedad mercantil	1986
Ciudad Real	PSOE	Sí	Indirecta	Organismo autónomo	2003
Getafe	PSOE	Sí	Indirecta	Sociedad mercantil/ Organismo autónomo	1989/ 1991
Huesca	PSOE	Sí	Directa	Servicio municipal	-
León	PP	No	Indirecta	Sociedad mercantil	2000
Madrid	Ahora Madrid	Sí	Directa	Servicio municipal	-
Málaga	PP	No	Indirecta	Sociedad mercantil/ Organismo autónomo	1987/ 2000
Medina del Campo	PSOE	No	Directa	Servicio municipal	-



Santiago de Compostela	Compostela Abierta	Sí	Mixta	Servicio municipal/ Sociedad mercantil	1998
Segovia	PSOE	No	Directa	Servicio municipal	
Valencia	Compromís	Sí	Mixta	Servicio municipal/ Fundación	2016
Zaragoza	Zaragoza en Común	Sí	Mixta	Servicio municipal/ Organismo autónomo	2001

Fuente: elaboración propia