

The Innovative Potential of Small Municipalities: from Theory to Practice

*El potencial innovador de los pequeños municipios:
de la teoría a la práctica*

Eduard Carrera, Quim Brugué, Xavier Casademont and Macià Serra

Key words

- Public Management
- Local Governance
- Innovation

Palabras clave

- Gestión pública
- Gobernanza local
- Innovación

Abstract

Located in a context of increasing complexity, small municipalities must take advantage of their innovative potential. Starting from this premise, this article provides an empirical analysis of 6 municipalities in the Spanish province of Girona, and asks up to what point small municipalities, despite the fragility of their executive powers, can be privileged spaces for fostering innovative public policies. The cases analysed reveal the desire of small municipalities to respond to the challenges of the recent economic crisis, but from the perspective of innovation their responses were limited, this potential unreached.

Resumen

Situados en un contexto de creciente complejidad, los pequeños municipios se ven sometidos a la necesidad de aprovechar su potencial innovador. A partir de estas premisas, el artículo analiza empíricamente seis municipios de la provincia de Girona, y se pregunta hasta qué punto los pequeños municipios, a pesar de su fragilidad ejecutiva, deberían ser espacios privilegiados para promover políticas públicas innovadoras. Los casos analizados muestran la voluntad de los pequeños municipios de responder a los retos de la crisis, pero sus respuestas tienen un perfil bajo desde la óptica de la innovación. Un potencial que no acaba de materializarse.

Citation

Carrera, Eduard; Brugué, Quim; Casademont, Xavier and Serra, Macià (2019). "The Innovative Potential of Small Municipalities: from Theory to Practice". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 168: 3-20. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.168.3>)

Eduard Carrera, Quim Brugué, Xavier Casademont and Macià Serra: CISA research team at the University of Girona | eduard.carrerafossas@udg.edu | q.brugue@udg.edu | xavier.casademont@udg.edu | macia.serra@udg.edu

INTRODUCTION¹

The concept of innovation is widely discussed in academic literature, taking very diverse forms and definitions. Politt and Hupe (2011) define innovation as a *magical concept*; a term that is used by those that believe in the capacity of new technology to save us, entrepreneurs looking for new business niches and even activists seeking social transformation.

The private sector is often considered more prone to innovation than the public sector (Baumol, 2002). The common perception is that innovative ideas are always born in business environments marked by competition, while public bureaucracies are seen as being resistant to change and innovation (Mulgan, 2007). However, this perception does not always correspond to reality. Considering public institutions as spaces that are impermeable to innovation is often nothing more than a prejudice, a caricature that ignores the constant need of all institutions to adapt to their changing environment (Subirats and García, 2015).

In this article we specifically examine the capacity of public institutions to innovate; assuming that, in a period of social and economic transformation, such as the current one, innovation is not just a choice for public institutions but an imperative. This is true for both large public organisations as well as small local institutions that must face the demands and expectations of their local populations every day (Borins, 2001). In addition, we will also test our hypothesis that small municipalities, despite their fragile executive

functions, are privileged spaces for promoting innovative public policies.

Therefore, and in regard to our previous study (Brugué *et al.*, 2012), this article incorporates two new things. First, our empirical analysis is based on 6 small municipalities, each with less than 6 thousand inhabitants, in the province of Girona, in the Spanish region of Catalonia. Secondly, we look at how these small towns have reacted to the crisis of 2008, exploring their capacity to respond and analysing the more or less innovative character of their responses.

Based on these objectives, the article is structured in three sections. In the first, we present our theoretical framework. In the second, we examine our 6 case studies of small municipalities, offering both a descriptive approach and an analytical reading. Lastly, we close this article with our conclusions and some recommendations aimed at fostering the innovative capacities of small municipalities.

THEORETICAL AND CONCEPTUAL FRAMEWORK

Social changes, imbalances in the welfare state, technological transformations and the economic dynamics of runaway capitalism have all generated a collapse of traditional public policies and intense uncertainty about how to substitute them for more innovative and adaptable approaches to these new situation.

In the academic literature on innovation, the polysemy and ambiguity of the term is recognised, as well as the plurality of existing approaches to its analysis. In addition, debate is linked to both technological considerations (Stirling, 2014) and to reflections that have their origin in the modernisation of management strategies (Mandell and Steelman, 2003) and the need to address new social problems (Oosterlynck *et al.*, 2013). We also find a fruitful line of research fo-

¹ This article is the result of a broader study carried out during 2016 by the CISA research team at the University of Girona, within the framework of a competitive research grant from the School of Public Administration in Catalunya [Escuela de Administración Pública de Cataluña] (referencia 2014EAPC00011). The complete research report is available at: http://eapc.gencat.cat/ca/detalls/Article/politiques_municipals_nnovadores.

cused on the capacity of communities to empower themselves and address their own problems (Goldenberg *et al.*, 2009; Howaldt and Schwarz, 2010; European Commission, 2010). In our current volatile societies, innovation is ubiquitous in rhetoric (Moore *et al.*, 1997; Osborne and Brown, 2005; Ayob *et al.*, 2016).

We can, however, distinguish between two basic approaches to innovation: instrumental and substantive. From an instrumental perspective, innovation is produced based on the introduction of techniques that permit improved efficiency in specific actions. Innovation does not transform the content of what we do, but rather the operative form in which we do it. In contrast, from a substantive perspective, innovation involves doing things differently; that is, not only improving already given responses, but changing the questions and finding previously unknown responses. Although both types of innovation can —and should— be complementary, our approach emphasises the substantive dimension.

Innovative institutions: from theory to practice

Public institutions are not isolated from their environment. Rather, they are organisations that both reflect reality and interact with it, with the aim of transforming it. This close link with their socioeconomic environment explains why innovation is unavoidable for them. It is a necessity, however, that is not easy to concretise in effective practices. Administrative inertias negatively impact the innovative capacity of public institutions, reflecting a contradiction between their legal responsibilities and the need to provide responses in changing situations; a contradiction that explains what some have referred to as the failure of public policies (Bovens and Hart, 1998), as well as the organisational tensions that have led to new paradigms, such as relational governance or administra-

tion (Brugué *et al.*, 2012; Weber and Khademian, 2008).

These new paradigms are constructed based on the need to cope with complexity, both in regard to issues that must be addressed as well as in articulating responses. More concretely, the specialised literature suggests shifting from a *technocratic rationality* to a *deliberative rationality* (Axelrod and Cohen, 2000; Wagenaar, 2007). It also proposes taking advantage of local knowledge and the capacity to interact in local environments that permit the creation of spaces for learning (Gurrutxaga and Echeverría, 2013; Moulaert *et al.*, 2010; Oosterlynk and González, 2013). Both deliberation and proximity are factors that permit a response to complexity and are necessary for adaptation to a context that is undergoing deep transformation (Brugué, 2009).

To meet this challenge and to move from theory to practice, we propose using two variables: the *environment* that supports innovative capacity and the *motors* that convert this potential into effective innovative practices. We think, therefore, that innovation does not depend on processes or protocols that are determined outside of the contexts (environments) and stimuli (motors) that favour it (Brugué *et al.*, 2012).

On the one hand, we refer to the *environment* to understand which characteristics of a context can make us more open to innovation. The environment does not determine the innovation, but it can be a factor in facilitating it if there are certain specific characteristics:

- i. Firstly, *acceptance of error*. An innovative environment must permit both ignorance and mistakes to be recognised and used as a source of knowledge. In the knowledge society, as Innerarity argues (2011), an organisation that is not capable of placing in doubt what it does and of accepting that it may not obtain satisfactory results, can never be innovative. In this

- sense, small Spanish municipalities have faced a critical situation since 2008, which has combined the emergence of new problems with an incapacity to address them. Recognising this starting point endows the local environment with an initial important characteristic that favours innovation.
- ii. Secondly, *working from inaccuracy*. An innovative environment must tolerate working from “creative inaccuracy”. Being overly focused on the details of daily work and not permitting an open and broad perspective is a clear inhibitor of innovation. In practice, working with metaphors is a way of favouring creativity (Morgan, 1992). In addition, informal and less structured environments (Waterman, 1989) or transversal organisational structures (Fundación Kaleidos, 2011) favour the appearance of innovative perspectives. In this sense, small municipalities have a broader and more holistic understanding of their reality and therefore, can be in a better position to initiate a reflexive journey that generates new knowledge.
 - iii. Thirdly, *facilitating hybridisation*. An innovative environment must include multiple perspectives. It needs to accept non-exclusivity in the production of knowledge, incorporating dissent, conflict and diversity as transformative forces and generators of innovation. This is one of the key points in theories of complexity, which demonstrate the possibility of order emerging from disorder, the fruit of processes of spontaneous relationships (Axelrod and Cohen, 2000; Wagenaar, 2007). Again, the proximity of local environments may favour this.
- On the other hand, beyond the potential an innovative environment facilitates, stimuli that convert that potential into reality are necessary. We refer to these stimuli —these levers— as *motors of innovation*:
- i. The *upper motor* is characterised by its capacity to foster innovation from a situation that permits a certain distance and working from a broad and holistic perspective. We refer to this when the innovative stimulus comes from “higher” institutions, such as provincial and regional governments, the university, the central state or the European Union. These bodies have vantage points and resources that can be useful for inspiring innovations of a more local character (Blanco and Gomà, 2016; Subirats, 2016).
 - ii. The *lateral motor* is based on knowledge, comparison and the subsequent transfer of experiences from other municipalities. It favours innovation through learning among equals. This motor functions based not only on a transferability facilitated by similarities, but also by a culture of “let’s see if I can do more”. Innovation by comparison can be stimulating, although imitation can provoke decontextualised and irrelevant interventions (Mingione and Oberti, 2003; Saraceno, 2002).
 - iii. The *internal motor* refers to the innovative potential of the organisation, of the persons that form part of it. Public institutions have a wide knowledge of both themselves and the environment in which they operate. A knowledge that, adequately channelled, can be an enormous source of innovation.
 - iv. The *external motor* is the innovative potential that an institution can absorb from the persons and community with which it interacts. In the case of small municipalities, they can take advantage of proximity and daily contact. There is a broad academic literature tied to the concept of “social innovation” that emphasises the innovative potential of the community and citizenry (Friedman, 1992; Putnam, 1993; Silverman, 2004; Fung, 2005; Swynbgedouw, 2005; de Souza, 2008; Moulaert *et al.*, 2010).

The capacity of small municipalities for innovation

In Spain, small municipalities represent a high percentage of the country's more than 9,000 municipalities². Local governments are very close to the citizenry, and although with limited capacities, they have an enormous impact on the quality of life of their populations. They are characterised by a deep knowledge of the problems of their community, a comprehensive perspective and a commitment to action that, at least potentially, could convert them into spaces that foster innovation.

Thus, the hypothesis we intend to confirm or reject in our study is whether small municipalities, despite their operative weaknesses and limited resources, are environments that favour innovation. Using other terms, we ask up to what point do small municipalities, although under-equipped in terms of executive powers, have the capacity to think about and design innovative responses to the challenges their communities face. This hypothesis has already been raised by other authors, but it has been little tested empirically (OECD, 2006; Esquirol, 2015; Neumeier, 2016).

We have already referred to the difficulties of combining the culture of our public institutions with demands for innovation (O'Leary and Blomgren, 2009; O'Leary *et al.*, 2010). However, perhaps these could be overcome in sufficiently limited environments, environments where segmented, technocratic and specialist logics have not been imposed. Everyday knowledge of reality and the informality of the functioning of very fragile structures could be incentives for innovation. Small municipalities could, thus, form a

space with learning potential and the possibility to rethink functioning inertias. In the words of Blanco and Gomà (2016: 31):

The local sphere is an important space for the political participation of the citizenry. In an increasingly globalised and interconnected world, it may seem as if the local sphere is losing meaning in individuals' day to day lives. But it is clear that a good part of our life experiences continue to take place in the coordinates of day to day life, in our neighbourhoods, towns and cities. Problems are closer and more understandable in local space than at other geographic scales, aspirations and struggles as well.

Following the trail of the hypothesis that we are proposing, our empirical study focuses on three aspects: identify the situation and the challenges faced by our sample of small municipalities subject to the pressures of the grave 2008 economic crisis; evaluate up to what point these municipalities were capable of articulating innovative responses to this situation and, in more clearly analytical terms, study the characteristics of the local environment and the stimuli or motors for innovation that may exist.

CASE STUDIES: SMALL INNOVATIVE MUNICIPALITIES?

Once the theoretical framework is defined, we have to establish the empirical evidence that confirms or refutes our hypothesis. With this aim, in the first section below we present the methodology behind our research, explaining how we identified our case studies and what type of qualitative exploration we carried out. In the second section, we provide a description of the 6 municipalities that constitute our sample. Lastly, we move from description to analysis, interpreting the cases using the categories established in the previous sections. As a result, we test our hypothesis and draw conclusions.

² It is not clear where to draw the line between small, medium and large municipalities. This is an arbitrary decision, and regarding our study we have located the border for small municipalities as below 6 thousand inhabitants. These represent more than 80% of all Spanish municipalities.

Selection of cases and field work

To choose our cases we looked at the situation in the province of Girona, an area where — as is the case in Spain in general — we find more than 80% of municipalities have populations below 6,000 inhabitants. The municipalities chosen have populations between 1,000 and 6,000 inhabitants. We have also considered the importance of representing

the enormous diversity of realities that are reflected at the micro-municipal level. Thus, the towns chosen represent both the different counties in the province, as well as the diversity of socioeconomic dynamics present in this geographic area (Table 1).

We cannot provide an exhaustive presentation of the data, but we highlight the main characteristics of the 6 municipalities we have

TABLE 1. *Profile of the municipalities in the sample*

	La Jonquera	Ribes de Freser	Sant Joan les Fonts	Sant Pere Pescador	Sils	Verges	Total Provincial population
Total population	3,115	1,859	2,919	2,138	5,851	1,195	756,156
Annual variation	-0.64%	-1.69%	0.90%	-1.70%	2.92%	-1.24%	-0.72%
2010-2014 variation	0.29%	-3.68%	3.11%	5.16%	9.24%	2.49%	0.41%
Men	1,576	916	1,442	1,142	2,968	572	379,175
Women	1,539	943	1,477	996	2,883	623	376,981
% young people	18.39%	11.03%	13.70%	16.88%	19.02%	15.56%	17.48%
% adults	67.35%	60.41%	63.00%	67.77%	65.53%	62.18%	65.81%
% elderly	14.25%	28.56%	23.30%	15.34%	15.45%	22.26%	16.71%
Ageing index	77.49	259.02	170	90.86	81.22	143.01	95.63
Average age	38.99	49.2	45.84	40.12	39.94	44.99	41.1
Proportion of foreigners	33.61%	6.02%	7.91%	39.10%	11.13%	16.32%	19.88%
Debt per inhabitant	269	801	1,535	280	242	364	661
Official unemployment rate (2015)	13.30%	9.33%	9.11%	8.91%	12.59%	7.93%	10.96%
Variation in unemployment 2011-2015	-10.25%	-24.24%	-4.79%	-24.31%	-7.26%	-18.33%	-15.69%

Source: By authors based on data from IDESCAT (all data refers to the year 2014, except the unemployment rate, which corresponds to January 2015).

TABLE 2. *Distinctive features of the sample*

	La Jonquera	Ribes de Freser	Sant Joan les Fonts	Sant Pere Pescador	Sils	Verges
Location	Border	Mountain	Mountain	Coast	Railroad station	Pre-coastal
Ages	Young	Ageing	Ageing	Middle aged	Middle aged	Middle aged
Proportion of foreigners	High	Low	Low	High	Average	Average
Productive sectors	Services	Low activity	Industry	Tourism	Logistics	Agriculture
Unemployment rate	High	Low	Medium	Medium	High	Medium

Source: By authors.

chosen. We find, first, that in regard to the number of inhabitants, the municipalities range from 1,195 persons residing in Verges to 5,851 living in Sils. Secondly, we have incorporated municipalities with diverse demographic dynamics, above all in terms of rates of growth (from -1.69% in Ribes de Freser to +2.92% in Sils) and the age pyramid (ranging from the intense ageing of the population in Ribes de Freser to the more youthful population in La Jonquera). A third important aspect is the immigrant population, where the difference between the 6.02% of foreign born population in Ribes de Freser and the 39.1% in Sant Pere Pescador is noteworthy. Lastly, we have considered measures of wealth and employment dynamics, although in these spheres the differences are less significant (for example, ranging from an 8% unemployment rate in Verges to 13% in La Jonquera).

By combining the different variables we have attempted to establish a specific profile for each of the 6 municipalities, so that their particularities can be used as independent variables in explaining variations in their capacities for innovation. Table 2 summarises these profiles using key words.

Our field work consisted, first, in accessing the basic documentation on the situation of each municipality and the actions taken by

the local government in response to the 2008 crisis during the 2011-2015 mandate. Secondly, we generated qualitative information through 31 semi-structured interviews with politicians, government employees and citizens³. The interviews were aimed at more of a narrative account than at detailed information; we tried not to condition the interviews with analytical concepts and categories⁴.

Small municipalities facing the crisis: the lived situation and articulated responses

The aim of this section is to provide a descriptive reality of each one of our case stud-

³ In particular, the 31 interviews are distributed in the following manner: 3 in La Jonquera, 7 in Ribes de Freser, 3 in Sant Joan les Fonts, 3 in Sant Pere Pescador, 6 in Sils, 5 in Verges, 1 in the County Council of Ripolles and 3 in the County Council of la Selva.

⁴ Although this is a summary, the interviews were organised around the following points: (1) basic information about the person being interviewed and his/her relationship to the municipality; (2) recollection of the main changes that have taken place in the past decade in the municipality; (3) specific references to the 2008 crisis and how it has influenced the municipality; (4) explanation of how the town has reacted and, more specifically, the local government in the face of these changes and challenges; and (5) discuss how you imagine your town in 10 years and what do you think should be done to promote a future of economic stability and social cohesion.

ies. Our research report provides detailed information, but in this article we limit ourselves to an examination of the main characteristics of each municipality.

The experience of the crisis: diverse municipalities, different impacts

All the municipalities in the sample have negative recollections of the 2008 crisis, although their experiences were quite diverse. Some felt the effects immediately and intensely, while others felt it more indirectly and gradually. For some the crisis was a point of reflection, while for others it was nothing more than a simple short-term disturbance. In what follows we summarise these differences.

La Jonquera: economic successes and social tolls. In this municipality on the border with France, the turning point was not in 2008 but back in 1993, the year in which the border was opened and the town's economic activity and its social structure completely changed. With such a dramatic change, the town needed to reinvent itself and, after a process of strategic reflection, it opted to convert into a logistic centre and a commercial reference. This was a success and permitted the town to overcome the crisis without excessive economic difficulties. However, the social impacts of what is an unusual model of development, where unregulated and illegal activities have played an important role, stand out. These impacts translate into dynamics such as the fragility of associative structures, the increase in high-risk behaviours among the young, irregular access to work, problems related to addiction and mental health, and a growing perception of insecurity.

Ribes de Freser: stagnation and ageing. As in the previous case, the 2008 crisis was not determining. The situation in Ribes is explained by the industrial crisis of the 1980s and by the stagnation experienced since then. The municipality survives with minimal activity, it does not generate new jobs for

young people and the population is ageing. In social terms, stability and stagnation dominate in a community that was, traditionally, already closed, in which problems do not emerge easily and tend to be addressed informally. A certain fatalism and distrust toward the future can be perceived.

Sant Joan les Fonts: resigned to stability. A mountain town with some industrial activity that, in contrast to Ribes, has undauntedly consolidated and resisted the impact of the crisis. Employment has been maintained, but without attracting people from outside or through offering new opportunities. Despite no businesses having closed, conditions have tended to worsen and a decline in the purchasing power of the population can be noted. The social impact of this situation remains hidden, but hitherto unknown difficulties appear that combine economic optimism with confusion in the face of new social challenges.

Sant Pere Pescador: between heaven and hell. This is a municipality where very different perceptions of its economic and social situation coexist. The dominant economic sectors —camping tourism and agriculture— have not only resisted but grown. In contrast, the crisis has had devastating effects on the more fragile social sectors, that is, for those who are not lifelong residents of the town. The result is an intense social segregation that affects the town's cohesion.

Sils: new population with new problems. This municipality experienced an explosion in the construction sector during the boom period, and a consequent growth in population of both foreign-born immigrants and persons from the Barcelona metropolitan area. At the same time, it was overwhelmed by illegal developments inhabited by those who had most suffered the effects of the crisis, with the town seeing, for example, the illegal occupation of housing, an increase in school absenteeism, the difficulties of elderly persons who are isolated and the appearance of those who have been labelled as

“poor people with swimming pools”. Thus, social needs and demands have grown; although, as in prior cases, these are concentrated in the most vulnerable and least rooted sectors of the community.

Verges: the calm of being near but not on the coast. Situated in an agricultural area very close to the tourist coastline, Verges enjoys being a bit away from the coast, where it can combine agricultural, touristic, cultural and commercial activities. Additionally, it was left out of the explosion of the boom period, so that, maintaining its demographic and economic stability, and without the real estate disasters of its more touristic neighbours, it has been able to adequately withstand the crisis of 2008. However, we can still detect the impact of the crisis on the population, although with very unequal effects on recent arrivals to the town in comparison to those who have been its lifelong residents.

The responses of these municipalities: multiple reactions

The impacts of the crisis, as we have just seen, are very diverse and multiple, as have also been the responses from the different municipalities. These differences are explained by the particularities of each context, but also by the leadership, idiosyncrasies and community traditions in each case.

La Jonquera: resources and challenges. The municipal government considered that it had sufficient resources and capacities to respond to the challenges it faced. To respond it had to emphasise its social sensitivity, and the results obtained —articulated through an *innovative* arsenal of intervention programmes— have been positively evaluated. The role of the *social services bureau* stands out, a space for collaboration that facilitated the networking of multiple institutional and social actors. Among the most unique aspects of the work mentioned were the working group on prostitution, policies aimed at adolescents at risk and attempts to strengthen a very weak local identity.

Ribes de Freser: delegating the response. In contrast to the previous case, Ribes did not respond with its own resources and capacities to the social challenges faced by its population. This was a matter considered to be for the County Council. We find a municipality without operative strength, but also without a discourse or specific initiatives. Everything is delegated to supra-local institutions, which find themselves addressing the basic problems of a community that, as we have mentioned, is characterised by ageing and stagnation. These two characteristics, it seems, also describe a city government with little desire to innovate.

Sant Joan les Fonts: reaction in the face of necessity. Defined by its stability, the municipality’s responses to the crisis were limited and not very innovative. The emphasis was on maintaining the existing economic structure and responding reactively to those social problems that were perceived as periodic or isolated. They also sought the support of the County Council, an authority considered better able to identify problems and to introduce more innovative ideas on how to address them.

Sant Pere Pescador: a technical and supra-local response. In this case, a duality of perceptions regarding the initial situation corresponded to different interpretations regarding responses. Thus, among some municipal politicians there was a certain ignorance regarding what was being done, as they shifted responsibility to the county level. At the same time, municipal employees gave shape to a set of social policies that were highly focused on working within the community and networking. From their perspective, the intensity of the problems were an incentive to experiment and propose innovative interventions.

Sils: austerity and new priorities. In the face of the crisis, the municipal government acted decisively, accepting the need to carry

out a drastic review of its interventions. Saving by focusing on the most urgent needs, the government is satisfied with the results achieved. We refer to a series of very diverse and innovative initiatives; above all, the government's leadership capacities and efforts to work collaboratively stand out.

Verges: looking for answers in networks. After identifying a broad series of initiatives aimed at social cohesion, the importance of working collaboratively and citizen participation were emphasised. This was based on an innovative logic that permitted the introduction of issues such as a pooling of services, the relationship among multiple institutions and a transversal perspective that connected social issues with economic ones.

In short, the broad overview sketched out here requires we jump from the singular to the plural, from a singular vision of the crisis to a great range of experiences. Although we have worked with a limited sample, we identify three municipal profiles:

- i. Those municipalities in which the crisis remained at a distance (Ribes and Sant Joan). These are ageing and stagnant towns, in which the impacts of the crisis were limited, concentrated among the most vulnerable and cloaked under a community mantle that largely kept them hidden. Verges could also be placed in this group, although from a more dynamic position.
- ii. Those cases in which the crisis was seen from a very specific perspective. The paradigmatic case is La Jonquera, which was experiencing its own very particular economic boom that, however, has simultaneously brought with it certain social difficulties.
- iii. The municipalities of Sils and Sant Pere experienced the crisis in a very orthodox manner; that is, as the collapse of a period of economic growth that has had a strong impact on both productive structures and social cohesion.

Given these different profiles, the responses have also been different. This suggests that to explain municipal responses to the crisis the contextual factor is as important as the factor of agency. The former refers to the circumstances, both global and local, that define each municipal environment, while the latter refers to what different local agents do. We have identified two types of responses from local agents:

- i. When local actors consider that it is not their responsibility to respond, as the capacities and competencies to do so are located in other institutions.
- ii. When local actors accept the challenge of responding, although recognising —hence the constant references to collaboration and networking— that local resources and capacities are limited.

In short and simply put, local actors do not respond when they believe the crisis does not affect them, while they do respond when they experience it as something that does, a conclusion that permits us to connect perceptions of the context with the actions and positions of local actors.

In our theoretical framework we highlighted the importance of understanding and recognising the problems as a starting point for innovation. In our empirical exploration we find a correlation between those municipalities that see their situation and needs (resulting from the crisis) with greater clarity and those that articulate (more or less innovative) responses. Identifying, accepting and defining the context of need and the difficulties of the moment become the prior conditions for innovation.

ANALYSIS: SMALL INNOVATIVE MUNICIPALITIES?

After our initial descriptive approach, in this section we present an analytical reading of the cases. First, we ask up to what point can small municipalities act as *micro-innovative*

environments. Secondly, we look at whether the municipalities studied have used *motors for innovation* as stimuli to favour innovative responses to the challenges of the economic and social crisis that erupted in 2008.

Are small municipalities potentially innovative environments?

In developing our conceptual apparatus we believe that innovation cannot be the result of the application of a protocol. On the contrary, innovation appears when there are contexts which favour it. Thus, our starting hypothesis suggested the possibility of interpreting small municipalities as environments that are potentially favourable to innovation. This hypothesis is supported by the capacity of small towns to operate in a more horizontal and collaborative manner, to generate hybrid spaces for interaction and to have greater agility in planning experimental programmes. However, case studies show ambivalent results. The small town does essentially have certain traits that convert it into a potentially innovative space, although we can also identify characteristics that inhibit this potential.

First, in some of the municipalities we find strong arguments regarding their capacity to respond: *“we managed, despite our lack of resources, to turn a very difficult situation around”*. Such statements confirm that the micro-local capacity to respond is not explained by tangible resources, but by something we refer to as disperse capacities. As expressed by one of the persons interviewed, *“the sensation is that large municipalities can do more things, but in small towns we react better”*. These disperse capacities are articulated around 4 factors:

- i. A *proximity* that facilitates a deep knowledge of the local reality and permits a comprehensive diagnosis of difficulties, which is the first stimulus for innovation.
- ii. *Identity* acts as a community glue that facilitates both the functioning of networks

and relations as well as the commitment of different actors to a common interest.

- iii. Small municipalities reveal a particular *capacity to react*; a predisposition for action, to provide responses even when the tools to do so are not available. *“Perhaps —said one of our interviewees— we don’t have resources, but we get involved in the issue, if only through brashness”*.
- iv. A *capacity for articulation*, like proximity and identity, also facilitates accumulation of human resources and cooperation. As one of our interviewees said, *“here a network is not a concept but a reality”*; arguing that the conditions of mutual knowledge and informality favour a working style that is very difficult to achieve in larger and more segmented organisations.

Secondly, along with these potentialities, the case studies have also shown us the limits and difficulties small municipalities face:

- i. In a context of proximity, a *personality-driven leadership* often appears in small towns and deactivates innovative potential. Innovation requires leadership, but a leadership that is relational and connecting rather than monopolistic and messianic.
- ii. As part of identity, there can be *social control*. Identity unites a community, but it can also make it closed and impermeable to certain groups – to *“those that are not from the town”*. A closed community favours exclusion and makes innovative projects more difficult.
- iii. The capacity to react may lead to *amateurism*. A predisposition to take action is commendable, but it may hide actions that are not very professional. Small municipalities need to work with other institutions to avert this danger and to be able to materialise their innovative potential.
- iv. In contrast to the capacity for articulation there may be *deficient relations*. Relationships are the crucial factor for ex-

plaining innovation, to the extent that a disconnected municipality can never exploit this potential. In addition, we have seen that small municipalities can also suffer because they are inadequately connected. This happens when the relationships are uni-directional, when they are limited to instrumental issues and, in short, when verticality is imposed over horizontality.

To end this section it is essential to translate this combination of strong and weak factors into the terms of the theoretical characteristics we have suggested an innovative environment has:

- *Hybridisation.* Innovation does not depend on the possibility of having the best specialists, but rather, is favoured by enriching exchanges among diverse actors: hybrid spaces that offer holistic and multi-dimensional perspectives of reality (Cornella and Flores, 2007). In our case studies we find that the capacity of small municipalities to act has less to do with a certain (sectorial) professionalism and more to do with a (comprehensive) common sense, for example, through joint working groups.
- *Working with a certain imprecision.* We refer to the possibility of seeing things from a perspective beyond daily routines and, in this way, of rethinking the why, what and how of our actions. In this sense, small towns may have a panoramic vision that allows them to visualise, although it may be in broad strokes, their reality of reference. This vision, shared by diverse institutional and social actors, is crucial for concretising the innovative potential of small towns. It becomes, then, a question of taking advantage of this and avoiding this panoramic vision becoming something imprecise and amorphous.
- *Errors and failures.* This third characteristic, perhaps the most often mentioned in the literature, links innovation to the pos-

sibility to experiment and learn from both successes and failures. The wide multiplicity and diversity of small municipalities could convert them into a testing and learning laboratory. However, this possibility does not appear in cases where there is no space for making errors.

In short, we can conclude pointing out both the innovative potential of small municipalities and the frequent and important obstacles to that potential. This potential exists but can only be taken advantage of if we can activate the motors of innovation.

Do motors of innovation function adequately in small municipalities?

Up until now we have focused on the “environment” to evaluate the innovative potential of small municipalities, now we will use the concept of “motor” to evaluate the impulse that permits converting potential into reality.

The upper motor: only partially activated. We have seen little involvement from universities, while the political-administrative references are concentrated in the closest circle, the County Councils and, to a lesser degree, provincial bodies. The rest of the institutions appear to be distant and uninvolved.

Relationships with the closest circle are very common and function, basically, as a way of asking for support: “*when we have a problem we look to the County Council to resolve it for us*”. This is not, then, a relationship based on dialogue and learning, but an instrumental relationship based on supply and demand. It is based on *doing*, not on *reflecting*. Contact can be frequent and intense, but it is not likely to favour innovation.

In short, the upper motor may function, but in a partial and insufficient manner. That is, it would be necessary to extend it toward a broader range of referents (broadening the circle and approaching the universities) and, above all, reformulating the types of relationships that it stimulates. The aim should not

be to look *upward*, expecting resources and concrete responses, but to generate a framework that inspires thinking about innovative alternatives.

The lateral motor: practically inexistent. Given the fragmentation of the municipal map, horizontal relationships and learning among peers should be a particularly active and fruitful motor. However, at least in regard to our cases, this motor is practically paralysed. Small municipalities tend to look upward to demand support; it is unusual that they look to the sides to exchange experiences and to develop networks for learning. This situation significantly hampers their learning capacity.

The lateral motor appears to be deactivated in the municipalities in our sample. Although the municipalities do not appear interested in it, this is a motor that could be simply and productively used. Based on our interviews, instrumental logic (aimed at help in doing things) is imposed over innovative logic (linked to thinking together) and, in these circumstances, vertical relationships appear to be more interesting than horizontal ones.

The internal motor: the main impulse? This third motor is the one that was most referenced in our interviews. In a small municipality, great importance is given to the teamwork that carries out municipal actions and that, with a strong commitment, provides imaginative responses in periods of particular difficulty. The reduced size of these municipalities facilitates the capacities we have looked at: one of the interviewees commented that "*here teamwork is real, we really do it*".

However, in contrast to this optimistic approach, certain limits also appear regarding this motor, which depend on very weak structures and very limited resources. Beyond defending the work done by the group that led responses to the crisis, the interviewees also revealed informal, unprofessional

dynamics and that day to day pressures could also be a barrier to stimulating innovation.

The external motor: yes to the community, but not so much. This fourth motor is commonly invoked as the main innovative force in our society. In the literature on *social innovation*, this motor contributes knowledge and energy rooted in the local community (Moulaert *et al.*, 2010). However, this literature refers predominantly to urban environments, so that its use in the context of small municipalities can be problematic. In these environments, as we have seen in our case studies, we find ageing populations and declining associative structures, so that the innovative potential of this motor is seriously impaired. The division that is often found between those "from the town" and those who more recently arrived also limits this potential.

This is an active and valued motor in the municipalities in our sample. However, it seems that while we find a proliferation of rhetorical references, they must be nuanced when we look at the empirical details from our case studies. Thus, the community in these small municipalities reveals itself to be fragile, divided and very conditioned by its relationships with the local government. The result is that the community is important in generating innovation, but perhaps less than the literature focused on urban environments suggests.

We concluded the previous section emphasising the innovative potential of the micro-environments of small municipalities, while here we add that this potential is not sufficiently stimulated by motors of innovation: the upper motor functions with problems, the lateral motor is inexistent, the internal motor is ambivalent and the external is excessively fragile. In these conditions the capacity to take advantage of innovative potential is limited and this explains the limited innovations that have been generated in small municipalities.

CONCLUSIONS: POTENTIAL FOR AND RESISTANCE TO INNOVATION IN SMALL MUNICIPALITIES

After our empirical examination we can state that the small municipalities in our sample do have innovative potential, but they were not able to sufficiently materialize this capacity. In theory, they are spaces that are conducive to innovation, but this potential was frustrated by the lack of power of the motors for innovation. The end result in terms of innovation was modest. The cases analysed show the desire of small municipalities to respond to the challenges of the crisis, but their responses were weak from the perspective of innovation. Using the distinction of Cornella and Flores (2007), we detect more *continual* innovation than *radical* innovation; in other words, they look for new responses generated outside, but they do not contribute innovations generated internally.

The field work we carried out also permits us to identify possibilities for improvement, or if preferred, concrete interventions that could contribute to transforming innovative potential into reality. Specifically, we refer to three aspects:

Broaden and modify network relations. The main ingredients in innovation are the relationships, exchanges and dialogue that generate ideas and learning. The efforts of small municipalities to broaden and adequately articulate these relationships can be very useful. There is an extensive academic literature that can, under the conceptual umbrella of network management, help in moving in this direction (Pierre, 2000; Haher and Wagenaar, 1998; Kooiman, 2003; Sørensen and Torfing, 2008), although we must translate it into the language and reality of small municipalities.

A factor to highlight in articulating these networks is recognition of interdependency; that is, it is not a question of being self-sufficient (independent), nor of expecting vertical support and/or instructions (dependent), but

of recognising collaborative and complementary relationships. Interdependence leads from a scenario where *doing* dominates (through the distribution of functions) to one with the possibility of *thinking* (opening up spaces for meeting and dialogue). Relationships, in this way, overcome instrumental supports and facilitate the generation of substantive contributions. Introducing the idea of interdependency in a small municipality should not be difficult, as it is a simple recognition of reality. The challenge is more how to articulate this interdependency from an understanding of not only the limits but the potentials of these micro-environments.

Improving local leadership. To foster innovation in small municipalities, a second challenge is that of the capacity and style of local leadership. What is needed is a leadership less oriented toward managerial and executive functions than toward distributive and relational capacities. This is a leadership that the literature defines as one which articulates, listens and generates synergies among diverse actors (Heifetz, 1997; Moore, 1988; Pollit, 2004; Gardner, 2004). This leadership has to be both strong (to foster spaces for meeting and reflection in organisations not accustomed to doing this) and modest (not offering instructions, but incorporating the knowledge of others).

This style of leaderships demands persons who can act as “bridges”, persons who, through their relationships, can achieve the multiplication of ideas and generate innovation. These are persons with the capacity to empathize, to work in teams, to mediate, able to generate participatory dynamics and to negotiate. They are exceptional persons that are not easy to find in small municipalities and, as a consequence, lead us to suggest the possibility of shifting from persons to “bridging institutions”. These are institutions that promote intelligence through creating spaces for meeting and stimulating dialogue. This could be a role played by County Councils if they would renounce their instrumental

relationships and construct a new model of relationship with the local, if they acted as bridges more than as service providers.

Favouring innovation. A last aspect — much emphasised in academic literature (Friedman, 1992; Silverman, 2004; Fung, 2005; Swynbedouw, 2005)— places the accent on the innovative capacity of the community. When we shift these arguments to the setting of small municipalities, we find a much more fragile reality than expected. As a consequence, a third challenge is strengthening these social capacities and, to do this, the keys are to both strengthen community feeling and structure civic organisations in favour of a more cohesive community open to its more recent arrivals.

We end then returning to our initial questions and hypothesis. Small municipalities are spaces capable of generating innovation, although they do so in limited and modest ways. The peculiarities of their environment grants them innovative potential, but we should continue working to strengthen the motors that permit them to convert potential into reality. In any case, in a reality such as Spain, plagued by small municipalities, relying on the executive and operative capacities of local governments would be absurd. Instead, their conditions of proximity and identity generate quality knowledge from which to articulate innovative ideas. In reverse of the environmental slogan “think globally, act locally” we propose the idea to “think locally, act globally”, an idea that, if we know how to stimulate it, can be a focus of innovation in times of crisis and upheaval.

BIBLIOGRAPHY

- Axelroad, Robert and Cohen, Michael D. (2000). *Harnessing Complexity: Organizational Implications of a Scientific Frontier*. New York: Basic Books.
- Ayob, Noorseha; Teasdale, Simon and Fagan, Kylie (2016). “How Social Innovation ‘Came to Be’: Tracing the Evolution of a Contested Concept”. *Journal of Social Policy*, 45(4): 635-653.
- Baumol, William J. (2002). *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Blanco, Ismael and Gomà, Ricard (2016). *El Municipalisme del Bé Comú*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Borins, Sandford (2001). “The Challenge of Innovation in Government”. *IBM Center for the Business of Government*.
- Bovens, Mark and Hart, Paul (1998). *Understanding Policy Fiascoes*. New Brunswick: Transaction Press.
- Brugué, Quim (2009). “Una Administración que Habla es una Administración que Piensa”. In: Gobierno de Aragón (ed.). *Participación ciudadana para una Administración deliberativa*. Zaragoza: Departamento de Presidencia-Gobierno de Aragón.
- Brugué, Quim; Biosca, Silvia and Vilchez, David (2013). “Democràcia i Participació Ciutadana. Realitat i Futur als Petits Municipis de Catalunya”. In: Canal, R. (ed.). *Ciudades y pueblos que pueden durar. Políticas locales para una nueva época*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Brugué, Quim; Blanco, Ismael and Boada, Julia (2012). “Els Motors de la Innovació a l’Administració Pública”. *Escola d’Administració Pública de Catalunya*.
- Cornella, Alfons and Flores, Antoni (2007). *La Alquimia de la Innovación: Reloaded*. Barcelona: Deusto.
- Esquirol, Josep M. (2015). *La Resistència Intíma: Assaig d’una Filosofia de Proximitat*. Barcelona: Acantilado.
- European Commission (2010). “Empowering People, Driving Change. Social Innovation in the European Union”. *Bureau of European Policy Advisers*.
- Friedman, John (1992). *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Cambridge: Blackwell.
- Fundación Kaleidos (2011). *Transversalidad en los proyectos locales. De la teoría a la práctica*. Gijón: Ediciones Trea.
- Fung, Archon (2005). *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Gardner, Howard (2004). *Mentes flexibles*. Barcelona: Paidós.

- Goldenberg, Mark *et al.* (2009). "Social Innovation in Canada: An Update". *CPRN Research Report*.
- Gurrutxaga, Ander and Echeverría, Javier (2013). *La Luz de la Luciérnaga*. Madrid: Moral, Ciencia y Sociedad en la Europa del Siglo XXI.
- Hajer, Maarten and Wagenaar, Hendrik (1998). *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heifetz, Ronald A. (1997). *Liderazgo sin respuestas fáciles. Propuestas para un nuevo diálogo en tiempos difíciles*. Barcelona: Paidós.
- Howaldt, Jürgen and Schwarz, Michael (2010). *Social Innovation. Concepts, Research Fields and International Trends*. International Monitoring.
- Innerarity, Daniel (2011). *La democracia del conocimiento. Por una sociedad inteligente*. Barcelona: Paidós.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- Mandell, Mirna and Steelman, Toddi (2003). "Understanding What Can Be Accomplished through Interorganizational Innovations. The Importance of Typologies, Context and Management Strategies". *Public Management Review*, 5(2): 197-224.
- Mingione, Enzo and Oberti, Marco (2003). "The Struggle against Social Exclusion at the Local Level. Diversity and Convergence in European Cities". *European Journal of Spatial Development*, 1: 1-23.
- Moore, Mark H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Moore, Mark H.; Sparrow, Malcolm and Spelman, William (1997). "Innovation in Policing Production Line to Jobs Shops". In: Behn, R. D. y Altshuler, A. A. (eds.). *Innovation in American Government*. Washington: Brookings Institution Press.
- Morgan, Gareth (1992). *Imagination. The Art of Creative Management*. London: Sage.
- Moulaert, Frank *et al.* (2010). *Can Neighbourhoods Save the City? Community Development and Social Innovation*. London: Routledge.
- Mulgan, Geoff (2007). *Ready or Not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously*. Available at: https://www.nesta.org.uk/sites/default/files/ready_or_not.pdf, access March 16, 2018.
- Neumeier, Stefan (2016). "Social Innovation in Rural Development. Identifying the Key Factors of Success". *The Geographical Journal*, 183(1): 1-27.
- O'Leary, Rosemary and Blomgren, Lisa (2009). *The Collaborative Public Manager. New Ideas for the Twenty-First Century*. Washington: Georgetown University.
- O'Leary, Rosemary; Van Slyke, David and Soonhee, Kim (2010). *The Future of Public Administration Around the World*. Washington: Georgetown University.
- OCDE (2006). "The New Rural Paradigm. Policies and Governance". Paris: OECD Rural Policy Reviews.
- Oosterlynck, Stijn and González, Sara (2013). "Don't Waste a Crisis. Opening Up the City Yet Again for Neoliberal Experimentation". *International Journal of Urban and Regional Research*.
- Oosterlynck, Stijn *et al.* (2013). "The Butterfly and The Elephant: Local Social Innovation, the Welfare State and New Poverty Dynamics". *IMPROVÉ*.
- Osborne, Stephen P. and Brown, Kerry (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. London: Routledge.
- Parés, Marc (2006). "Participació, Administració i Ciutadania als Petits Municipis". Informe IGOP sin publicar (www.igop.uab.cat).
- Pierre, Jon (ed.) (2000). *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollit, Christopher (2004). *The Essential Public Manager*. Philadelphia: Open University Press.
- Pollit, Christopher and Hupe, Peter (2011). "Talking about Government". *Public Management Review*, 13(5): 641-658.
- Putnam, Robert (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Saraceno, Chiara (ed.) (2002). *Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes*. Bristol: The Policy Press.
- Silverman, Robert (ed.) (2004). *Community-Based Organizations. The intersection of Social Capital and Local Context in Contemporary Urban Society*. Detroit: Wayne State University Press.
- Sørensen, Eva and Torfing, Jacob (2008). *Theories of Democratic Network Governance*. London: MacMillan.
- Souza, Xavier de (2008). *Democracy as Problem Solving. Civic Capacity in Communities Across the Globe*. Cambridge: The MIT Press.
- Stirling, Andy (2014). "Towards Innovation Democracy? Participacion, Responsibility and Precau-

- tion in Innovations Governance”. STEPS Working Paper, 78.
- Subirats, Joan (2016). *El Poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Madrid: Catarata.
- Subirats, Joan and García, Angela (eds.) (2015). *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*. Barcelona: Icaria.
- Swyngedouw, Erik (2005). “Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State”. *Urban Studies*, 42(11): 1991-2001.
- Wagenaar, Hendrik (2007). “Governance, Complexity, and Democratic Participation”. *The American Review of Public Administration*, 37(1): 17-50.
- Waterman, Robert H. (1989). *Adhocracia*. Barcelona: Ariel.
- Weber, Edward P. and Khademian, Anne M. (2008). “Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings”. *Public Administration Review*, 68(2): 334-349.

RECEPTION: April 24, 2018

REVIEW: December 18, 2018

ACCEPTANCE: March 25, 2019

El potencial innovador de los pequeños municipios: de la teoría a la práctica

*The Innovative Potential of Small Municipalities:
From Theory to Practice*

Eduard Carrera, Quim Brugué, Xavier Casademont y Macià Serra

Palabras clave

- Gestión pública
- Gobernanza local
- Innovación

Key words

- Public Management
- Local Governance
- Innovation

Resumen

Situados en un contexto de creciente complejidad, los pequeños municipios se ven sometidos a la necesidad de aprovechar su potencial innovador. A partir de estas premisas, el artículo analiza empíricamente seis municipios de la provincia de Girona, y se pregunta hasta qué punto los pequeños municipios, a pesar de su fragilidad ejecutiva, deberían ser espacios privilegiados para promover políticas públicas innovadoras. Los casos analizados muestran la voluntad de los pequeños municipios de responder a los retos de la crisis, pero sus respuestas tienen un perfil bajo desde la óptica de la innovación. Un potencial que no acaba de materializarse.

Abstract

Located in a context of increasing complexity, small municipalities must take advantage of their innovative potential. Starting from this premise, this article provides an empirical analysis of 6 municipalities in the Spanish province of Girona, and asks up to what point small municipalities, despite the fragility of their executive powers, can be privileged spaces for fostering innovative public policies. The cases analysed reveal the desire of small municipalities to respond to the challenges of the recent economic crisis, but from the perspective of innovation their responses were limited, this potential unreached.

Cómo citar

Carrera, Eduard; Brugué, Quim; Casademont, Xavier y Serra, Macià (2019). «El potencial innovador de los pequeños municipios: de la teoría a la práctica». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 168: 3-20. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.168.3>)

La versión en inglés de este artículo puede consultarse en <http://reis.cis.es>

Eduard Carrera, Quim Brugué, Xavier Casademont y Macià Serra: Equipo de investigación CISA de la Universitat de Girona | eduard.carrerafossas@udg.edu | q.brugue@udg.edu | xavier.casademont@udg.edu | macia.serra@udg.edu

INTRODUCCIÓN¹

El concepto de innovación aparece de forma prolífica en la literatura académica, adoptando formas y definiciones muy diversas. Politt y Hupe (2011) definen la innovación como un *concepto mágico*. Un término que utilizan tanto aquellos que creen en la capacidad salvadora de las nuevas tecnologías como los emprendedores que buscan nuevos nichos de negocio o los activistas que apuestan por la transformación social.

Además, ha sido frecuente considerar que el ámbito privado es más proclive a la innovación que el ámbito público (Baumol, 2002). Se ha impuesto la percepción de que las ideas innovadoras siempre nacen en entornos empresariales marcados por la competencia, mientras que las burocracias públicas se muestran resistentes al cambio y a la innovación (Mulgan, 2007). Esta percepción, sin embargo, no siempre se corresponde con la realidad. Considerar las instituciones públicas como espacios impermeables a la innovación a menudo no es más que un prejuicio. Una caricatura que esconde la constante necesidad de todas las instituciones de adaptarse a un entorno cambiante (Subirats y García, 2015).

En este artículo nos ocuparemos precisamente de la capacidad de innovación de las instituciones públicas, asumiendo que, en un contexto de transformación social y económica como el que estamos atravesando, la innovación no es una opción para las instituciones públicas, es un imperativo. Tanto para las grandes organizaciones públicas como para las pequeñas instituciones locales que deben hacer frente de manera cotidiana a las

demandas y las expectativas de la ciudadanía (Borins, 2001). Es más, en este artículo pretendemos contrastar una hipótesis según la cual los pequeños municipios, a pesar de su fragilidad ejecutiva, deberían ser espacios privilegiados para promover políticas públicas innovadoras.

Por lo tanto, con relación a nuestra investigación precedente (Brugué *et al.*, 2012), este artículo incorpora dos novedades. En primer lugar, situamos el análisis empírico en seis pequeños municipios de la provincia de Girona: menos de 6.000 habitantes. En segundo lugar, nos preguntamos cómo estos pequeños municipios han reaccionado frente a la crisis de 2008, explorando su capacidad de respuesta y analizando el carácter más o menos innovador de las mismas.

A partir de estos objetivos, el artículo se estructura en tres apartados. En el primero presentamos el marco teórico. En el segundo abordamos los estudios de caso realizados en seis municipios de la provincia de Girona, ofreciendo tanto una aproximación descriptiva como una lectura analítica. Finalmente, cerraremos el artículo con algunas conclusiones y recomendaciones destinadas a favorecer la capacidad innovadora en los pequeños municipios.

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

Los cambios sociales, los desajustes del Estado de bienestar, las transformaciones tecnológicas y las dinámicas económicas de un capitalismo desbocado han generado un colapso de las políticas públicas más tradicionales y una intensa incertidumbre sobre cómo sustituirlas por planteamientos más innovadores y adaptados a la nueva situación.

En la literatura académica sobre innovación se reconoce la polisemia y la ambigüedad del término, así como la pluralidad de enfoques existentes a la hora de analizarla. El debate, además, se ha vinculado tanto a consideraciones predominantemente tecnológicas

¹ Este artículo es el resultado de una investigación más amplia desarrollada durante el año 2016 por el equipo de investigación CISA de la Universitat de Girona en el marco de una ayuda competitiva a la investigación de la Escuela de Administración Pública de Cataluña (referencia 2014EAPC00011). El informe completo del trabajo está disponible en http://eapc.gencat.cat/ca/detalls/Article/politiques_municipals_innovadores.

cas (Stirling, 2014) como a reflexiones que tienen su origen en las estrategias de modernización gerencial (Mandell y Steelman, 2003) o a la necesidad de hacer frente a nuevas problemáticas sociales (Oosterlynck *et al.*, 2013). También ha encontrado una fructífera línea centrada en la capacidad de la propia comunidad para empoderarse y abordar, de este modo, sus propios problemas (Goldenberg *et al.*, 2009; Howaldt y Schwarz, 2010; European Commission, 2010). En nuestras volátiles sociedades actuales, la innovación se ha convertido, pues, en una retórica omnipresente (Moore *et al.*, 1997; Osborne y Brown, 2005; Ayob *et al.*, 2016).

Podríamos, sin embargo, distinguir entre dos aproximaciones básicas a la innovación: la instrumental y la sustantiva. Desde una aproximación instrumental, la innovación se produce a partir de la introducción de técnicas que permiten mejorar la eficiencia de determinadas acciones. La innovación, en consecuencia, no transforma el contenido de lo que hacemos sino la forma operativa de realizarlo. En cambio, desde una perspectiva sustantiva, la innovación implica hacer cosas distintas; es decir, no solo mejorar las respuestas ya dadas sino cambiar las preguntas y encontrar respuestas hasta entonces desconocidas. Aunque ambos tipos de innovación pueden —y deben— complementarse, nuestra aproximación pondrá el acento en la dimensión sustantiva.

Instituciones innovadoras: de la teoría a la práctica

Las instituciones públicas no viven aisladas de su entorno. Son, más bien, organizaciones que reflejan la realidad y que, al mismo tiempo, interactúan con ella con la aspiración de transformarla. Este estrecho vínculo con su entorno socioeconómico explica por qué la innovación les resulta ineludible. Una necesidad que, sin embargo, no es fácil de concretar en prácticas innovadoras efectivas. Las inercias administrativas dificultan la ca-

pacidad innovadora de las instituciones públicas, reflejando una contradicción entre sus obligaciones garantistas y la necesidad de dar respuestas a situaciones de cambio; una contradicción que explica tanto lo que algunos han denominado el fracaso de las políticas públicas (Bovens y Hart, 1998) como tensiones organizativas que nos conducen hacia nuevos paradigmas como la gobernanza o la administración relacional (Brugué *et al.*, 2012; Weber y Khademian, 2008).

Estos nuevos paradigmas se construyen sobre la necesidad de asumir la complejidad tanto de los asuntos a tratar como de las respuestas a articular. Más concretamente, la literatura especializada sugiere trasladarnos de la *racionalidad tecnocrática* a la *racionalidad deliberativa* (Axelrod y Cohen, 2000; Wagenaar, 2007). También se propone aprovechar los conocimientos de proximidad y la capacidad de interactuar en entornos locales que permiten la creación de espacios de aprendizaje (Gurrutxaga y Echeverría, 2013; Moulart *et al.*, 2010; Oosterlynck y González, 2013). Tanto la deliberación como la proximidad son factores que permiten articular la complejidad y, por lo tanto, ofrecer respuestas adaptables a un contexto que se encuentra en profunda transformación (Brugué, 2009).

Para superar este desafío y movernos desde la teoría a la práctica, proponemos usar dos variables: el *entorno* que promueve la capacidad innovadora y los *motores* que convierten este potencial en prácticas innovadoras efectivas. Consideramos, por tanto, que la innovación no depende de procesos o protocolos que la determinan, sino de contextos (entornos) y de estímulos (motores) que la favorecen (Brugué *et al.*, 2012).

Por un lado, nos referimos al *entorno* para entender qué características del contexto pueden hacernos más proclives a la innovación. El entorno no determina la innovación, pero puede ser un factor que la facilite si dispone de algunas características peculiares:

- i. En primer lugar, *aceptar el error*. Un entorno innovador debe permitir que tanto la ignorancia como el error sean reconocidos y utilizados como fuente de conocimiento. En la sociedad del conocimiento, tal como afirma Innerarity (2011), una organización que no sea capaz de poner en duda aquello que hace y de asumir que no obtiene unos resultados satisfactorios, nunca podrá ser innovadora. En este sentido, los pequeños ayuntamientos españoles han sufrido desde 2008 una situación crítica que ha combinado la emergencia de nuevos problemas con la incapacidad para abordarlos. Reconocer este punto de partida nos permite dotar al entorno local de un primer rasgo favorecedor de la innovación.
- ii. En segundo lugar, *trabajar desde la inexactitud*. Un entorno innovador debe tolerar que se trabaje desde una «inexactitud creativa». Estar excesivamente centrado en los detalles del trabajo cotidiano y no permitir una mirada abierta y panorámica es un claro inhibidor de la innovación. En la práctica, trabajar con metáforas es una forma de favorecer la creatividad (Morgan, 1992). También los entornos informales y poco estructurados (Waterman, 1989) o las estructuras organizativas transversales (Fundación Kaleidos, 2011) favorecen la aparición de miradas innovadoras. En este sentido, los pequeños municipios tienen una comprensión más panorámica e integral de su realidad y, por lo tanto, pueden estar mejor posicionados para iniciar un viaje reflexivo que genere nuevo conocimiento.
- iii. En tercer lugar, *facilitar la hibridación*. Un entorno innovador ha de asumir la pluralidad de perspectivas. Necesita aceptar la no exclusividad en la producción del conocimiento, incorporando el disenso, el conflicto y la diversidad como fuerzas transformadoras y generadoras de innovación. Este es uno de los puntos clave que recogen las teorías de la complejidad, las cuales demuestran la posibilidad de un orden que emerge del desorden fruto de procesos de relaciones espontáneas (Axelrod y Cohen, 2000; Wagenaar, 2007). De nuevo, las proximidades locales podrían favorecer este tipo de entornos.
- Por otro lado, más allá del potencial facilitador de un entorno innovador, se necesitan estímulos que conviertan el potencial en realidad. Nos referiremos a estos estímulos —a estas palancas— como los *motores de la innovación*:
- i. El *motor superior* se caracteriza por su capacidad para impulsar la innovación desde una situación que permita tomar distancia y trabajar con una visión holística y panorámica. Nos referimos a este cuando el estímulo innovador proviene de instituciones «superiores», como pueden ser las diputaciones, la comunidad autónoma, la universidad, el Estado o la UE. Estas entidades disponen de atalayas y recursos que pueden ser muy útiles para inspirar innovaciones de carácter más local (Blanco y Gomà, 2016; Subirats, 2016).
- ii. El *motor lateral* se basa en el conocimiento, la comparación y el posterior traslado de aquellas experiencias que han sido protagonizadas por otros municipios. Favorece la innovación a partir del aprendizaje entre iguales o similares. Se trata de un motor que funciona no solo a partir de la transferibilidad que facilita la similitud, sino también por la cultura del «a ver si yo seré menos». La innovación por comparación puede resultar estimulante, mientras que la imitación puede provocar intervenciones descontextualizadas y poco relevantes (Mingione y Oberti, 2003; Sacraceno, 2002).
- iii. El *motor interno* se refiere al potencial innovador de la propia organización, de las personas que forman parte de ella. Las instituciones públicas disponen de un amplio conocimiento, tanto de ellas mis-

mas como del entorno donde operan. Un conocimiento que, adecuadamente canalizado, puede suponer un enorme caudal innovador.

- iv. El *motor externo* actúa a partir del potencial innovador que una institución puede absorber de las personas y de la comunidad con la que interactúa. En el caso de los pequeños municipios, se aprovecharía de la proximidad y del contacto cotidiano. Existe una amplia literatura académica ligada al concepto de «innovación social» que subraya el potencial innovador de la comunidad y de la ciudadanía (Friedman, 1992; Putnam, 1993; Silverman, 2004; Fung, 2005; Swynbgedouw, 2005; de Souza, 2008; Moulaert *et al.*, 2010).

La capacidad de innovación en los pequeños municipios

Los pequeños municipios representan en España un porcentaje muy elevado de las más de 9.000 entidades locales². Se trata de instituciones muy próximas a la ciudadanía, aunque poco dotadas de capacidades, con una enorme incidencia en la calidad de vida de su población. Entornos que se caracterizan por un conocimiento profundo de los problemas de su comunidad, por una visión integral de los mismos y por un compromiso de acción que, al menos potencialmente, podría convertirlos en espacios propicios para la innovación.

Así, la hipótesis que pretendemos validar o refutar en nuestro estudio se refiere a si, efectivamente, los pequeños municipios, a pesar de sus debilidades operativas y de sus escasos recursos, son entornos que fa-

vorecen la innovación. Usando otros términos, nos preguntamos hasta qué punto los pequeños municipios, aunque infradotados de músculo ejecutivo, disponen de capacidad para pensar y diseñar respuestas innovadoras a los retos que deben afrontar sus comunidades. Una hipótesis que ya ha sido apuntada por otros autores, pero que ha sido escasamente contrastada empíricamente (OCDE, 2006; Esquirol, 2015; Neumeier, 2016).

Ya nos hemos referido a las dificultades de combinar la cultura de nuestras instituciones públicas con las demandas de innovación (O'Leary y Blomgren, 2009; O'Leary *et al.*, 2010). Sin embargo, quizá estas podrían superarse en entornos suficientemente reducidos; entornos donde las lógicas segmentadoras, tecnocráticas y especializadoras no han logrado imponerse. El conocimiento cotidiano de la realidad y la informalidad del funcionamiento de unas estructuras muy frágiles podrían ser acicates para la innovación. Los pequeños municipios podrían conformar así un espacio con potencial de aprendizaje y con posibilidades de repensar sus inercias de funcionamiento. En palabras de Blanco y Gomà:

El ámbito local es un espacio relevante para la participación política de la ciudadanía. En un mundo crecientemente globalizado e interconectado, podría parecer que la esfera local va perdiendo significado en el día a día de las personas. Pero lo cierto es que buena parte de nuestras experiencias vitales siguen produciéndose en las coordenadas de la cotidianidad, de nuestros barrios, municipios y ciudades. En el espacio local, los problemas nos resultan más cercanos y comprensibles que en otras escalas territoriales. Las aspiraciones y luchas también (2016: 31).

Siguiendo la estela de la hipótesis que estamos proponiendo, nuestro estudio empírico se centrará en tres aspectos: identificar la situación y los retos de una muestra de pequeños municipios sometidos a las pre-

² No está nada claro dónde situar la línea divisoria entre municipios pequeños, medianos o grandes. Se trata de una decisión arbitraria, de manera que a efectos de nuestro estudio nos hemos situado en la franja de los municipios con menos de 6.000 habitantes. Estos representan un porcentaje superior al 80% de los municipios españoles (Parés, 2006; Brugué *et al.*, 2013).

siones de la grave crisis económica de 2008, valorar hasta qué punto han sido estos municipios capaces de articular respuestas innovadoras a esta situación y, en términos ya más claramente analíticos, estudiar las características del entorno local y el estímulo que pueden haber obtenido de los distintos motores para la innovación.

ESTUDIOS DE CASO: ¿PEQUEÑOS MUNICIPIOS INNOVADORES?

Una vez delimitado el marco teórico, hemos de aportar las evidencias empíricas que han validado o refutado las hipótesis de nuestro trabajo. Con este objetivo en mente, en el primer epígrafe presentaremos los aspectos metodológicos de nuestra investigación, explicando cómo se identificaron los casos de estudio y qué tipo de exploración cualitativa

realizamos. En el segundo ofreceremos una mirada descriptiva a los seis municipios de nuestra muestra. Finalmente, nos trasladaremos de la descripción al análisis para, de este modo, interpretar los casos usando las categorías elaboradas en los apartados anteriores. De esta forma, podremos contrastar nuestras hipótesis y alcanzar las conclusiones del artículo.

Selección de casos y trabajo de campo

Para seleccionar los casos de estudio nos hemos situado en el contexto de la provincia de Girona, un territorio donde —al igual que sucede para el conjunto de España— nos encontramos con un porcentaje superior al 80% de municipios con una población inferior a los 6.000 habitantes. Los casos escogidos se situarán entre los 1.000 y los 6.000

TABLA 1. El perfil de los municipios de la muestra

	La Jonquera	Ribes de Freser	Sant Joan les Fonts	Sant Pere Pescador	Sils	Verges	Total provincia
Población total	3.115	1.859	2.919	2.138	5.851	1.195	756.156
Variación anual (%)	-0,64	-1,69	0,90	-1,70	2,92	-1,24	-0,72
Variación 2010-2014 (%)	0,29	-3,68	3,11	5,16	9,24	2,49	0,41
Hombres	1.576	916	1.442	1.142	2.968	572	379.175
Mujeres	1.539	943	1.477	996	2.883	623	376.981
Jóvenes (%)	18,39	11,03	13,70	16,88	19,02	15,56	17,48
Adultos (%)	67,35	60,41	63,00	67,77	65,53	62,18	65,81
Gente mayor (%)	14,25	28,56	23,30	15,34	15,45	22,26	16,71
Índice envejecimiento	77,49	259,02	170	90,86	81,22	143,01	95,63
Edad mediana	38,99	49,2	45,84	40,12	39,94	44,99	41,1
Tasa de extranjería (%)	33,61	6,02	7,91	39,10	11,13	16,32	19,88
Deuda por habitante	269	801	1.535	280	242	364	661
Tasa de paro registrado (2015) (%)	13,30	9,33	9,11	8,91	12,59	7,93	10,96
Variación paro 2011-2015 (%)	-10,25	-24,24	-4,79	-24,31	-7,26	-18,33	-15,69

Fuente: Elaboración propia a partir de IDESCAT (todos los datos hacen referencia al año 2014, excepto la tasa de paro, que corresponde a enero del 2015).

habitantes. También hemos considerado la importancia de representar la enorme diversidad de realidades que se reflejan en el micromunicipalismo. Así pues, los municipios elegidos representan tanto las diferentes comarcas de la provincia de Girona como las diversas dinámicas socioeconómicas presentes en el territorio (tabla 1).

No podemos presentar una lectura exhaustiva de los datos, pero sí destacar las principales características de los seis municipios escogidos. Observamos, en primer lugar, en relación con el número de habitantes, que los municipios escogidos oscilan entre los 1.195 habitantes de Verges y los 5.851 de Sils. En segundo lugar, se incorporan dinámicas demográficas diversas, sobre todo respecto a los ritmos de crecimiento (del -1,69% de Ribes de Freser al +2,92% de Sils) y a la pirámide de edad (entre el intenso envejecimiento de Ribes de Freser y la juventud de La Jonquera). Un tercer aspecto relevante es la población inmigrante, donde son reseñables las distancias entre el 6,02% de Ribes de Freser y el 39,10% de Sant Pere Pescador. Finalmente, hemos considerado los índices de riqueza y las dinámicas ocupacionales, aunque en estos ámbitos las diferencias son menos significativas (entre el 8% de paro en Verges y el 13% en La Jonquera).

Al combinar las diferentes variables hemos intentado que cada uno de los seis municipios disponga de un perfil específico, de manera que sus particularidades puedan ser utilizadas como variables independientes a la hora de explicar variaciones en la capacidad de innovación. En la tabla 2 recogemos de manera sintética, a través de palabras clave, estos perfiles.

El trabajo de campo ha consistido, en primer lugar, en acceder a la documentación básica sobre la situación de cada municipio y de las actuaciones desplegadas por el gobierno local en respuesta a la crisis de 2008 durante el mandato 2011-2015. En segundo lugar, hemos generado información cualitati-

va a través de 31 entrevistas semiestructuradas a perfiles políticos, técnicos y ciudadanos³. Las entrevistas buscaban más un relato que una información detallada, intentando no condicionar a los entrevistados con conceptos y categorías analíticas⁴.

Pequeños municipios frente a la crisis: situación vivida y respuestas articuladas

El objetivo de este epígrafe es aproximarnos descriptivamente a la realidad de cada uno de nuestros casos de estudio. En el informe de investigación disponemos de una información detallada, mientras que en este artículo nos limitaremos a exponer los principales rasgos de cada municipio.

La experiencia de la crisis: municipios diversos, impactos diferentes

Todos los municipios de la muestra tienen un recuerdo negativo de la crisis de 2008, aunque sus experiencias son muy diversas. Algunos sintieron sus efectos de manera inmediata e intensa, mientras que otros lo hicieron de una forma indirecta y progresiva. Para algunos la crisis supuso un punto de inflexión, mientras que para otros no fue más que una simple perturbación coyuntural. Vamos, pues, a sintetizar estas diferencias.

La Jonquera: éxitos económicos y peajes sociales. En este municipio fronterizo el

³ En concreto, las 31 entrevistas se distribuyeron de la manera siguiente: 3 en La Jonquera, 7 en Ribes de Freser, 3 en Sant Joan les Fonts, 3 en Sant Pere Pescador, 6 en Sils, 5 en Verges, 1 en el Consejo Comarcal del Ripollès y 3 en el Consejo Comarcal de la Selva.

⁴ Aunque sea de forma sumaria, la entrevista se desarrollaba a través de los siguientes puntos: 1) información básica sobre la persona entrevistada y su relación con el municipio; 2) recuerdo de los principales cambios producidos durante la última década en el municipio; 3) referencias específicas a la crisis de 2008 y cómo esta influyó en el municipio; 4) explicar cómo reaccionó el pueblo y, de manera más específica, el Ayuntamiento ante estos cambios y desafíos; y 5) relatar cómo imagina a su pueblo dentro de diez años y qué considera debería hacerse para promover un futuro de estabilidad económica y cohesión social.

TABLA 2. Principales rasgos distintivos de los municipios de la muestra

	La Jonquera	Ribes de Freser	Sant Joan les Fonts	Sant Pere Pescador	Sils	Verges
Ubicación	Frontera	Montaña	Montaña	Litoral	Estación ferroviaria	Prelitoral
Edades	Joven	Envejecimiento	Envejecimiento	Mediana	Mediana	Mediana
Extranjería	Alta	Baja	Baja	Alta	Media	Media
Sectores productivos	Servicios	Baja actividad	Industria	Turismo	Logística	Agricultura
Tasa de paro	Alta	Baja	Mediana	Mediana	Alta	Mediana

Fuente: Elaboración propia.

punto de inflexión no se produce en 2008, sino en 1993, año en el que se abren las fronteras y se altera totalmente su actividad económica y su estructura social. A partir de un hecho tan traumático, el pueblo tiene la necesidad de reinventarse y, tras un proceso de reflexión estratégica, apuesta por convertirse en un centro logístico y en un referente comercial. Este ha sido un modelo de éxito que le ha permitido superar la crisis sin excesivas dificultades económicas. Sin embargo, también destacan los impactos sociales de un peculiar modelo de desarrollo, donde actividades sumergidas e ilegales juegan un papel relevante. Unos impactos que se traducen en dinámicas como la fragilización de las estructuras asociativas, el aumento de comportamientos de riesgo entre los jóvenes, el acceso irregular al trabajo, los problemas relacionados con las adicciones y la salud mental o la creciente percepción de inseguridad.

Ribes de Freser: estancamiento y envejecimiento. Como en el caso anterior, la crisis de 2008 no fue determinante. La situación de Ribes se explica por la crisis industrial de los años ochenta y por el estancamiento que vive desde entonces. El municipio se mantiene con una actividad mínima, no genera nueva ocupación para los jóvenes y la población envejece. En términos sociales, la estabili-

dad y el estancamiento se imponen en una comunidad ya tradicionalmente cerrada, donde los problemas no emergen con facilidad y suelen abordarse de forma informal. Se percibe cierto fatalismo y desconfianza respecto el futuro.

Sant Joan les Fonts: estabilidad resignada. Municipio de montaña con una actividad industrial que, a diferencia del caso de Ribes, se ha consolidado y ha resistido casi sin inmutarse el impacto de la crisis. La ocupación se ha mantenido, pero sin atraer a personas de fuera ni ofrecer nuevas oportunidades. A pesar de que no se han cerrado negocios, se apunta que las condiciones han tendido a empeorar y se detecta un declive en el poder adquisitivo de la población. El impacto social de esta situación queda disimulado, pero aparecen dificultades hasta ahora desconocidas que combinan el optimismo económico con el desconcierto ante los nuevos retos sociales.

Sant Pere Pescador: entre el cielo y el infierno. Municipio donde conviven percepciones muy contrastadas sobre su situación económica y social. Para unos, los sectores económicos dominantes —el turismo de camping y la agricultura— no solo han resistido, sino que han crecido. Para otros, en cambio, la crisis ha tenido efectos devasta-

dores para los sectores sociales más frágiles, es decir, para aquellos que «no son del pueblo de toda la vida». El resultado es una intensa segregación social que afecta a la cohesión del municipio.

Sils: nueva población con nuevos problemas. Este municipio, durante el periodo de bonanza, experimentó una explosión en el sector de la construcción y la consecuente atracción de población, tanto inmigrantes como del entorno metropolitano de Barcelona. En paralelo, se vio desbordado por urbanizaciones ilegales, habitadas por personas que han sufrido con gran intensidad los efectos de la crisis; como, por ejemplo, la ocupación de viviendas, el aumento del absentismo escolar, las dificultades de la gente mayor aislada o la situación de aquellos que son etiquetados como «pobres con piscina». Han crecido, pues, las necesidades y las demandas sociales; aunque, como en los casos anteriores, se concentran en los sectores más vulnerables y menos arraigados en la comunidad.

Verges: la calma de la segunda línea. Situado en una zona agrícola muy cercana al litoral turístico, Verges disfruta de una segunda línea donde puede combinar equilibradamente actividades agrícolas, turísticas, culturales y comerciales. Adicionalmente, quedó al margen de la explosión de la época de mayor bonanza, de manera que, desde la estabilidad demográfica y económica, sin los descalabros inmobiliarios de sus vecinos más turísticos, ha podido resistir adecuadamente la crisis de 2008. Aun así, se detectan impactos sobre la población, aunque también con efectos muy desiguales entre la población más reciente y «los de toda la vida».

Las respuestas de los municipios: se impone el plural

La crisis, como acabamos de observar, es algo muy diverso y plural, como también lo son las respuestas que se articulan desde los diferentes municipios. Unas diferencias que

se explican por las peculiaridades de cada contexto, pero también por los liderazgos, la idiosincrasia o las tradiciones comunitarias de cada caso.

La Jonquera: recursos y retos. El Ayuntamiento considera que ha podido contar con recursos y capacidades suficientes para hacer frente a sus retos. Para ello ha tenido que subrayar su sensibilidad social, y los resultados obtenidos —articulados a través de un innovador arsenal de programas de intervención— son valorados positivamente. Destaca el papel de la *mesa de servicios sociales*, un espacio de colaboración que ha facilitado el trabajo en red de múltiples actores institucionales y sociales. Entre los aspectos más singulares también se mencionan el grupo de trabajo dedicado a la prostitución, las políticas dirigidas a los adolescentes en riesgo y el intento de fortalecer una identidad local muy debilitada.

Ribes de Freser: delegando las respuestas. A diferencia del caso anterior, Ribes no se plantea responder con sus propios recursos y capacidades a los retos sociales de su población. Este es un asunto que compete al Consejo Comarcal. Nos encontramos con un municipio sin músculo operativo, pero también sin discurso ni iniciativas específicas. Todo queda delegado en unas instituciones supralocales desde las cuales sí estarían abordando los problemas básicos de una comunidad que, como ya hemos mencionado, se caracteriza por el envejecimiento y el estancamiento. Dos características que, según parece, se trasladan también a un ayuntamiento poco proclive a la *innovación*.

Sant Joan les Fonts: reacción frente a las necesidades. Definido por su estabilidad, las respuestas a la crisis son también escasas y poco innovadoras. El énfasis se pone en el mantenimiento de la estructura económica vigente y en ir respondiendo reactivamente a unos problemas sociales que se perciben como puntuales. También recaban el soporte del Consejo Comarcal, instancia desde la

cual se identifican mejor los problemas y se introducen algunas ideas más *innovadoras* sobre cómo abordarlos.

Sant Pere Pescador: el impulso técnico y supralocal. En este caso, a la dualidad de percepciones sobre la situación de partida le corresponde también una interpretación dispar sobre las respuestas. Así, entre algunos políticos municipales aparece cierto desconocimiento de aquello que se está realizando, trasladando la responsabilidad al nivel comarcal. Las técnicas sociales, en cambio, concretan un conjunto de políticas sociales muy focalizadas en el trabajo comunitario y en red. Desde su perspectiva, la intensidad de los problemas estaría actuando como acicate para experimentar y proponer modelos *innovadores* de intervención.

Sils: austeridad y nuevas prioridades. Ante una crisis clara y asumida, el Ayuntamiento reaccionó con contundencia, asumiendo la necesidad de impulsar una revisión drástica de sus intervenciones. Ahorrando y centrándose en las necesidades más acuciantes, el Ayuntamiento se muestra satisfecho de los resultados alcanzados. Nos refieren un conjunto de iniciativas muy diversas e *innovadoras* y, sobre todo, destacan su capacidad de liderazgo y de trabajar desde la colaboración.

Verges: buscando respuestas en red. Tras identificar un conjunto amplio de iniciativas destinadas a la cohesión social, se subraya la importancia del trabajo colaborativo y de la participación ciudadana. Una lógica *innovadora* que permite introducir temas como la mancomunidad de servicios, las relaciones entre múltiples instituciones o una visión transversal que relaciona los aspectos sociales con los económicos.

En definitiva, la mirada panorámica esbozada nos obliga a pasar del singular al plural, de una única visión de la crisis a una gran disparidad de experiencias. Aunque trabajamos con una muestra reducida, proponemos identificar tres perfiles de municipios:

- i. Aquellos municipios a los cuales la crisis les resulta ajena (Ribes y Sant Joan). Se trata de municipios envejecidos y estancados, donde los impactos de la crisis son escasos, se concentran entre los más vulnerables y se mantienen bajo un manto comunitario que tiende a ocultarlos. También podría situarse en este grupo Verges, aunque desde una posición más dinámica.
- ii. Aquellos casos que se enmarcan en una crisis que es vista como algo muy específico. El caso paradigmático es La Jonquera, que vive un momento muy particular de bonanza económica, pero que, simultáneamente, se traduce en dificultades sociales.
- iii. Los casos de Sils y Sant Pere experimentan la crisis de una manera más ortodoxa; es decir, como el colapso de un período de crecimiento económico que ha tenido un fuerte impacto tanto en las estructuras productivas como en la cohesión social.

Frente a estos perfiles dispares, las respuestas también son diferentes. Una constatación que nos lleva a pensar que para explicar las respuestas municipales a la crisis tan importante es el *factor contexto* como el *factor agencia*. El primero se refiere a las circunstancias tanto globales como locales que definen cada entorno municipal, mientras que el segundo tiene que ver con aquello que hacen los diferentes agentes locales. También hemos identificado dos tipos de respuestas de agencia:

- i. Cuando los actores locales consideran que no les toca responder, pues las capacidades y las competencias se ubican en otras instituciones.
- ii. Cuando asumen el reto de responder, aunque reconociendo —de aquí las constantes referencias a la colaboración y al trabajo en red— que los recursos y las capacidades locales son limitadas.

Los actores locales, en definitiva, no responden cuando consideran que la crisis no

es algo que les afecte, mientras que sí lo hacen cuando la experimentan como algo propio. Una conclusión que nos permite vincular la percepción del contexto con las acciones y las posiciones de los actores locales.

En el marco teórico destacábamos la importancia de conocer y reconocer los problemas como punto de partida para la innovación. En nuestra exploración empírica observamos la coincidencia entre aquellos municipios que perciben con mayor claridad su situación de necesidad (de crisis) y aquellos que articulan respuestas (más o menos innovadoras). Identificar, asumir y definir los contextos de necesidad y las dificultades del momento se convierten en las condiciones previas para la innovación.

ANÁLISIS: ¿PEQUEÑOS MUNICIPIOS INNOVADORES?

Tras una primera aproximación descriptiva, en este apartado presentaremos una lectura analítica de los casos. En primer lugar, nos preguntaremos hasta qué punto los pequeños municipios podrían actuar como *microentornos innovadores*. En segundo lugar, observaremos si los municipios estudiados han utilizado los *motores para la innovación* como estímulo para favorecer respuestas innovadoras ante los retos de la crisis económica y social que estalla en 2008.

¿Son los pequeños municipios entornos potencialmente innovadores?

En la confección de nuestro aparato conceptual hemos considerado que la innovación no puede ser el resultado de aplicar un protocolo. La innovación, en cambio, aparece cuando disponemos de contextos que la favorecen. Así, nuestra hipótesis de partida planteaba la posibilidad de interpretar los pequeños municipios como entornos potencialmente favorecedores de la innovación. Una hipótesis que se apoyaba en la capacidad de los pequeños municipios para operar

de manera más horizontal y colaborativa, para generar espacios híbridos de encuentro y para disponer de mayor agilidad a la hora de plantear programas experimentales. Ante esta hipótesis de partida, los estudios de caso han ofrecido resultados ambivalentes. El pequeño municipio dispone efectivamente de algunos rasgos que lo convierten en un espacio potencialmente innovador, aunque también se identifican características que inhiben este potencial.

En primer lugar, en algunos de los municipios encontramos argumentos contundentes respecto de su capacidad de respuesta: «[...] hemos logrado, a pesar de nuestros escasos recursos, dar la vuelta a una situación muy difícil». Afirmaciones que constatan que la capacidad de respuesta microlocal no se explica por sus recursos tangibles, sino por algo que hemos denominado *capacidades dispersas*. Tal como lo expresaba una de las personas entrevistadas, «la sensación es que los municipios grandes pueden hacer más cosas, pero los pequeños nos espabilamos mejor». Unas capacidades dispersas que se articulan a partir de cuatro factores:

- i. La *proximidad* que facilita «un conocimiento profundo de la realidad local» y permite un diagnóstico integral de las dificultades. El primer estímulo para la innovación.
- ii. La *identidad* actúa como un cemento comunitario que facilita tanto el funcionamiento de redes y relaciones como el compromiso de los diferentes actores con el interés común.
- iii. Los pequeños municipios muestran una especial *capacidad de reacción*; una predisposición a la acción, a dar respuestas incluso cuando no disponen de las herramientas para hacerlo. «Quizá —decía un entrevistado— no tenemos recursos, pero nos metemos en el tema, aunque sea a la brava.»
- iv. La *capacidad de articulación*, como la proximidad y la identidad, también facilita

la suma y la cooperación. Tal como lo expresaba una entrevistada, «aquí la red no es un concepto, es una realidad», argumentando que las condiciones de conocimiento mutuo y de informalidad favorecen un estilo de trabajo muy difícil de lograr en organizaciones de mayor tamaño y más segmentadas.

En segundo lugar, frente a estos potenciales, los estudios de caso también nos han mostrado los límites y las dificultades de los pequeños municipios:

- i. Frente a la proximidad, el *personalismo* que a menudo aparece en los pequeños municipios y desactiva su potencial innovador. La innovación requiere liderazgo, pero un liderazgo más relacional y articulador que monopolista y mesiánico.
- ii. Frente a la identidad, el *control social*. La identidad une la comunidad, pero también puede cerrarla y hacerla impermeable a determinados colectivos —a «los que no son del municipio de toda la vida»—. Una comunidad cerrada favorece la exclusión y dificulta los proyectos innovadores.
- iii. Frente a la capacidad de reacción, el *amateurismo*. La predisposición a la acción es muy loable, pero puede esconder actuaciones poco profesionales. Los pequeños municipios necesitan trabajar con otras instituciones para conjurar este peligro y poder materializar su potencial innovador.
- iv. Frente a la capacidad de articulación, *relaciones deficientes*. Las relaciones son el factor crucial para explicar la innovación, de manera que un municipio desconectado nunca podrá explotar este potencial. Pero, además, hemos observado que los pequeños municipios también pueden padecer por estar inadecuadamente conectados. Esto se produce cuando las relaciones son unidireccionales, cuando se limitan a cuestiones instrumentales o, en definitiva, cuando la verticalidad se impone a la horizontalidad.

Para finalizar este epígrafe es imprescindible traducir esta combinación de puntos fuertes y puntos débiles, en términos de las características teóricas que hemos imputado a un entorno innovador:

- *La hibridación*. La innovación no depende de la posibilidad de disponer de los mejores especialistas, sino de favorecer los intercambios más enriquecedores entre actores diversos: espacios híbridos que ofrecen visiones holísticas y multidimensionales de la realidad (Cornella y Flores, 2007). En los estudios de caso detectamos la capacidad de los pequeños municipios para actuar menos desde el profesionalismo (sectorial) y más desde el sentido común (integral). Por ejemplo, a través de las mesas de trabajo conjunto.
- *Trabajar desde la inexactitud*. Nos referimos a la posibilidad de levantar la mirada por encima de las rutinas diarias y, de este modo, poder repensar el porqué, el qué y el cómo de nuestras acciones. En este sentido, los pequeños municipios disponen de una visión panorámica que les permite visualizar, aunque sea con trazos gruesos, su realidad de referencia. Esta mirada, compartida por los diversos actores institucionales y sociales, es crucial para concretar el potencial innovador de los pequeños municipios. Se trata, pues, de aprovecharla y de evitar que esta visión panorámica se convierta en imprecisa y desdibujada.
- *Errores y fracasos*. Esta tercera característica, quizá la más citada en la literatura, vincula la innovación a las posibilidades de experimentar y de aprender tanto de los éxitos como de los fracasos. La amplia multiplicidad y diversidad de pequeños municipios podría convertirlos en un laboratorio de pruebas y aprendizajes. Sin embargo, esta posibilidad no aparece en los casos, donde la posibilidad de equivocarse sigue sin encontrar espacio.

En definitiva, podemos concluir señalando tanto el potencial innovador de los pequeños municipios como también los frecuentes e importantes inhibidores de este potencial. Un potencial que existe, pero que únicamente será aprovechable si podemos activar los motores de la innovación.

¿Funcionan adecuadamente los motores para la innovación en los pequeños municipios?

Mientras que hemos usado el concepto «entorno» para valorar el potencial innovador de los pequeños municipios, ahora utilizaremos el concepto «motor» para valorar aquel impulso que permite convertir el potencial en realidad.

El motor superior: solo parcialmente activado. Hemos constatado la poca incidencia de las universidades, mientras que las referencias político-administrativas se concentran en el círculo más cercano, los consejos comarcales y, en menor medida, las diputaciones. El resto de instituciones aparecen como algo lejano y desconocido.

Las relaciones con el círculo más cercano son muy habituales y funcionan, básicamente, como una forma de pedir soporte: «[...] cuando tenemos algún problema, miramos hacia el Consejo Comarcal para que nos lo resuelva». No se trata, pues, de una relación basada en el diálogo y el aprendizaje, sino de una relación instrumental basada en la oferta y la demanda. Se concentra en el *hacer*, olvidando el *pensar*. La relación, por tanto, puede ser frecuente e intensa, pero difícilmente favorecerá la innovación.

En definitiva, el motor superior estaría funcionando, pero lo haría de manera parcial e insuficiente. Es decir, sería necesario extenderlo hacia un abanico más amplio de referentes (ampliando el círculo y acercándose a las universidades) y, sobre todo, reformular el tipo de relaciones que se estimulan. El objetivo no debería ser mirar *hacia arriba* esperando recursos y respuestas concretas,

sino generando un marco inspirador desde el cual pensar en alternativas innovadoras.

El motor lateral: prácticamente inexistente. Dada la fragmentación del mapa municipal, las relaciones horizontales y el aprendizaje entre pares deberían ser un motor especialmente activo y fructífero. Sin embargo, al menos a la luz de nuestros casos, se trata de un motor prácticamente paralizado. Los pequeños municipios suelen mirar hacia arriba para reclamar soporte, pero es excepcional que miren hacia los lados para intercambiar experiencias y articular redes de aprendizaje. Una situación que lastra de manera significativa su capacidad de aprendizaje.

Este motor lateral aparece, pues, desactivado en los pequeños municipios de nuestra muestra. Un motor que podría ser utilizado de manera sencilla y productiva, aunque los municipios no parecen interesados en ello. Según nuestros entrevistados, la lógica instrumental (destinada a las ayudas para *hacer*) se impone a la lógica innovadora (vinculada al *pensar juntos*) y, en estas circunstancias, las relaciones verticales parecen más interesantes que las horizontales.

El motor interno: ¿el principal impulso? Este tercer motor es el que obtiene más referencias durante las entrevistas realizadas. En el pequeño municipio se otorga una importancia crucial al equipo de trabajo —reducido, politécnico, rebosante de energía y muy cohesionado— que protagoniza la acción municipal y que, desde un fuerte compromiso, dotaría de imaginación a las respuestas que se articulan en períodos de especiales dificultades. El tamaño reducido de estos municipios facilitaría las capacidades que acabamos de reseñar: «[...] aquí —comenta uno de los entrevistados— el trabajo en equipo es algo real, que hacemos de verdad».

Sin embargo, frente a estos planteamientos optimistas, aparecen también algunas sombras con relación a un motor que depende de unas estructuras muy débiles y de

unos recursos muy escasos. Más allá de la defensa del grupo de personas que lidera las respuestas a la crisis, los entrevistados nos muestran también dinámicas informales, poco profesionales y donde la presión del día a día puede ser más una barrera que un estímulo a la innovación.

El motor externo: la comunidad sí, pero no tanto. Este cuarto motor es invocado habitualmente como la principal fuerza innovadora en nuestra sociedad. Conectando con la literatura sobre *innovación social*, este motor proporcionaría un conocimiento y una energía enraizados en la propia comunidad (Moulaert *et al.*, 2010). Esta literatura, sin embargo, se sitúa predominante en entornos urbanos, de manera que su traslado al contexto de los pequeños municipios puede resultar problemático. En estos entornos, como hemos visto en nuestros casos de estudio, encontramos poblaciones envejecidas y estructuras asociativas declinantes, de manera que el potencial innovador de este motor aparece seriamente mermado. También perjudica su potencial la tendencia a encontrar comunidades divididas entre «los de toda la vida» y «los recién llegados».

Se trata, pues, de un motor existente, valorado y activo en los pequeños municipios de nuestra muestra. Sin embargo, parece que nos encontramos con una proliferación de referencias retóricas que se matizan cuando entramos en detalles empíricos. Así, la comunidad en estos pequeños municipios se muestra frágil, dividida y muy condicionada por sus relaciones con la institución. El resultado es que la comunidad importa a la hora de generar innovación, pero quizá menos de lo que apunta la literatura dominante en entornos urbanos.

Concluíamos el epígrafe anterior subrayando el potencial innovador de los microentornos de los pequeños municipios, mientras que ahora añadimos que este potencial no está suficientemente estimulado por los motores de la innovación: el motor superior fun-

ciona con deficiencias, el lateral resulta inexistente, el interno es ambivalente y el externo excesivamente frágil. En estas condiciones, la capacidad de aprovechar el potencial es limitada y explica las también limitadas innovaciones que han sido desarrolladas desde los pequeños municipios.

CONCLUSIONES: POTENCIALES Y RESISTENCIAS DE LA INNOVACIÓN EN LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS

Así pues, tras nuestra aproximación empírica podemos afirmar que los pequeños municipios disponen de un potencial innovador que no logran materializar de manera suficiente. Son espacios teóricamente propicios para la innovación, pero este potencial se ve frustrado por la poca potencia de los motores de la innovación. El resultado final en términos de innovación es modesto. Los casos analizados muestran la voluntad de los pequeños municipios de responder a los retos de la crisis, pero sus respuestas tienen un perfil bajo desde la óptica de la innovación. Usando la distinción de Cornella y Flores (2007), se detecta una innovación más *continuada* que *radical*; es decir, se apuesta por novedades generadas en el exterior, pero no se aportan innovaciones de producción interna.

El trabajo de campo realizado también nos ha permitido identificar posibilidades de mejora o, si se prefiere, intervenciones concretas que podrían contribuir a transformar el potencial en realidad innovadora. A modo de resumen nos referiremos a tres aspectos:

Ampliar y modificar la red de relaciones. El principal ingrediente para la innovación son las relaciones, los intercambios y los diálogos que generan ideas y aprendizajes. Los esfuerzos de los pequeños municipios por ampliar y articular adecuadamente estas relaciones pueden ser altamente fructíferos. Existe una extensa literatura académica que puede, desde el paraguas conceptual de la gestión de redes, ayudar a avanzar en esta dirección (Pie-

re, 2000; Hajer y Wagenaar, 1998; Kooiman, 2003; Sørensen y Torfing, 2008), aunque deberemos ser capaces de traducirla al lenguaje y a la realidad de los pequeños municipios.

Un aspecto que destaca a la hora de articular estas redes es el reconocimiento de la *interdependencia*; es decir, no se trata ni de ser autosuficientes (independientes) ni de esperar soportes y/o instrucciones verticales (dependientes), sino de reconocer relaciones de colaboración y complementariedad. La interdependencia nos traslada de un escenario donde domina el *hacer* (a través de la distribución de funciones) a otro donde se abren posibilidades de *pensar* (abriendo espacios de encuentro y diálogo). Las relaciones, de este modo, desbordarían los soportes instrumentales y facilitarían la generación de aportaciones sustantivas. Introducir la idea de interdependencia en el pequeño municipio debería ser sencillo, pues se trata de un simple reconocimiento de su realidad. El reto estaría más bien en cómo articular esta interdependencia desde el convencimiento no solo de los límites, sino sobre todo de los potenciales de estos microentornos.

Mejorar el liderazgo local. Para fomentar la innovación en los pequeños municipios, un segundo reto se encuentra en la capacidad y en el estilo del liderazgo local. Un liderazgo, claro está, menos orientado a funciones directivas y ejecutivas que a habilidades distributivas y relacionales. Un liderazgo que la literatura ha definido como aquel que articula, que escucha y que genera sinergias entre actores diversos (Heifetz, 1997; Moore, 1988; Pollit, 2004; Gardner, 2004). Un liderazgo que ha de ser simultáneamente potente (para impulsar espacios de encuentro y reflexión en organizaciones poco habituadas a hacerlo) y modesto (pues no ofrece instrucciones, sino que incorpora los conocimientos de otros).

Este estilo de liderazgo reclama «personas puente»; personas que ponen en contacto y logran, a través de las relaciones, multiplicar las ideas y generar innovación.

Personas con habilidades vinculadas a la empatía, al trabajo en equipo, la mediación, las dinámicas participativas o la negociación. Personas excepcionales que no es fácil que proliferen en los pequeños municipios y que, en consecuencia, nos llevan a plantear la posibilidad de pasar de personas a «instituciones puente». Se trata de instituciones que promueven la inteligencia a través de crear espacios de encuentro y estimular los diálogos. Un papel que podrían jugar los consejos comarcales si renunciaran a sus relaciones instrumentales y construyeran un nuevo modelo de relación con el mundo local, si actuaran como «instituciones puente» más que como proveedoras de servicios.

Favorecer la innovación. Un último aspecto —muy destacado en la literatura académica (Friedman, 1992; Silverman, 2004; Fung, 2005; Swynbgedouw, 2005)— pone el acento en la capacidad innovadora de la comunidad. Cuando trasladamos estos argumentos a un escenario como el de los pequeños municipios, nos encontramos con una realidad mucho más frágil de la esperada. Consecuentemente, un tercer reto consistiría en fortalecer estas capacidades sociales y, para ello, resultará clave tanto incentivar el sentido comunitario como estructurar las organizaciones cívicas y favorecer una comunidad más cohesionada y abierta a las personas de llegada más reciente.

Acabamos, pues, recuperando nuestros interrogantes y nuestras hipótesis iniciales. Los pequeños municipios son espacios capaces de generar innovación, aunque lo están realizando de una forma limitada y modesta. Las peculiaridades de su entorno les dotan de potencial innovador, pero debemos seguir trabajando para poner a punto los motores que nos han de permitir convertir el potencial en realidad. En cualquier caso, en una realidad como la española, plagada de pequeños municipios, esperar capacidad ejecutiva y operativa de los ayuntamientos puede ser algo absurdo. En cambio, sus condiciones de

proximidad e identidad generan un conocimiento de calidad desde el cual articular ideas innovadoras. Frente al viejo lema ambientalista de «pensar global, actuar local», propondríamos la idea de «pensar local, actuar global». Un pensar desde la proximidad que, si sabemos estimular, puede ser un foco de innovación en tiempos de crisis y desconciertos.

BIBLIOGRAFÍA

- Axelroad, Robert y Cohen, Michael D. (2000). *Harnessing Complexity: Organizational Implications of a Scientific Frontier*. New York: Basic Books.
- Ayob, Noorseha; Teasdale, Simon y Fagan, Kylie (2016). «How Social Innovation “Came to Be”: Tracing the Evolution of a Contested Concept». *Journal of Social Policy*, 45(4): 635-653.
- Baumol, William J. (2002). *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Blanco, Ismael y Gomà, Ricard (2016). *El Municipalismo del Bé Comú*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Borins, Sandford (2001). «The Challenge of Innovation in Government». *IBM Center for the Business of Government*.
- Bovens, Mark y Hart, Paul (1998). *Understanding Policy Fiascoes*. New Brunswick: Transaction Press.
- Brugué, Quim (2009). «Una Administración que Habla es una Administración que Piensa». En: Gobierno de Aragón (ed.). *Participación ciudadana para una Administración deliberativa*. Zaragoza: Departamento de Presidencia-Gobierno de Aragón.
- Brugué, Quim; Biosca, Silvia y Vilchez, David (2013). «Democràcia i Participació Ciutadana. Realitat i Futur als Petits Municipis de Catalunya». En: Canal, R. (ed.). *Ciudades y pueblos que puedan durar. Políticas locales para una nueva época*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Brugué, Quim; Blanco, Ismael y Boada, Julia (2012). «Els Motors de la Innovació a l'Administració Pública». *Escola d'Administració Pública de Catalunya*.
- Cornella, Alfons y Flores, Antoni (2007). *La Alquimia de la Innovación: Reloaded*. Barcelona: Deusto.
- Esquirol, Josep M. (2015). *La Resistència Intima: Assaig d'una Filosofia de Proximitat*. Barcelona: Acanalado.
- European Commission (2010). «Empowering People, Driving Change. Social Innovation in the European Union». *Bureau of European Policy Advisers*.
- Friedman, John (1992). *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Cambridge: Blackwell.
- Fundación Kaleidos (2011). *Transversalidad en los proyectos locales. De la teoría a la práctica*. Gijón: Ediciones Trea.
- Fung, Archon (2005). *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Gardner, Howard (2004). *Mentes flexibles*. Barcelona: Paidós.
- Goldenberg, Mark et al. (2009). «Social Innovation in Canada: An Update». *CPRN Research Report*.
- Gurrutxaga, Ander y Echeverría, Javier (2013). *La Luz de la Luciérnaga*. Madrid: Moral, Ciencia y Sociedad en la Europa del Siglo XXI.
- Hajer, Maarten y Wagenaar, Hendrik (1998). *Deliberatives Policy Analysis. Understanding Governances in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heifetz, Ronald A. (1997). *Liderazgo sin respuestas fáciles. Propuestas para un nuevo diálogo en tiempos difíciles*. Barcelona: Paidós.
- Howaldt, Jürgen y Schwarz, Michael (2010). *Social Innovation. Concepts, Research Fields and International Trends*. International Monitoring.
- Innerarity, Daniel (2011). *La democracia del conocimiento. Por una sociedad inteligente*. Barcelona: Paidós.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- Mandell, Mirna y Steelman, Toddi (2003). «Understanding What Can Be Accomplished through Interorganizational Innovations. The Importance of Typologies, Context and Management Strategies». *Public Management Review*, 5(2): 197-224.
- Mingione, Enzo y Oberti, Marco (2003). «The Struggle against Social Exclusion at the Local Level. Diversity and Convergence in European Cities». *European Journal of Spatial Development*, 1: 1-23.
- Moore, Mark H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.

- Moore, Mark H.; Sparrow, Malcolm y Spelman, William (1997). «Innovation in Policing Production Line to Jobs Shops». En: Behn, R. D. y Altshuler, A. A. (eds.). *Innovation in American Government*. Washington: Brookings Institution Press.
- Morgan, Gareth (1992). *Imaginization. The Art of Creative Management*. London: Sage.
- Moulaert, Frank et al. (2010). *Can Neighbourhoods Save the City? Community Development and Social Innovation*. London: Routledge.
- Mulgan, Geoff (2007). *Ready or Not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously*. Disponible en: https://www.nesta.org.uk/sites/default/files/ready_or_not.pdf, acceso el 16 de marzo de 2018.
- Neumeier, Stefan (2016). «Social Innovation in Rural Development. Identifying the Key Factors of Success». *The Geographical Journal*, 183(1): 1-27.
- O'Leary, Rosemary y Blomgren, Lisa (2009). *The Collaborative Public Manager. New Ideas for the Twenty-First Century*. Washington: Georgetown University.
- O'Leary, Rosemary; Van Slyke, David y Soonhee, Kim (2010). *The Future of Public Administration Around the World*. Washington: Georgetown University.
- OCDE (2006). «The New Rural Paradigm. Policies and Governance». Paris: OECD Rural Policy Reviews.
- Oosterlynck, Stijn y González, Sara (2013). «Don't Waste a Crisis. Opening Up the City Yet Again for Neoliberal Experimentation». *International Journal of Urban and Regional Research*.
- Oosterlynck, Stijn et al. (2013). «The Butterfly and The Elephant: Local Social Innovation, the Welfare State and New Poverty Dynamics». *ImPRovE*.
- Osborne, Stephen P. y Brown, Kerry (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. London: Routledge.
- Parés, Marc (2006). «Participació, Administració i Ciutadania als Petits Municipis». Informe IGOP sin publicar (www.igop.uab.cat).
- Pierre, Jon (ed.) (2000). *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollit, Christopher (2004). *The Essential Public Manager*. Philadelphia: Open University Press.
- Pollit, Christopher y Hupe, Peter (2011). «Talking about Government». *Public Management Review*, 13(5): 641-658.
- Putnam, Robert (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Saraceno, Chiara (ed.) (2002). *Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes*. Bristol: The Policy Press.
- Silverman, Robert (ed.) (2004). *Community-Based Organizations. The Intersection of Social Capital and Local Context in Contemporary Urban Society*. Detroit: Wayne State University Press.
- Sørensen, Eva y Torfing, Jacob (2008). *Theories of Democratic Network Governance*. London: MacMillan.
- Souza, Xavier de (2008). *Democracy as Problem Solving. Civic Capacity in Communities Across the Globe*. Cambridge: The MIT Press.
- Stirling, Andy (2014). «Towards Innovation Democracy? Participación, Responsabilidad and Precaution in Innovations Governance». STEPS Working Paper, 78.
- Subirats, Joan (2016). *El Poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Madrid: Catarata.
- Subirats, Joan y García, Angela (eds.) (2015). *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*. Barcelona: Icaria.
- Swyngedouw, Erik (2005). «Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State». *Urban Studies*, 42(11): 1991-2001.
- Wagenaar, Hendrik (2007). «Governance, Complexity, and Democratic Participation». *The American Review of Public Administration*, 37(1): 17-50.
- Waterman, Robert H. (1989). *Adhocracia*. Barcelona: Ariel.
- Weber, Edward P. y Khademan, Anne M. (2008). «Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings». *Public Administration Review*, 68(2): 334-349.

RECEPCIÓN: 24/04/2018

REVISIÓN: 18/12/2018

APROBACIÓN: 25/03/2019