



Documentación Administrativa, número 14, junio de 2025  
Sección: ARTÍCULOS  
Recibido: 29-04-2025  
Modificado: 16-06-2025  
Aceptado: 16-06-2025  
Publicado: 30-07-2025  
ISSN: 1989-8983 — DOI: <https://doi.org/10.24965/da.11535>  
Páginas: 90-106

Referencia: García-Vegas, R. y García-López, P. M. (2025). Capacidades de gobernanza y servicios públicos innovadores. El caso del Centro de Innovación Social "La Noria" de la Diputación de Málaga (España). *Documentación Administrativa*, 14, 90-106. <https://doi.org/10.24965/da.11535>

## Capacidades de gobernanza y servicios públicos innovadores. El caso del Centro de Innovación Social «La Noria» de la Diputación de Málaga (España)

### *Governance capabilities and innovative public services. The case of the Social Innovation Centre 'La Noria' of the Málaga Provincial Council (Spain)*

García-Vegas, Ricardo

Universidad Rey Juan Carlos. Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9805-5410>

[ricardo.garcia.vegas@urjc.es](mailto:ricardo.garcia.vegas@urjc.es)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Es profesor del área de ciencia política y de la Administración en el Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos (URJC) e investigador de la Fundación Ortega-Marañón.

García-López, Pedro Marcos

Universidad Rey Juan Carlos. Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-2181-3076>

[pedromarcos.garcia@urjc.es](mailto:pedromarcos.garcia@urjc.es)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Es profesor del área de ciencia política y de la Administración en el Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos (URJC) y jefe de estudios del Instituto Universitario de Investigación Ortega-Marañón.

---

#### RESUMEN

**Objetivos:** analizar cómo las capacidades de gobernanza contribuyen al desarrollo de servicios públicos innovadores, a partir del estudio de caso del Centro de Innovación Social «La Noria» promovido por la Diputación de Málaga (periodo 2013-2022). Se parte del argumento de que las organizaciones públicas con altas capacidades de gobernanza están mejor posicionadas para ofrecer servicios innovadores, basados en participación, diversidad, inclusión y sostenibilidad financiera. **Metodología:** investigación cualitativa basada en el análisis documental, la realización de dos grupos focales y cinco entrevistas en profundidad con actores clave. **Resultados:** el Centro de Innovación Social «La Noria» muestran habilidades para construir gobernanza colaborativa a través de la articulación estratégica de actores públicos, privados y sociales. Se evidencian capacidades organizativas orientadas al cambio y con fuerte compromiso profesional. Además, han desarrollado capacidades para generar soluciones ajustadas al territorio

y sostener intervenciones innovadoras en el tiempo. **Conclusiones:** el trabajo en red es un componente estructural en la consolidación de capacidades de gobernanza. La colaboración entre actores diversos, sostenida en relaciones de confianza construidas a lo largo del tiempo, constituye un capital relacional que potencia la acción colectiva y refuerza la estabilidad del trabajo de las organizaciones. Estas dinámicas se apoyan en un modelo organizativo abierto, flexible y adaptativo.

## PALABRAS CLAVE

Innovación; capacidades institucionales; gobernanza; servicios públicos; administraciones públicas.

## ABSTRACT

**Objectives:** To analyze how governance capabilities, contribute to the development of innovative public services, based on the case study of the Social Innovation Center “La Noria,” promoted by the Provincial Council of Málaga (2013–2022). The study is grounded in the argument that public organizations with strong governance capacities are better positioned to deliver innovative services based on participation, diversity, inclusion, and financial sustainability. **Methodology:** Qualitative research based on document analysis, two focus groups, and five in-depth interviews with key stakeholders. **Results:** The Social Innovation Center “La Noria” demonstrates the ability to build collaborative governance through the strategic articulation of public, private, and social actors. Organizational capacities oriented toward change and supported by strong professional commitment are evident. Additionally, the center has developed the ability to generate context-sensitive solutions and sustain innovative interventions over time. **Conclusions:** Networked collaboration is a structural component in strengthening governance capabilities. Long-term relationships of trust among diverse actors constitute a form of relational capital that enhances collective action and reinforces the stability of organizational efforts. These dynamics are supported by an open, flexible, and adaptive organizational model.

## KEYWORDS

Innovation; institutional capacities; governance; public services; public administrations.

## SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. DEFINICIÓN DE CAPACIDADES DE GOBERNANZA. 2. IMPORTANCIA DE LAS CAPACIDADES DE GOBERNANZA. 3. CLAVES PARA EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES DE GOBERNANZA. 3.1. EL VALOR DE LA COLABORACIÓN. 3.2. LA FUERZA DEL LIDERAZGO PÚBLICO. 3.3. EL VALOR DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN. 4. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS. 5. PRESENTACIÓN DEL CASO DEL CENTRO DE INNOVACIÓN SOCIAL «LA NORIA». 6. ANÁLISIS DE RESULTADOS. 6.1. LIDERAZGO Y REDES DE GOBERNANZA. 6.2. MODELO DE ORGANIZACIÓN ADAPTATIVO. 6.3. ESPACIOS DE EMPODERAMIENTO CIUDADANO. 7. CONCLUSIONES. AGRADECIMIENTOS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## INTRODUCCIÓN

Desde comienzos de los años 2000, el enfoque de gobernanza ha promovido la construcción de redes y alianzas estratégicas entre múltiples actores, destacando el valor de la colaboración como una vía para mejorar la acción pública mediante el intercambio de recursos estratégicos (Cerrillo, 2005, p. 24; Comisión Europea, 2001, p. 8; Kjaer *et al.*, 2002, p. 18; Klijn, 1998, p. 38; Mayntz, 2001, p. 1; Nelissen, 2002, p. 12; Peters, 2007, p. 1; Prats, 2010, p. 32). Este auge impulsó, en algunos casos, visiones extremas que defendían formas de gobernar sin gobierno, desplazando las estructuras jerárquicas tradicionales (Pierre y Peters, 2005, p. 11). Posteriormente, la incorporación de metodologías participativas y herramientas de innovación reforzó la idea de que la cocreación y la coproducción con actores diversos podía generar soluciones más ajustadas y legítimas (Sørensen y Torfing, 2017).

Aunque estas aproximaciones han contribuido a la apertura de las Administraciones públicas a su entorno, rompiendo con marcos excesivamente racionalistas y normativos, han tendido a asumir implícitamente que las organizaciones públicas disponen de los recursos necesarios para operar en esta lógica. Sin embargo, esta presunción ignora las limitaciones materiales, técnicas y humanas que enfrentan muchas

instituciones y han dejado en un segundo plano el análisis de las capacidades institucionales requeridas para sostener la gobernanza colaborativa en contextos de creciente complejidad.

El concepto de capacidades institucionales alude a los recursos y habilidades que permiten a las organizaciones públicas cumplir con sus funciones en contextos complejos. En este marco, las teorías de la gobernanza e innovación colaborativa (Agger y Hedensted, 2017; Ansell y Gash, 2008; Bommert, 2010) han enriquecido este concepto al desarrollar de forma particular su dimensión relacional, vinculada a la interacción con el entorno y los actores que intervienen en los procesos decisionales.

Al poner en el centro la cooperación entre actores diversos y la construcción de consensos, estas teorías desplazan las lógicas jerárquicas tradicionales y sitúan las relaciones como un componente central de la acción pública. Las organizaciones públicas, lejos de operar como entes cerrados, se configuran como entramados donde confluyen múltiples relaciones sociales, con la participación de grupos cuyas dinámicas e intereses inciden directamente en su desempeño (Baena, 2000). Estas relaciones no constituyen un fin en sí mismas, sino que actúan como herramientas estratégicas para avanzar en los objetivos institucionales y ofrecer respuestas más ajustadas a las demandas ciudadanas en escenarios de alta complejidad.

Las organizaciones públicas desarrollan capacidades que les permitan afrontar con eficacia los desafíos que inciden directamente en su desempeño, entre los que podrían mencionarse (Arenilla, 2011; Brugué, 2014; Mulgan *et al.*, 2006; O’Toole, 1997, p. 46; Sørensen y Torfing, 2017): el grado de incertidumbre asociado a los cambios globales y las dinámicas del entorno; la dificultad para abordar problemas de política cada vez más complejos sin apoyos interinstitucionales; las limitaciones ideológicas que restringen la intervención directa del Estado; la necesidad de establecer alianzas o coaliciones de intereses para avanzar en determinadas políticas; los efectos de segundo orden que generan interdependencias entre programas públicos; y la complejidad de las políticas transversales, que exigen coordinación entre múltiples jurisdicciones y organizaciones a través de mecanismos de trabajo conectados y bien articulados.

La experiencia del Centro de Innovación Social «La Noria» (España), impulsado por la Diputación de Málaga (España) en 2013 muestra cómo el desarrollo de capacidades de gobernanza puede ser una estrategia clave para mejorar los procesos de innovación y ampliar las alternativas en el diseño e implementación de políticas y servicios públicos novedosos. En este sentido, el trabajo de investigación que se presenta a continuación espera responder a la siguiente pregunta: ¿cómo contribuyen las capacidades de gobernanza al desarrollo e implementación de servicios públicos innovadores a partir del modelo impulsado por el Centro de Innovación Social «La Noria» en la provincia de Málaga?

La elección del Centro de Innovación Social «La Noria» como caso de estudio se justifica a partir de los siguientes argumentos. En primer lugar, el interés por la innovación pública ha crecido significativamente desde la primera década del siglo XXI; sin embargo, los estudios empíricos siguen siendo limitados y se requieren datos, tanto cualitativos como cuantitativos, que permitan avanzar en la construcción teórica del campo y en el desarrollo de recomendaciones útiles para la acción pública (Ferguson, 2019, p. 354; OECD, 2017, p. 28). En segundo lugar, el Centro de Innovación Social «La Noria» es una iniciativa orientada a la innovación promovida por una institución pública, la Diputación de Málaga. Este hecho permite centrar el análisis en el valor de la innovación desde lo público, entendida como una herramienta que facilita a las organizaciones públicas el cumplimiento de sus objetivos y la generación de impacto en el bienestar colectivo mediante el diseño e implementación de políticas y servicios (OECD, 2019).

En tercer lugar, la implicación directa de una diputación provincial –una institución con características particulares dentro del modelo territorial español– aporta un enfoque singular que permite reconocer el papel de estos entes intermedios en la articulación territorial y en la promoción de la innovación. En cuarto lugar, La Noria constituye un nodo relacional que ha logrado crear y mantener vínculos estables con organizaciones sociales, entidades públicas y actores privados, desarrollando un modelo de sostenibilidad financiera basado en la colaboración público-privada (Mato y Hernández, 2015). Este rasgo ofrece una perspectiva útil para comprender cómo se configuran y operan los servicios innovadores a partir de una serie de capacidades y habilidades en marcos institucionales (OECD, 2019).

## 1. DEFINICIÓN DE CAPACIDADES DE GOBERNANZA

El concepto de capacidades de gobernanza se refiere a las habilidades y recursos con los que cuentan las organizaciones públicas para establecer y mantener alianzas estratégicas con actores clave del entorno, mediante la configuración de redes de colaboración que faciliten el desarrollo de servicios y políticas

públicas en torno a objetivos compartidos (Van den Berg *et al.*, 1999, p. 252; Zurbriggen, 2004, p. 5). Una de sus principales características es el reconocimiento de la interdependencia entre actores públicos, privados y sociales, quienes intercambian de forma continua recursos diversos –como información, presupuestos, experiencias o medios logísticos– en múltiples direcciones. Este intercambio se desarrolla en un entorno idealmente basado en la confianza mutua, aunque en la práctica está condicionado por la voluntad de los actores, sus estilos de negociación, su disposición a colaborar y mitigar conflictos o choques de intereses, así como por las relaciones y equilibrios de poder existentes (Alonso, 2007, p. 20; Rosas, 2008, p. 129; Skocpol, 1985, p. 19).

En contextos caracterizados por alta incertidumbre, complejidad, dinamismo y diversidad, las organizaciones públicas necesitan orientar sus habilidades y recursos hacia cuatro líneas de acción fundamentales. La primera es la comprensión del entorno –tanto en su dimensión general como específica–, incluyendo sus tendencias y transformaciones. La segunda es la identificación de actores estratégicos, ya sean públicos, privados o sociales, que puedan aportar al desarrollo de la misión los objetivos y los valores institucionales, de esta manera se precisa quiénes participan y cómo lo hacen (Rosas, 2008, p. 129). En tercer lugar, capacidad para movilizar a estos actores hacia la definición, reconocimiento y consecución de objetivos compartidos, en el marco de relaciones de beneficio mutuo. Finalmente, la construcción de mecanismos formales de trabajo relacional que faciliten el intercambio de recursos –siendo el conocimiento uno de los más valiosos– y fortalezcan la sostenibilidad de las relaciones de colaboración entre los actores (Ansell y Gash, 2008).

Las organizaciones que logran desarrollar estas capacidades de gobernanza cuentan con mayores posibilidades de impulsar servicios públicos innovadores, diseñados e implementados con base en valores como la participación, la diversidad, la inclusión y la sostenibilidad financiera. Dichos servicios integran mecanismos orientados a identificar, articular y analizar necesidades y preferencias ciudadanas, a partir de la producción y uso del conocimiento (Sørensen y Torfing, 2017).

## 2. IMPORTANCIA DE LAS CAPACIDADES DE GOBERNANZA

La consolidación de capacidades de gobernanza en las organizaciones públicas se ha vuelto una condición imprescindible para afrontar los desafíos sociales de las sociedades contemporáneas. Esta necesidad parte de una comprensión adecuada del entorno global, caracterizado por una creciente diversidad de actores implicados en la orientación de los proyectos colectivos, muchos de ellos conectados a través de redes que trascienden las fronteras nacionales. A ello se suma el avance democrático, que ha ampliado el espectro de derechos y libertades, reforzando el papel activo de la ciudadanía en los asuntos públicos. Los problemas emergentes, de naturaleza compleja y globalizada, requieren enfoques más creativos y colaborativos. Cuando la respuesta institucional se percibe como insuficiente, aumenta la desconfianza ciudadana y el riesgo de deslegitimación de las instituciones.

Este contexto ha hecho visible la urgencia de repensar las capacidades institucionales a la luz de crisis sucesivas –como la financiera de 2008 o la sanitaria de 2020– que han redefinido las expectativas sobre el rol del sector público y su capacidad para mantener la calidad en la provisión de servicios y políticas públicas (Bommert, 2010, p. 19). En estos escenarios, se ha puesto en primer plano la necesidad de promover formas de gobernanza más abiertas, interdependientes y adaptativas, capaces de generar respuestas eficaces, legítimas y sostenibles. Aunque no se trata de una novedad histórica: a lo largo de distintas etapas marcadas por transformaciones globales, las instituciones públicas han debido revisar y ajustar sus capacidades para poder responder a sus responsabilidades sociales fundamentales.

En este marco, el fortalecimiento de las capacidades de gobernanza contribuye a reducir los márgenes de error en la acción pública, al incorporar diferentes perspectivas y saberes en las decisiones. Esto cobra especial relevancia en el desarrollo de iniciativas innovadoras orientadas al interés general. La implicación de actores diversos en la búsqueda de soluciones compartidas amplía las posibilidades de construir servicios públicos más efectivos, mientras que la formación de alianzas estratégicas redefine el valor público y social generado, en tanto se nutre de las ideas, esfuerzos y conocimientos colectivos. Así se potencia la legitimidad y la sostenibilidad de la acción pública (Conejero, 2017; Sørensen y Torfing, 2017).

Estas capacidades también se expresan en todas las fases de la gestión pública: desde el diseño y la planificación hasta la implementación, evaluación y rendición de cuentas. La colaboración entre actores, a pesar de que requiere un esfuerzo adicional para la coordinación y articulación del trabajo, permite especializar tareas dentro de las redes, desarrollar capacidades medulares y adoptar mecanismos de trabajo más

flexibles que pueden favorecer la innovación (Nambisan, 2008; Bommert, 2010; Sørensen y Torfing, 2017; Calvert, 2018). Además, el fortalecimiento de las habilidades relacionales contribuye a reducir los costes asociados a la generación de conocimiento y al procesamiento de información sobre las demandas ciudadanas, facilitando la toma de decisiones y promoviendo un intercambio más plural sobre la realidad que se aborda (Goldsmith y Eggers, 2006).

La realidad global ofrece elementos que ayudan a comprender el alcance y la importancia de las capacidades de gobernanza para la innovación en las organizaciones públicas. Fenómenos como los riesgos globales y la pandemia de la COVID-19 han puesto de manifiesto la necesidad de contar con estructuras institucionales capaces de adaptarse, colaborar y responder de manera innovadora ante escenarios complejos.

Los riesgos globales constituyen situaciones o eventos con cierta probabilidad de ocurrencia que, debido a la interconexión a escala internacional, pueden generar consecuencias significativas sobre el bienestar de las personas, algunas de ellas potencialmente catastróficas. No es posible comprender plenamente la importancia de las capacidades de gobernanza para la innovación y su valor en el abordaje de problemas complejos sin considerar estos riesgos. Como señala Beck (2017, p. 39), «los riesgos globales poseen una característica notable: introducen la doble amenaza existencial, en primer lugar, para la vida y para la soberanía de los ciudadanos y, en segundo lugar, para la autoridad y para la soberanía del Estado nación».

Desde esta perspectiva, el Foro Económico Mundial (Elsner *et al.*, 2025) ha identificado como riesgos globales inmediatos el conflicto armado entre Estados, los eventos meteorológicos extremos, la confrontación geoeconómica, la desinformación y la polarización social. Entre los desafíos a mediano plazo destacan el cambio crítico en los sistemas de la Tierra, la pérdida de biodiversidad y el colapso de ecosistemas, la escasez de recursos naturales, la migración o desplazamiento involuntario, la falta de oportunidades económicas o el desempleo, el deterioro de los derechos humanos o de las libertades cívicas, y la desigualdad.

De esta forma, el análisis de los riesgos globales y las crisis recientes han evidenciado el valor de los mecanismos de análisis del entorno y la necesidad de promover iniciativas disruptivas que fortalezcan las capacidades de los actores públicos, privados y sociales para enfrentar desafíos globales de manera conjunta.

La pandemia de la COVID-19, por ejemplo, transformó profundamente las estructuras sociales en todo el mundo y alteró de manera significativa las relaciones sociales. Los procesos económicos se vieron afectados por la paralización de la actividad productiva, los cambios en los patrones de consumo, el auge inicial de las transacciones digitales, la reconfiguración de sectores y subsectores económicos y la aceleración de transformaciones asociadas al futuro del trabajo y del mercado laboral (Montgomery y Mazzei, 2021). La calidad de las democracias también se resintió, ya que en algunos países las medidas adoptadas para contener la pandemia limitaron libertades individuales e impactaron negativamente en la protección de los derechos humanos.

La pandemia acentuó desigualdades sociales preexistentes y dio lugar a nuevas formas de exclusión, afectando especialmente a los grupos en situación de vulnerabilidad o en riesgo de exclusión (Gobierno de Escocia, 2021). Entre las desigualdades más notorias se encuentran las de género, vinculadas a la sobrerepresentación de las mujeres en las tareas de cuidado y el trabajo doméstico, sectores históricamente marcados por la precariedad y la inseguridad laboral. Los efectos de estas desigualdades se agravaron con la pérdida masiva de empleos a nivel global y con la creciente precarización en aquellos sectores económicos donde predominan mujeres, jóvenes y personas migrantes. Además, la brecha digital profundizó las disparidades, no solo entre países, sino también entre zonas urbanas y rurales y entre distintos grupos sociales dentro de un mismo territorio.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha reconocido la capacidad de resiliencia, adaptabilidad e innovación demostrada por las administraciones públicas, el sector privado, el ámbito académico y las colectividades ciudadanas durante la pandemia. En muchos casos, estos actores ofrecieron respuestas rápidas a la crisis sanitaria y generaron nuevos espacios e iniciativas de colaboración e interacción. Un ejemplo destacado se encuentra entre el 1 de febrero y el 31 de diciembre de 2020, cuando los gobiernos de todo el mundo anunciaron más de mil seiscientas nuevas medidas de protección social en respuesta a la emergencia. Al mismo tiempo, la comunidad científica colaboró a nivel global para desarrollar, en tiempo récord, vacunas y tratamientos capaces de salvar vidas. También se aceleró la transformación digital en Gobiernos y empresas, modificando profundamente las formas de interactuar, aprender, trabajar y hacer negocios (Naciones Unidas, 2021, p. 3).

Desde la ciudadanía, surgieron múltiples respuestas apoyadas en la innovación social y en la creación de nuevos modelos de gobernanza, que permitieron enfrentar la crisis desde enfoques colaborativos

(Nurhasanah *et al.*, 2020, p. 4). Estas innovaciones se desplegaron en sectores clave como la salud, la educación, la protección ambiental, los servicios públicos y la planificación urbana (Calanchez *et al.*, 2022, p. 284).

### 3. CLAVES PARA EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES DE GOBERNANZA

A partir de la revisión de la literatura, se pueden destacar cuatro elementos clave para el desarrollo de las capacidades de gobernanza en las organizaciones públicas (Ansell y Gash, 2008; Torfing y Sørensen, 2019): en primer lugar, el valor de la colaboración en la construcción de modelos de gobernanza; en segundo lugar, el liderazgo que ejercen las organizaciones públicas como entidades responsables de asegurar el bien común que ha evolucionado a modelos relacionales; en tercer lugar, los modelos de organización de carácter adaptativos y resilientes; y, en cuarto lugar, la creación de plataformas de gobernanza o espacios de referencias para el diálogo y la reflexión donde se fomente el desarrollo colaborativo de los servicios públicos. A continuación, se desarrollan estos cuatro elementos manteniendo la conexión entre las capacidades de gobernanza y el desarrollo de servicios públicos innovadores.

#### 3.1. El valor de la colaboración

La colaboración es un componente transversal del concepto de capacidades institucionales. Se refiere a un proceso colectivo, deliberativo y multilateral que implica comunicación e influencia recíproca entre un grupo de personas u organizaciones, a través del cual se generan espacios de diálogo directo entre los distintos participantes y se trabaja en función de objetivos compartidos (Ansell y Gash, 2008, p. 546; Calvert, 2018, p. 79).

Esta comunicación puede ser bidireccional o multidireccional, en función del número de actores implicados en el proceso. A diferencia de mecanismos unidireccionales como encuestas o grupos focales, la colaboración exige una interacción genuina y la construcción conjunta de entendimientos y decisiones. Se trata de una acción voluntaria, que no admite imposiciones o elementos coercitivos basados en las dinámicas de poder (Gómez, 2010, p. 583). Un aspecto clave de la colaboración es que los actores involucrados asumen responsabilidades reales sobre los resultados de las políticas, lo que implica necesariamente su participación directa en los procesos de toma de decisiones (Ansell y Gash, 2008, p. 546).

Una de sus ventajas es la conformación de redes que, aprovechando los principios de la economía de escala, favorecen el intercambio de información y recursos estratégicos en contextos donde predomina la fragmentación. Los enfoques de la gestión pública, apoyados en el concepto de gobernanza e innovación colaborativa, promueven estos procesos como una vía eficaz para mejorar el rendimiento organizacional. En este sentido, la colaboración no se limita al uso de instrumentos formales como convenios o comités interinstitucionales (Alda y Ramos, 2010, p. 363), sino que implica avanzar hacia la puesta en común de esfuerzos en torno a problemas y objetivos compartidos, mediante canales regulares de intercambio de conocimiento y recursos estratégicos (Ansell y Gash, 2008, p. 546). En la literatura hay cierta coincidencia en que el desarrollo de estas capacidades es considerado impulsor de la innovación en las organizaciones y, en consecuencia, pueden facilitar el desarrollo de bienes y servicios novedosos (Nambisan, 2008; Eggers y Kumar, 2009; Sørensen y Torfing, 2015, pp. 145 y 152).

#### 3.2. La fuerza del liderazgo público

El liderazgo desempeña un papel fundamental en el fortalecimiento de las capacidades de gobernanza y el impulso de procesos de innovación basados en la colaboración (Ansell y Gash, 2012; Calvert, 2018; Crosby y Bryson, 2005). Este papel se manifiesta en dos sentidos complementarios. Por un lado, en el sentido sistémico asociado a la capacidad de responder a desafíos cambiantes e inéditos que escapan de los marcos tradicionales de las políticas públicas, cuestionan las estructuras burocráticas y se relacionan con problemáticas de carácter estructural o global, como el cambio climático, la pobreza persistente, las emergencias sanitarias o las crisis económicas internacionales.

En este contexto, el liderazgo resulta esencial para promover una visión integral de la realidad que asegure la cohesión de los actores involucrados en torno a los resultados esperados, favorecer la innovación

actuando como catalizador de nuevas fórmulas de trabajo y experimentación, y activar canales eficaces de comunicación que permitan trasladar mensajes, prioridades y sentido de urgencia (Calvert, 2018, p. 79).

Por otro lado, el liderazgo adquiere un sentido colaborativo, basado en una apertura relacional hacia los distintos actores y sectores que pueden incidir en la atención de los problemas sociales (Torfing y Sørensen, 2019). Este enfoque parte del reconocimiento de que las soluciones unidireccionales e impositivas no suelen ser eficaces, y que la magnitud de los desafíos actuales supera la capacidad de acción de cualquier actor individual. En este sentido, «la colaboración, con independencia de quién lidere la acción, es el atributo que une a los diferentes agentes económicos y sociales a ayudarse y beneficiarse de las capacidades de las partes» (García y Palma, 2020, p. 10).

El liderazgo es determinante en la creación de redes de gobernanza, cuya efectividad depende tanto de su composición como de las competencias de sus integrantes. En cuanto a la composición, se requiere un enfoque multidisciplinario que reconozca la complejidad de los problemas abordados y evite respuestas lineales o sectorizadas. En lo relativo a las competencias, resulta imprescindible impulsar la creación de equipos de trabajo compuestos por personas cuya formación y competencias se adecuen a las características específicas de las iniciativas que se desarrollan y a los requerimientos de los cambios que se están produciendo en el entorno.

El desarrollo de capacidades relacionales a partir del ejercicio del liderazgo actúa también como un catalizador de la innovación, en tanto permite persuadir, motivar y construir una visión compartida capaz de movilizar a múltiples actores en un entorno de confianza (Acevedo y Dassen, 2016, p. 17). La solidez del liderazgo resulta clave para sostener los cambios impulsados y garantizar su continuidad en el tiempo, mediante la identificación y transmisión de las necesidades de la organización, inyectándole un sentido de urgencia, y con la definición de un curso de acción estratégico (Fernández y Rainey, 2006, p. 169).

### 3.3. El valor del modelo de organización

Podría pensarse que, al centrarse en las capacidades de gobernanza, aspectos como el modelo de organización quedarían fuera del análisis por estar tradicionalmente asociados a las capacidades técnico-administrativas de las organizaciones. Sin embargo, tal como se ha puesto de manifiesto en epígrafes anteriores, el desarrollo de capacidades para establecer alianzas, movilizar actores y promover la colaboración está profundamente condicionado por la arquitectura organizativa. El modelo de organización debe adecuarse tanto en su diseño como en su funcionamiento a los recursos disponibles, a las particularidades del contexto y a las características de los actores involucrados. Esta capacidad de adaptación, junto con la heterogeneidad de los modelos, representa un activo valioso que aporta flexibilidad y permite introducir ajustes conforme lo exija el entorno.

Un modelo rígido, centralizado y de carácter endogámico limitaría seriamente la posibilidad de desplegar capacidades de gobernanza. Por el contrario, una estructura organizativa abierta y flexible, acompañada de una cultura institucional orientada al cambio, favorece tanto el desarrollo de dichas capacidades como la generación de procesos de innovación en el ámbito público (Pinchot y Pellman, 1999, p. 105; Nambisan, 2008, p. 28; Eggers y Kumar, 2009, p. 124).

Se espera que el modelo organizativo promueva la participación ciudadana como componente estratégico, incluyendo un enfoque integral e intersectorial que habilite procesos de cogobierno, en el marco de alianzas público-privadas (Arboleda *et al.*, 2019, p. 136). Esto requiere la creación de espacios de colaboración e intercambio que sean plurales, abiertos y orientados a la generación de ideas y propuestas entre múltiples actores. Este espacio se configura como un ámbito de reflexión y debate, donde las experiencias se comparten y las soluciones se construyen de manera conjunta, a partir de desafíos previamente identificados y reconocidos por quienes participan.

La revisión de experiencias impulsadas por laboratorios y centros de innovación social en la región iberoamericana ha puesto de relieve el papel central de estas iniciativas en la promoción de la innovación (Alsina *et al.*, 2020, p. 53). Su impacto se manifiesta tanto en la difusión del enfoque entre actores públicos, sociales y privados, como en la articulación de esfuerzos y la ampliación del alcance de las intervenciones.

La coordinación constituye, además, un principio fundamental de estos modelos, especialmente cuando las políticas y los servicios públicos implican la intervención de múltiples actores con intereses diversos, niveles desiguales de información y capacidades institucionales diferenciadas. Esta coordinación se expresa en la construcción de estándares comunes de actuación que orientan el trabajo conjunto y alinean los esfuerzos hacia la consecución de objetivos compartidos.

#### 4. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Este artículo se enmarca en una investigación más amplia sobre evaluación de capacidades institucionales para la innovación social, a partir de la experiencia del Centro de Innovación Social «La Noria» durante sus diez años de actividad. En particular, este trabajo recoge el análisis centrado en las capacidades de gobernanza institucional desarrolladas por el centro. La recolección de información combinó diversas técnicas. En primer lugar, se llevó a cabo una revisión documental que incluyó el análisis de los materiales administrativos y técnicos disponibles sobre el funcionamiento del centro. En segundo lugar, se realizaron cinco entrevistas en profundidad dirigidas al equipo directivo y técnico de «La Noria».

En tercer lugar, se organizaron dos grupos de discusión. El primer grupo estuvo conformado por representantes de entidades y asociaciones que han tomado parte en las actividades y servicios ofrecidos por el centro. El segundo grupo incluyó a usuarios que han participado de manera individual en distintas iniciativas promovidas por «La Noria». Para la selección de participantes se consideraron varios criterios. Se procuró garantizar la paridad de género, así como la presencia de personas cuyas edades fueran representativas del perfil habitual de usuarios del centro, prestando especial atención a la inclusión de jóvenes. También se priorizó la participación de personas que hubieran intervenido en diversas actividades o servicios desarrollados en el centro, y que provinieran de distintas zonas del territorio provincial, asegurando así una visión amplia y territorialmente equilibrada de la experiencia.

La recogida de información se organizó en torno a tres categorías analíticas orientadas a valorar las capacidades institucionales del Centro de Innovación Social «La Noria». La primera categoría corresponde a la pertinencia de las actividades y servicios en relación con los objetivos estratégicos del centro, su orientación al territorio y su alineación con los enfoques de innovación social, género y generación. La segunda se refiere al modelo de organización, e incorpora aspectos vinculados con la estructura administrativa, los procesos internos, la disponibilidad y uso de recursos, la comunicación interna y externa y la cultura organizativa. La tercera aborda la gobernanza y la participación, considerando la capacidad del centro para establecer alianzas estratégicas, promover la colaboración interinstitucional y fomentar la implicación ciudadana en sus actividades.

El análisis de resultados se sustenta en las evidencias recogidas a través de entrevistas en profundidad y grupos de discusión, de las que se han identificado patrones comunes que estructuran el análisis del caso, ilustrado mediante citas y argumentos extraídos directamente de los participantes.

#### 5. PRESENTACIÓN DEL CASO DEL CENTRO DE INNOVACIÓN SOCIAL «LA NORIA»

La trayectoria del Centro de Innovación Social «La Noria» comenzó el 11 de enero de 2013, cuando fue presentado públicamente por la Diputación de Málaga como una incubadora de proyectos socialmente innovadores orientados a la infancia y la juventud. El centro se ubica en las instalaciones del antiguo Centro Básico de Acogida (CBA), uno de los espacios con mayor recorrido institucional de la provincia. Su denominación actual hace referencia a una antigua noria y una mina de agua del siglo XIV localizadas en el recinto, lo que otorga al espacio un valor patrimonial singular dentro de los bienes de la Diputación.

La decisión de destinar el edificio y los terrenos adyacentes a una nueva función quedó formalizada mediante el acuerdo del Pleno de la Diputación de Málaga, adoptado el 12 de febrero de 2013, por el que se aprueba la alteración de la calificación jurídica de dicho inmueble para su uso como centro de innovación social. Posteriormente, el marco jurídico del centro quedó completado con el edicto publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Málaga el 8 de octubre de 2013, mediante el cual se aprobó el reglamento de uso de sus instalaciones. En dicho reglamento se establece que la titularidad del centro corresponde a la Diputación de Málaga, que lo adscribió a la Delegación de Centros Especializados, asumiendo también su gestión y mantenimiento.

El Centro de Innovación Social «La Noria» se define como un espacio de encuentro orientado a fomentar la participación e impulsar proyectos sociales vinculados a la infancia y la juventud, mediante la implicación de ciudadanos, organizaciones, fundaciones, entidades públicas y privadas, así como del sector empresarial con vocación social<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Diputación Provincial de Málaga, Delegación de Centros Especializados (2013, 8 de octubre). Edicto de aprobación definitiva del Reglamento de uso de las instalaciones del Centro «La Noria, Fuente de Innovación Social». Boletín Oficial de la Provincia de Málaga n.º 192 (pp. 37-41).

Desde sus inicios, «La Noria» presentaba singularidades en comparación a iniciativas orientadas a la promoción de la innovación en el ámbito nacional por dos razones principales. En primer lugar, logró transformarse de un centro de acogida de menores en un Centro de Innovación Social, sin despidos y garantizando su sostenibilidad financiera. En 2012, el CBA se encontraba prácticamente inoperativo, con competencias en acogida y tutela ya transferidas a la comunidad autónoma, aunque mantenía un presupuesto cercano a los cinco millones de euros y una plantilla de 72 trabajadores para atender a una media de 20 menores (Mato y Hernández, 2015). Ante esta situación, la Diputación decidió reestructurar el centro: reubicó a los menores y a 52 trabajadores en otros servicios, realizó un ajuste presupuestario y buscó nuevas alianzas con el tejido asociativo de la provincia. La alianza clave ha sido con la Fundación La Caixa, que desde entonces ha subvencionado proyectos con un total de 2 275 000 euros<sup>2</sup>.

En segundo lugar, la apuesta de la Diputación no se basó en replicar un modelo ya conocido, sino en convertirse en una de las primeras instituciones públicas en introducir la innovación social en España, mediante la creación de un centro especializado (Mato y Hernández, 2015). Aunque este enfoque comenzó a consolidarse a raíz de la crisis de 2008, en 2013 aún era un ámbito incipiente. La experiencia de «La Noria» sirvió como modelo para otras administraciones interesadas en desarrollar centros o laboratorios de innovación social.

La planificación operativa del Centro de Innovación Social «La Noria» se ha ajustado progresivamente a los desafíos identificados en el territorio. Su misión se despliega en una serie de objetivos estratégicos que configuran su acción institucional: facilitar el uso del centro a entidades de carácter social sin ánimo de lucro, promover la colaboración público-privada en el ámbito de la innovación social, generar estructuras de participación y articulación con múltiples actores territoriales, coordinar los programas desarrollados por diversas organizaciones y establecer canales de comunicación eficaces entre los usuarios del centro<sup>3</sup>. A estas líneas se suman otras orientadas a fortalecer la identidad territorial y la sostenibilidad, como la valorización de productos locales, y a frenar la despoblación mediante el fomento de la empleabilidad y el emprendimiento juvenil en los municipios de la provincia<sup>4</sup>.

En su primer año de actividad, se orientó a la difusión del enfoque de innovación social y al fortalecimiento de organizaciones sociales con presencia en la provincia. En ese contexto, se formalizó una línea de colaboración con la Fundación La Caixa para la financiación de proyectos promovidos por entidades del tercer sector. Esta convocatoria ha permitido la selección anual de una media de veinte iniciativas. La selección temática de los proyectos ha incorporado áreas como el desarrollo rural, la igualdad de género y la transformación digital, con una atención particular a municipios de menos de 20 000 habitantes<sup>5</sup>.

Además de las subvenciones, el Centro de Innovación Social «La Noria» ha desarrollado una oferta diversificada de servicios orientados al fortalecimiento de capacidades en el ecosistema local de innovación social. Entre estos servicios se incluyen espacios de *coworking*, la cesión de instalaciones a organizaciones sociales, la puesta en marcha de un huerto ecológico con fines experimentales, una línea de producción de contenidos en formato *podcast*, convocatorias de premios vinculados al emprendimiento social y actividades formativas canalizadas a través de la Escuela de Impacto Social, creada en 2016. El servicio de *coworking*, en funcionamiento desde 2013, ha facilitado la interacción entre entidades y personas emprendedoras. La oferta formativa ha alcanzado una media de participación anual de aproximadamente novecientas personas en actividades relacionadas con la innovación social y el desarrollo de proyectos en el territorio<sup>6</sup>.

Con el objetivo de extender su acción a todo el territorio provincial, en 2018 «La Noria» impulsó los *nodos* territoriales. Estos espacios buscan acercar los servicios del centro a distintas comarcas mediante alianzas con ayuntamientos y entidades sociales. En su primer año se crearon cuatro nodos: Guadalhorce, Serranía de Ronda, Axarquía y Comarca Norte. Posteriormente se sumaron otros cuatro: Marbella, Vélez-Málaga, Rincón de la Victoria y Benarrabá, consolidando así una red de ocho nodos a lo largo de la provincia<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Diputación Provincial de Málaga, memorias de actividades de 2020 y 2021 del Centro de Innovación Social La Noria.

<sup>3</sup> Diputación Provincial de Málaga, Delegación de Centros Especializados (2013, 8 de octubre). Edicto de aprobación definitiva del Reglamento de uso de las instalaciones del Centro «La Noria, Fuente de Innovación Social». Boletín Oficial de la Provincia de Málaga n.º 192 (pp. 37-41).

<sup>4</sup> Diputación Provincial de Málaga, memorias de actividades de 2020 y 2021 del Centro de Innovación Social La Noria.

<sup>5</sup> Para profundizar se puede consultar el documento de la Diputación Provincial de Málaga sobre nuevos retos, nuevas soluciones de innovación social frente al despoblamiento rural de 2019: Dossier de proyectos. Centro de Innovación Social «La Noria».

<sup>6</sup> Diputación Provincial de Málaga, memorias de actividades de 2020 y 2021 del Centro de Innovación Social «La Noria».

<sup>7</sup> Diputación Provincial de Málaga, memoria de actividades de 2020 del Centro de Innovación Social «La Noria».

El Centro de Innovación Social ha incorporado actividades de documentación y transferencia de conocimiento en el ámbito de la innovación y el emprendimiento social. Estas actividades han incluido la elaboración de guías y manuales técnicos en colaboración con entidades sociales y con la Universidad de Málaga, con el fin de sistematizar experiencias y facilitar su replicabilidad en otros contextos territoriales.

Esta línea de trabajo se ha integrado en una estrategia más amplia dirigida a la consolidación de un ecosistema local de innovación social en la provincia de Málaga. En ese marco, se han impulsado proyectos, servicios y acciones vinculadas al abordaje de problemáticas sociales desde enfoques colaborativos. El desarrollo de estas iniciativas ha contribuido, además, a introducir el enfoque de innovación social y emprendimiento en espacios institucionales y políticos de alcance municipal, provincial y autonómico.

A lo largo de su trayectoria, el Centro de Innovación Social «La Noria» ha sido reconocido por diversas instituciones como una práctica relevante en el ámbito de la innovación social. Esta validación se ha concretado en distinciones como el Premio Ingenio 2016 a la mejor iniciativa pública, el reconocimiento como Proyecto del Año en la XII edición de los Premios Ejecutivos y una mención en los Premios Emprendemos 2021<sup>8</sup>. Estos reconocimientos, de carácter técnico y sectorial, han coincidido con el desarrollo de una amplia red de cooperación que incluye a más de quinientas entidades públicas y privadas. Esta red ha permitido la puesta en marcha de proyectos centrados en el abordaje de problemáticas sociales en distintos puntos del territorio provincial.

## 6. ANÁLISIS DE RESULTADOS

El análisis de resultados se estructura en tres epígrafes que conectan los marcos conceptuales con los principales hallazgos identificados en el estudio del Centro de Innovación Social «La Noria». Estos tres epígrafes –liderazgo y redes de gobernanza, modelo de organización adaptativo y espacio de empoderamiento ciudadano– permiten interpretar los patrones observados en torno a las capacidades de gobernanza institucional desarrolladas por el centro para promover la innovación social. Cada una de ellas recoge aspectos clave que articulan la práctica institucional con los enfoques teóricos abordados.

### 6.1. Liderazgo y redes de gobernanza

El Centro de Innovación Social «La Noria» se configura como un nodo articulador en el ecosistema de innovación social de la provincia de Málaga, desempeñando un papel central en la coordinación de iniciativas a escala territorial. Esta posición se sustenta en su capacidad para establecer alianzas estratégicas con una amplia variedad de actores públicos, privados y del tercer sector, sobre la base de marcos compartidos de actuación y lenguajes comunes. Entre 2013 y 2022, el centro generó vínculos con más de quinientas entidades, consolidando un enfoque colaborativo que ha estructurado su trayectoria institucional. El desarrollo de este entramado relacional ha favorecido la capilaridad territorial de los proyectos impulsados, permitiendo su despliegue en municipios con perfiles diversos y facilitando la respuesta a problemáticas sociales concretas. En este contexto, la innovación social ha adquirido una presencia sostenida en la agenda pública provincial, así como en las prácticas de numerosas organizaciones del territorio.

El programa de apoyo a la implementación de proyectos de innovación social puesto en marcha en 2013 evidencia esta orientación del Centro de Innovación Social. Con el objetivo de facilitar el desarrollo de iniciativas con impacto social en la provincia de Málaga, mediante este programa se aportan distintas formas de acompañamiento a organizaciones sociales del territorio, se realizan procesos de mentorización y se promueven alianzas con otros actores. Hasta 2022, se habían apoyado aproximadamente 157 proyectos a través de esta línea, con una inversión acumulada cercana a los 2 275 000 euros. El programa se articula con otros servicios ofrecidos por el centro, lo que ha permitido integrar los proyectos con actividades de formación, espacios compartidos o dinámicas colaborativas.

En los grupos de discusión los participantes destacaron el papel de liderazgo del Centro de Innovación Social. Los usuarios reconocían que sus trayectorias profesionales y personales en torno a la innovación social las construyeron de la mano de este centro, dando sus primeros pasos a través de sus programas formativos, para luego dar vida a sus propios proyectos de innovación desde una organización social que ha

<sup>8</sup> Diputación Provincial de Málaga, dossier 5.º aniversario (2013-2018) y memoria de actividades 2021 del Centro de Innovación Social «La Noria».

recibido subvenciones por parte del centro. Esta capacidad de liderazgo facilita no solo la articulación técnica de proyectos, sino también la creación de una visión compartida que cohesiona y moviliza actores diversos apoyados en la comunicación y la confianza (Calvert, 2018).

En el grupo focal con representantes de colectivos y organizaciones sociales se dio una especial relevancia al servicio de espacios de *coworking* para fomentar la cocreación en actividades de innovación social. En 2021, el número de entidades de la provincia que utilizaban el espacio eran 39, acompañadas por un programa de mentorías con especialista en el diseño de proyectos de innovación social<sup>9</sup>. La importancia que los usuarios le otorgan a este servicio no radica solamente en la disponibilidad de un espacio físico, sino, especialmente, en la posibilidad que éste brinda para construir relaciones y redes con otros usuarios, lo cual es una expresión de la potencia de este servicio para el fortalecimiento del tejido asociativo y la generación de redes estratégicas.

El carácter proactivo de «La Noria» en la generación de alianzas quedó evidenciado en los testimonios recogidos tanto en las entrevistas como en los grupos de discusión. Una de las voces lo resume afirmando: «lograr alianzas es nuestro ADN, no empezamos un proyecto, o no debe haber un proyecto, donde la respuesta provenga de un solo actor» (persona entrevistada 1, comunicación personal, 2022). Adicionalmente señaló: «nos relacionamos con todos los sectores sociales, con el sector empresarial, con jóvenes estudiantes... sí sabemos hacia dónde vamos, intentamos involucrar al máximo de instituciones públicas y privadas que tengan relación con lo que hacemos» (persona entrevistada 1, comunicación personal, 2022). El establecimiento de las alianzas para favorecer el intercambio de recursos estratégicos, como el conocimiento, con múltiples actores, sean públicos, privados o sociales, así como la posibilidad de movilizar estos actores en torno a objetivos compartidos son factores clave que favorecen la innovación en la provisión de bienes y servicios en el ámbito público (Sørensen y Torfing, 2015, pp. 145 y 152).

En este marco, se ha consolidado la convicción de que «sin las entidades sociales esto no funciona; emprendedores sociales, ONG, cooperativas sin ánimo de lucro, ellos son los protagonistas». Desde una perspectiva teórica, los resultados obtenidos reflejan la importancia de establecer procesos colaborativos sustentados en la interacción significativa entre actores con trayectorias y funciones diversas, orientados a la consecución de fines comunes y a la generación de valor público compartido (Ansell y Gash, 2008).

El compromiso con la articulación estratégica se expresa tanto en la relación con actores locales como en la proyección internacional del centro. Esta orientación se inscribe en sus prácticas técnicas, políticas y comunicacionales. Al respecto, se destaca que «la relación con las asociaciones por redes sociales es muy buena, todas son muy colaborativas, siempre comparten el contenido de “La Noria”, lo comentan, y nosotros compartimos el de ellas; hay muy buen feedback» (persona entrevistada 5, comunicación personal, 2022). Otro testimonio refleja su proyección exterior: «quizás La Noria está más posicionada internacionalmente que en Málaga gracias a las alianzas y a las entidades que conocemos de fuera» (persona entrevistada 2, comunicación personal, 2022).

Gracias a estas alianzas, el Centro de Innovación Social «La Noria» ha construido un modelo de financiación público-privada que ha garantizado los recursos necesarios para sus programas clave. No obstante, también se reconoce la necesidad de avanzar en una estrategia de diversificación de fuentes de financiación. El acuerdo con la Fundación La Caixa ha sido esencial para la sostenibilidad del centro, y en torno a esta colaboración se ha consolidado un modelo de referencia en España. Como señaló una persona entrevistada: «continuar en la misma línea de trabajo de estos años, favorecer la colaboración público-privada, ha demostrado que es un acierto» (persona entrevistada 3, comunicación personal, 2022). Este aspecto es clave, la posibilidad de contar recursos presupuestarios para la experimentación sustentados, en este caso, en alianzas con otros actores brinda una ventana de oportunidad valiosa para la innovación (Acevedo y Dassen, 2016, p. 50).

La lógica colaborativa que define a «La Noria» también se refleja en la forma en que concibe y presta servicios a las organizaciones sociales, especialmente en el fomento del emprendimiento y la innovación social. Los participantes en los grupos de discusión valoran tanto la posibilidad de articular redes entre asociaciones como el acercamiento a instituciones públicas y al sector privado que el centro facilita. Algunos testimonios ilustran esta valoración: «no te ponen a la empresa delante, pero sí nos avisan si ha salido una subvención que nos puede interesar, y en el grupo de WhatsApp se van subiendo cosas; en ese grupo hay sinergia entre varias asociaciones, 23 o 30 en comunicación gracias a La Noria» (participante del grupo

<sup>9</sup> Diputación Provincial de Málaga, memoria de actividades de 2021 del Centro de Innovación Social «La Noria».

de discusión 2, comunicación personal, 2022). Otro participante de los grupos de discusión destacó: «en el nodo de Benarrabá participan la Diputación y el Ayuntamiento de Málaga; tienes contacto con esas entidades públicas, te conectas con ellas y puedes tocar distintas puertas públicas» (participante del grupo de discusión 2, comunicación personal, 2022).

Se sintetiza esta vivencia en los grupos de discusión afirmando que «la comunidad que han creado es lo más importante, porque sin la comunidad, “La Noria” no sería nada; primero las asociaciones de la provincia y luego todas las alianzas que han conseguido, tanto internacionales como nacionales y locales» (participante del grupo de discusión 2, comunicación personal, 2022). El establecimiento de alianzas estratégicas, desde una perspectiva interna y externa a la organización, favorece el desarrollo de capacidades para la innovación (OECD, 2019).

## 6.2. Modelo de organización adaptativo

El modelo organizativo de «La Noria» cuenta con una estructura operativa que incorpora mecanismos de coordinación interna, uso de recursos materiales y logísticos y una estrategia de comunicación externa orientada a la difusión de actividades y servicios<sup>10</sup>. El centro dispone de herramientas que permiten la comunicación entre los miembros del equipo y el desarrollo de sus funciones. La estructura administrativa incluye procedimientos escritos, planes de formación vinculados a las necesidades identificadas y cierta capacidad de ajuste a los requerimientos de las actividades. Si bien existen elementos definidos para el funcionamiento de los procesos, la gestión de recursos humanos y el seguimiento de actividades, su aplicación es parcial.

La estructura organizativa se articula en torno a una dirección y una jefatura de sección, con equipos diferenciados para funciones técnicas, administrativas y operativas. El organigrama contempla unidades específicas para administración, equipo técnico, personal de monitoreo, servicios generales y cocina/lavandería, con asignación de funciones distribuidas entre personal técnico, coordinadores/as, oficiales, administrativos y personal de apoyo<sup>11</sup>. Esta distribución se orienta a la gestión de actividades como los requerimientos logísticos del centro.

La capacidad de adaptación y cambio se reconoce como un principio fundamental de la cultura organizativa de «La Noria». El equipo del centro resalta la importancia de mantener una actitud dinámica, abierta a la transformación y con una clara orientación hacia la innovación social. «La Noria» es percibida como un espacio de aprendizaje, incluso para quienes trabajan en ella. Así lo expresan algunos testimonios: «La Noria tiene que cambiar, tiene que seguir avanzando, porque si no se va innovando o creando cosas nuevas, no es “La Noria”. Tiene que ser más ambiciosa en muchas cosas» (persona entrevistada 5, comunicación personal, 2022); o «me gustan los temas sociales, pero yo no sabía qué era la innovación social, ni la inversión de impacto, ni el emprendimiento social, y todo lo he ido aprendiendo un poco porque hacía falta para el trabajo y porque me interesa. Creo que todos los de “La Noria” hemos aprendido así, un poco sobre la marcha» (persona entrevistada 4, comunicación personal, 2022). Las personas entrevistadas reconocen que se ha producido un proceso de aprendizaje progresivo que los ha llevado a desarrollar competencias en torno a la innovación social y la gestión de un centro de esta naturaleza.

Varios testimonios también destacan el papel de la cohesión interna y la complicidad entre los miembros del equipo como elementos clave en la construcción de esta cultura: «la cultura que hay es de participación en todo lo que se hace; aquí todos somos cómplices en todo lo que ocurre. Y, bueno, si tenemos que dar respuesta inmediata a algo que no es nuestro puesto estandarizado, lo hacemos. En determinados momentos, tenemos que estar todas a una, y en ese sentido no hay diferencias, aunque tengamos responsabilidades distintas» (persona entrevistada 3, comunicación personal, 2022). Esta capacidad de adaptación organizativa, sustentada en la cohesión interna y el aprendizaje continuo, pone de relieve la relevancia de contar con estructuras flexibles y abiertas que permitan sostener procesos de innovación en entornos institucionales marcados por la incertidumbre y la complejidad (Sørensen y Torfing, 2017).

La consolidación de una cultura institucional centrada en la innovación social ha sido uno de los pilares del funcionamiento de «La Noria» desde sus inicios. Esta cultura ha facilitado el fortalecimiento de sus capacidades de adaptación y su vinculación con los actores del entorno. Uno de los testimonios lo resume

<sup>10</sup> Diputación Provincial de Málaga, memoria de actividades de 2020 del Centro de Innovación Social «La Noria».

<sup>11</sup> Diputación Provincial de Málaga, memoria de actividades de 2020 del Centro de Innovación Social «La Noria».

así: «fuimos atrevidos y empezamos a caminar hacia algo desconocido, pero teníamos claro que debíamos cambiar el contenido del centro, ser más rentables socialmente –nosotros y el equipamiento– y dar cobertura y respuesta a las necesidades y retos que existían en ese momento» (persona entrevistada 1, comunicación personal, 2022). El desarrollo de conductas orientadas al cambio entre los miembros de las organizaciones públicas, así como sus capacidades de adaptación en una cultura organizativa abierta y plural son factores clave que facilitan la innovación en la generación de bienes y servicios y la participación de los ciudadanos (Pinchot y Pellman, 1999, p. 105; Nambisan, 2008, p. 28; Eggers y Kumar, 2009, p. 124).

Se evidencian tensiones entre las prácticas cotidianas y las debilidades de los procedimientos formales que garantizan la coordinación y articulación efectivas del trabajo. Una de las personas entrevistadas lo expresa con claridad: «se ha intentado poner un protocolo de coordinación, pero al final nada», y añade que «se hacen las cosas bien, pero no hay un orden» (persona entrevistada 5, comunicación personal, 2022). En la misma línea, otra persona entrevistada señala: «a veces también hay que ir improvisando, porque no hay un mecanismo establecido» (persona entrevistada 2, comunicación personal, 2022).

### 6.3. Espacios de empoderamiento ciudadano

La participación ciudadana en la orientación de las actividades y servicios que brinda «La Noria» se canaliza a través de mecanismos formales e informales, lo que genera una percepción de proximidad y confianza entre el centro y la comunidad. No obstante, esta cercanía dificulta, en algunos casos, que los ciudadanos identifiquen con claridad las vías disponibles para incidir de forma estructurada y colaborativa en las decisiones del Centro de Innovación Social.

Desde sus inicios, «La Noria» ha promovido prácticas abiertas, metodologías participativas y espacios de empoderamiento que fortalecen las capacidades creativas de la ciudadanía. En particular, se han diseñado herramientas específicas para trabajar con población joven, uno de los grupos prioritarios para el centro. El equipo expresa un fuerte compromiso con la innovación, valora la posibilidad de experimentar, asumir riesgos y respaldar iniciativas sociales no convencionales. Entre los participantes de los grupos focales existe un consenso sobre el cumplimiento del objetivo de fortalecer la innovación social en el territorio y contribuir al empoderamiento tanto de la ciudadanía como de las entidades sociales, porque «no se trata solo de hacer proyectos, sino de que las personas se sientan parte y responsables de lo que pasa en su municipio» (participante del grupo de discusión 2, comunicación personal, 2022).

Uno de los programas más veteranos del centro, «Voy a La Noria», evidencia esta apertura hacia la construcción de espacios que profundicen en el diálogo y el condominio de la innovación social. Desde 2013, a través de «Voy a La Noria» se ha recibido anualmente a centenares de niños y jóvenes –procedentes principalmente de municipios menores de 20 000 habitantes– para participar en actividades sociopedagógicas que combinan contenidos sobre innovación social, medio ambiente, igualdad de género y nuevas tecnologías<sup>12</sup>. Estas jornadas, organizadas en colaboración con centros educativos y entidades sociales de la provincia, permiten a los menores conocer de cerca experiencias transformadoras y participar en dinámicas grupales orientadas al desarrollo de la creatividad y la conciencia social. El programa ha experimentado una evolución progresiva, adaptando sus contenidos a los desafíos emergentes de cada etapa, como su interrupción debido a la pandemia.

Este compromiso también se refleja en el apoyo a la construcción de ciudadanías activas y comprometidas con el cambio, como se recoge en las siguientes afirmaciones extraídas de los grupos de discusión: «usar los recursos que manejan para que sepan que tienen que ser ciudadanos activos en las decisiones que se toman en su territorio» (participante del grupo de discusión 2, comunicación personal, 2022), o en el fomento de la sostenibilidad del ecosistema social: «que crezcan las entidades sociales, que sepan cómo ser sostenibles, que les demos las herramientas necesarias para lograr esa sostenibilidad» (participante del grupo de discusión 1, comunicación personal, 2022).

El impacto de esta estrategia colaborativa se evidencia en la experiencia directa de muchas organizaciones que participaron en los grupos de discusión: «hay entidades que han crecido bastante tras su paso por “La Noria”. Por eso, el cambio más importante ha sido el trabajo colaborativo, lo que se ha podido producir aquí ha hecho que se conozcan otras entidades. Ese es el cambio más potente que he visto desde que entré: las conexiones que se están dando».

<sup>12</sup> Diputación Provincial de Málaga, memoria de actividades de 2013 del Centro de Innovación Social La Noria.

A ello se suma una visión compartida sobre el camino a seguir: «la satisfacción es que hemos conseguido un ecosistema de emprendimiento e innovación social y que en muchos territorios hemos generado una cultura que se ha contagiado a distintos municipios sobre hacer cosas distintas». El objetivo, en palabras de los participantes de los grupos de discusión es «seguir creciendo con alianzas, con empresas, con otras entidades». Este tipo de prácticas refleja que los servicios innovadores requieren tanto la participación de actores como su alineación con valores de inclusión y sostenibilidad (Sørensen y Torfing, 2017).

La capacidad del centro para conectar y movilizar a actores clave, en un marco de empoderamiento mutuo, ha tenido un impacto notable en el territorio. Los testimonios en los grupos de discusión lo ilustran con claridad: «lo mejor de La Noria son las oportunidades que nos ha dado para desarrollar la asociación y poder llegar a municipios a los que sin La Noria no habríamos podido llegar» (participante del grupo de discusión 2, comunicación personal, 2022); «sirve como un espacio de conexión y entre asociaciones surgen sinergias importantes» (participante del grupo de discusión 2, comunicación personal, 2022); «antes de la pandemia el coworking estaba muy transitado y surgían muchas ideas y actividades conjuntas» (participante del grupo de discusión 2, comunicación personal, 2022); «La Noria puntúa la colaboración, es uno de los criterios de evaluación de los proyectos: que no lo hagas solo, que lo integres con otras entidades» (participante del grupo de discusión 2, comunicación personal, 2022); «en nuestras acciones y eventos intentamos generar sinergias entre personas productoras, transformadoras y consumidoras para que se conozcan» (participante del grupo de discusión 1, comunicación personal, 2022); o «quizás los Nodos que se están creando sean lo más potente y, poco a poco, se puede lograr algo más circular» (participante del grupo de discusión 2, comunicación personal, 2022).

Este enfoque ha favorecido la internalización de valores como la sostenibilidad y la apropiación territorial de los proyectos por parte de la ciudadanía. Así lo refleja una participante:

nosotros lo que hacemos es irnos a los municipios para que ellos se apropien de sus proyectos; no se trata de llegar, soltar una iniciativa, ejecutarla y marcharse. Buscamos que los propios participantes del municipio sean quienes desarrollen las acciones y hagan suyo el proyecto. Así, cuando nosotros nos vayamos –porque la Noria nos da una subvención de seis meses– el proyecto no se muere, sino que ellos pueden darle continuidad. Lo que intentamos es ir creando nichos de emprendimiento o pequeñas alternativas en el mundo rural que no sean lo de siempre (participante del grupo de discusión 1, comunicación personal, 2022).

## 7. CONCLUSIONES

La investigación ha mostrado que el Centro de Innovación Social «La Noria» es una experiencia significativa para comprender cómo se configuran y sostienen las capacidades de gobernanza en una institución pública orientada a la innovación. Su principal fortaleza reside en la capacidad para identificar actores clave, articularlos en torno a objetivos compartidos y generar soluciones ajustadas al contexto territorial mediante enfoques innovadores.

En este sentido, se destacan dos dimensiones complementarias. En primer lugar, la capacidad del centro para reconocer y movilizar los recursos de los distintos actores implicados –públicos, privados y sociales– asignando responsabilidades diferenciadas, pero complementarias, con base en sus misiones, valores y experiencia. Este rasgo organizativo ha facilitado la convergencia de esfuerzos y la generación de soluciones ajustadas a desafíos sociales concretos. En segundo lugar, la incorporación de un enfoque territorial ha permitido ampliar la capilaridad de los servicios del centro y fortalecer las capacidades organizativas de las entidades locales.

El análisis muestra que las capacidades de gobernanza desplegadas por «La Noria» no se limitan al plano relacional, sino que se sostienen en un modelo organizativo abierto, flexible y orientado al cambio. En este marco, el equipo técnico del centro ha desempeñado un papel clave. Contar con profesionales comprometidos con la innovación, con vocación de servicio público y disposición al aprendizaje continuo ha contribuido a facilitar la participación ciudadana y el empoderamiento de las organizaciones sociales. Estas condiciones organizativas favorecen la adaptación ante desafíos emergentes y fomentan la sostenibilidad de las intervenciones.

El estudio muestra la relevancia del trabajo en red como componente estructural del ecosistema impulsado por «La Noria». Las alianzas establecidas entre actores diversos, con distintos niveles de recursos y experiencia, generan un entorno de cooperación que refuerza el diseño e implementación de servicios

innovadores. Un hallazgo especialmente destacado ha sido el valor de las relaciones de confianza construidas con las entidades del entorno, percibidas en los grupos de discusión como una condición que facilita la colaboración continua. Esta confianza, cultivada de forma sostenida, constituye un capital relacional que amplía las posibilidades de acción colectiva y contribuye a la estabilidad de los servicios desarrollados por el centro.

## AGRADECIMIENTOS

Agradecemos muy especialmente el trabajo y los aportes de Ruth Vargas Rincón, Franz Chevarría Montesino y Miguel Jorge Sousa como miembros del equipo de investigación.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acevedo, S. y Dassen, N. (2016). *Innovando para una mejor gestión, la contribución de los laboratorios de innovación pública* [nota técnica n.º IDB-TN-1101]. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0010661>
- Agger, A. y Hedensted Lund, D. (2017). Collaborative Innovation in the Public Sector: New Perspectives on the Role of Citizens? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21(3), 17-37. <https://doi.org/10.58235/sjpa.v21i3.11557>
- Alda Fernández, M. y Ramos Gallarín, J. A. (2010). Cambio político y evolución de las relaciones intergubernamentales entre el Estado central y las Comunidades Autónomas (1996-2008). En M. Arenilla Sáez (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar* (pp. 347-376). INAP.
- Alonso, G. V. (2007). Elementos para el análisis de capacidades estatales. En G. V. Alonso (ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp. 17-40). Prometeo Libros.
- Alsina, V., Gómez, V. y Noveck, B. S. (2020). *Laboratorios de innovación pública en América Latina y el Caribe desde una perspectiva comparada*. Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación de Paraguay, Banco Interamericano de Desarrollo y GovLab. <https://files.thegovlab.org/govlab-paraguay-innovation-labs.pdf>
- Ansell, C. y Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Ansell, C. y Gash, A. (2012). Stewards, mediators, and catalysts: Toward a model of collaborative leadership. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1), artículo 7. <https://innovation.cc/document/2012-17-1-7-stewards-mediators-and-catalysts-toward-a-model-of-collaborative-leadership/>
- Arboleda Jaramillo, C. A., Montes Hincapié, J. M., Correa Cadavid, C. M. y Arias Arciniegas, C. M. (2019). Laboratorios de innovación social, como estrategia para el fortalecimiento de la participación ciudadana. *Revista de Ciencias Sociales*, 25(3), 130-139. <https://doi.org/10.31876/rcs.v25i3.27362>
- Arenilla Sáez, M. (2011). Marco teórico actual de la Administración pública. En M. Arenilla Sáez (coord.), *Crisis y reforma de la Administración pública* (pp. 1-138). Netbiblo.
- Baena, M. (2000). *Curso de ciencia de la administración Vol. 1* (4.ª ed.). Tecnos.
- Beck, U. (2017). *La metamorfosis del Mundo*. Paidós.
- Bommert, B. (2010). Collaborative Innovation in the Public Sector. *International Public Management Review*, 11(1), 15-33. <https://ipmr.net/index.php/ipmr/article/view/73>
- Brugué-Torruella, Q. (2014). Políticas públicas: entre la deliberación y el ejercicio de autoridad. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1), 37-55. [https://doi.org/10.5209/rev\\_CGAP.2014.v1.n1.45157](https://doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n1.45157)
- Calanchez Urribarri, A., Ríos Cubas, M. A., Zevallos Aquino, R. L. y Silva Peralta, F. J. (2022). Innovación y emprendimiento social como estrategia para afrontar la pandemia COVID-19. *Revista de Ciencias Sociales*, 28(1), 275-287. <https://doi.org/10.31876/rcs.v28i1.37691>
- Calvert, K. (2018). Collaborative Leadership: Cultivating an Environment for Success. *Collaborative Librarianship*, 10(2), artículo 4. <https://digitalcommons.du.edu/collaborativelibrarianship/vol10/iss2/4>
- Cerrillo i Martínez, A. (coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. INAP.
- COMISIÓN EUROPEA (2001). «Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios», segundo informe sobre la cohesión económica y social, de 31 de enero de 2001 [COM (2001) 24 final]. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=LEGISSUM:g24001>
- Conejero Paz, E. (2017). Innovación social y nuevos modelos de gobernanza para la provisión de bienes y servicios públicos. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 14(27), 5-39. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2016.47255>
- Crosby, B. C. y Bryson, J. M. (2005). *Leadership for the Common Good. Tackling Public Problems in a Shared-Power World* (2.ª ed.). Jossey Bass. <https://cstn.wordpress.com/wp-content/uploads/2009/11/leadership-for-the-common-good1.pdf>
- Elsner, M., Atkinson, G. y Zahidi, S. (2025). *The Global Risks Report 2025* [20th Edition Insight Report]. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2025/>

- Eggers, W. D. y Kumar Singh, S. (2009). *The Public Innovator's Playbook: Nurturing Bold Ideas in Government*. Deloitte Research y Ash Institute for Democratic Governance and Innovation. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Public-Sector/dttl-ps-public-innovators-playbook-08082013.pdf>
- Ferguson, B. (2019). *Competing for Influence: The Role of the Public Service in Better Government in Australia*. ANU Press. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/j.ctvp2n3pr>
- Fernández, S. y Rainey, H. G. (2006). Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. *Public Administration Review*, 66(2), 168-176. <http://www.jstor.org/stable/3542671>
- García-Flores, V. y Palma Martos, L. (2020). Entidades del tercer sector e innovación social. Elementos caracterizadores y factores de éxito. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, (136), 1-20. <https://doi.org/10.5209/reve.71861>
- GOBIERNO DE ESCOCIA (2021). *The Impacts of COVID-19 on Equality in Scotland*. <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/research-and-analysis/2020/09/the-impacts-of-covid-19-on-equality-in-scotland/documents/full-report/full-report/govscot%3Adocument/Covid%2Band%2BInequalities%2BFinal%2BReport%2BFor%2BPublication%2B-%2BPDF.pdf>
- Goldsmith, S. y Eggers, W. D. (2006). *Gobernando en red. El nuevo paradigma de la gestión pública*. CEDICE.
- Gómez Jiménez, M. L. (2010). Coordinación interadministrativa en la previsión social de atención al colectivo de personas mayores respecto de la adecuación funcional de viviendas adaptadas en un contexto de crisis. En M. Arenilla Sáez (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar* (pp. 493-514). INAP.
- Kjaer, M., Hansen, O. H. y Frolund Thomsen, J. P. (2002). *Conceptualizing State Capacity* [DERMSTAR Research Report n.º 6]. University of Aarhus. [https://www.kufunda.net/publicdocs/State%20Capacity-RSP%20\(D%C3%A9rcio%20TSANDZANA\).pdf](https://www.kufunda.net/publicdocs/State%20Capacity-RSP%20(D%C3%A9rcio%20TSANDZANA).pdf)
- Klijn, E. H. (1998). Policy Networks: An Overview. En W. J. M. Kickert, E. H. Klijn y J. F. M. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (pp. 15-34). SAGE Publications. <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>
- Mato Rico, A. C. y Hernández Gómez, R. (2015). La Noria, fuente de innovación social. En M. Arenilla Sáez y R. García-Vegas (dirs.), *Innovación social: claves y casos* (pp. 179-192). Universidade Da Coruña.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (21), 7-22. Disponible en: [https://pure.mpg.de/rest/items/item\\_1234838/component/file\\_2060890/content](https://pure.mpg.de/rest/items/item_1234838/component/file_2060890/content)
- Montgomery, T. y Mazzei, M. (2021). Two paths of social innovation in the post-pandemic world. *Social Enterprise Journal*, 17(3), 450-458. <https://doi.org/10.1108/SEJ-03-2021-0018>
- Mulgan, G., Tucker, S., Ali, R. y Sanders, B. (2006). *Social Innovation: What It Is, Why It Matters and How It Can Be Accelerated*. The Young Foundation. <https://www.youngfoundation.org/our-work/publications/social-innovation-what-it-is-why-it-matters-how-it-can-be-accelerated/>
- NACIONES UNIDAS. DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y ASUNTOS SOCIALES (2021). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2021*. Naciones Unidas. <https://doi.org/10.18356/9789210056106>
- Nambisan, S. (2008). *Transforming Government Through Collaborative Innovation*. IBM Center for the Business of Government. <https://www.businessofgovernment.org/report/transforming-government-through-collaborative-innovation>
- Nelissen, N. (2002). The Administrative Capacity of New Types of Governance. *Public Organization Review*, (2), 5-22. <https://doi.org/10.1023/A:1016019302732>
- Nurhasanah, I. S., Medina García, C., Nyagwalla Otieno, J., Gebreyohannes Balcha, W., Paidakaki, A. y Van den Broeck, P. (eds.) (2020). *Social innovation in the face of the COVID-19 pandemic* [INSIST Cahier 4]. International Network for Social Innovation, Sustainable Development and Territory. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.31826.22723>
- OECD (2017). *Fostering Innovation in the Public Sector*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264270879-en>
- OECD (2019). *Declaración sobre innovación en el sector público* [OECD/LEGAL/0450]. OECD Legal Instruments. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0450>
- O'Toole, L. J. (1997). Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*, 57(1), 45-52. <https://doi.org/10.2307/976691>
- Peters, B. G. (2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39), 33-50. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533693002>
- Pierre, J. y Peters, B. G. (2005). *Governing complex societies. Trajectories and scenarios*. Palgrave Macmillan.
- Pinchot, G. y Pellman, R. (1999). *Intrapreneuring in action: A handbook for business innovation*. Berrett-Koehler Publishers.
- Prats i Catalá, J. (2010). Políticas de buena Administración para la Administración General del Estado en España. Un enfoque de Gobernanza Democrática. En J. Ruiz-Huerta (dir.), *Gobernanza democrática y fiscalidad* (pp. 25-55). Tecnos.
- Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, (30), 119-134. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422008000200006](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006)

- Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in strategies of analysis in current research. En P. B. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds.), *Bringing the state back in* (pp. 3-38). Cambridge University Press.
- Sørensen, E. y Torfing, J. (2015). Enhancing Public Innovation through Collaboration, Leadership and New Public Governance. En A. Nicholls, J. Simon y M. Gabriel (eds.), *New Frontiers in Social Innovation Research* (pp. 145-169). Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1057/9781137506801\\_8](https://doi.org/10.1057/9781137506801_8)
- Sørensen, E. y Torfing, J. (2017). Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks. *American Review of Public Administration*, 47(7), 826-839. <https://doi.org/10.1177/0275074016643181>
- Torfing, J. y Sørensen, E. (2019). Interactive political leadership in theory and practice: How elected politicians may benefit from co-creating public value outcomes. *Administrative Sciences*, 9(3), 1-18. <https://doi.org/10.3390/admsci9030051>
- Van den Berg, L., Braun, E. y van der Meer, J. (1999). Competitividad y cohesión metropolitanas: la exigencia de capacidad de organización y redes estratégicas. *Papeles de Economía Española*, (80), 248-265. [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS\\_PEE/080art17.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/080art17.pdf)
- Zurbriggen, C. (2004). Redes, actores e instituciones. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (30), 167-188.