



UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA

Programa de Doctorado en Administración y Dirección de Empresas

La colaboración público-privada como instrumento de intervención pública para el impulso de la innovación: un análisis del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación

TESIS DOCTORAL

Doctorando:

Daniel Catalá Pérez

Directoras:

María de Miguel Molina

Eloísa del Pino Matute

Valencia, enero 2019

La meta no es el fin de este viaje...

El viaje es el destino...

Y el destino es compartido...

Porque sin ti no quiero viajar...

Nunca serán suficientes, pero por siempre, gracias A.

AGRADECIMIENTOS

Al iniciar un camino tan complicado como el de la carrera investigadora en España, uno es consciente de que necesita el apoyo de personas e instituciones para poder lograr los objetivos que a lo largo de dicho camino se van planteando. En mi caso, ambos tipos de apoyo han sido fundamentales para encontrarme en la posición de alcanzar un objetivo crítico para proseguir este camino, el título de Doctor.

En cuanto a instituciones, esta tesis se ha financiado a través de una ayuda pre-doctoral de Formación de Profesorado Universitario (FPU 15/03926) convocada en 2015 por el entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. El segundo premio concedido en la convocatoria de los Premios Nacionales de Fin de Carrera de Educación Universitaria para titulados en 2013-2014 y fallado en 2018 por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, también ha supuesto una ayuda financiera importante para el desarrollo de la investigación.

Pero, además, algunas de las publicaciones incluidas en esta tesis se han beneficiado, en parte, de diferentes proyectos de investigación en los que he tenido la ocasión de participar:

- Proyecto CRISAUT (Capacidad y Estrategias de Reforma frente a la Crisis Fiscal en los Sectores Públicos y las Políticas de Bienestar Autonómicos: Condicionantes y Trayectorias de Cambio, CSO2012-33075, 2012-2016), Ministerio de Economía y Competitividad, Programa Nacional de Proyectos de Investigación Fundamental (Capítulo 3.1).
- Proyecto CRIGOBBE (Los efectos de la crisis en la gobernanza del sistema de protección social en España: la perspectiva multinivel y del *welfare-mix*, 2016-2017), Instituto Nacional de Administración Pública INAP, convocatoria permanente para la contratación de proyectos de investigación (Capítulo 2, 3.1 y 3.2).
- Proyecto GoWPER (Reestructuración de la gobernanza del Estado del bienestar: determinantes políticos e implicaciones en la (des) mercantilización de riesgos, CSO2017-85598-R, 2017-2019), Ministerio de Economía y Competitividad, Programa Nacional de Proyectos de Investigación Fundamental (Capítulo 7).

El apoyo recibido por parte del Programa Erasmus+ de la Unión Europea me ha permitido financiar parte de las estancias o visitas de investigación realizadas durante el tiempo de elaboración de esta tesis doctoral: sendas estancias de 3 meses de duración cada una de ellas en la Universidad de Ciencias Aplicadas de Ansbach (Alemania) y en la Universidad de Helsinki (Finlandia), y dos visitas de una semana, también a Ansbach y a la Universidad Técnica de Kosice (Eslovaquia).

Por último, en el apartado de instituciones no puedo dejar de agradecer el apoyo de la Universidad Politécnica de Valencia, que a través del Departamento de Organización de Empresas (DOE) y de la Facultad de Administración y Dirección de Empresas (FADE), me ha permitido desarrollar mi actividad investigadora y docente, respectivamente, durante estos años.

En el apartado de personas, la lista de agradecimientos es extensa, pero no puedo ni quiero dejar de iniciarla con las dos personas que más tienen que ver con que yo haya llegado hasta aquí, y que no son otras que mis directoras de tesis.

María de Miguel fue mi tutora en el Trabajo Final del Grado en Gestión y Administración Pública que terminé en 2014, y en el que fue profesora mía en varias asignaturas, y en el Trabajo Final del Máster en Gestión de Empresas, Productos y Servicios (ambas, titulaciones de la UPV). Mi relación académica con ella se extiende, por tanto, a cerca de ocho años, a través de los cuales su apoyo y consejo han sido constantes. Durante este tiempo ha guiado mis pasos en este angosto camino de entrada a la carrera investigadora ofreciéndome una orientación que va más allá de lo exigible a un responsable académico y una ayuda que trasciende lo meramente profesional. Por todo ello es evidente que mi agradecimiento real supera con creces lo que pueda expresar aquí con palabras.

A Eloísa del Pino la conocí personalmente al conseguir una beca de introducción a la investigación en la convocatoria de 2015 del programa JAE-Intro del CSIC. Dos meses trabajando con ella en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP) en Madrid, fueron suficientes para que me contagiara su pasión por la investigación. Además, me dio la oportunidad de colaborar en los proyectos mencionados más arriba y sus sabios consejos han sido fundamentales para conocer y entender los entresijos de este complejo mundo.

Para realizar la solicitud de las ayudas FPU conté con el aval de María de Miguel como directora de la tesis, pero también con los de Marival Segarra, Blanca de Miguel y Virginia Santamarina, sin cuyo apoyo en esta fase del procedimiento, hubiera sido prácticamente imposible conseguir la ayuda. Muchas gracias a las tres, así como al resto de compañeros del DOE, Sari, Pepe, Gabriela, Ángel y Conrado, que siempre han tenido dispuestas palabras de ánimo y consejos para mí. Y como no, a Raúl, mi primer compañero de despacho con lo que ello supone.

Al poco de iniciar el doctorado descubrí el Máster Universitario en Cultura Científica y de la Innovación impartido por la UPV y la Universidad de Oviedo. Sus contenidos, muy vinculados a una parte de mi investigación, me animaron a consultar a su director académico, Fernando Jiménez, sobre la posibilidad de cursarlo a tiempo parcial. Matricularme y finalizar

el máster no solo ha sido un acierto por los conocimientos que me ha aportado, sino por tener la oportunidad de conocer a Fernando, cuyos consejos y ayuda han sido muy importantes también para el desarrollo de la tesis.

Durante mis dos meses en el IPP en Madrid, también conocí a Jorge Hernández, con el que además coincidí en 2016 en el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), al ser ambos beneficiarios de sendas becas de formación de posgrado ofrecidas por este organismo, y en los proyectos ya citados y coordinados por Eloísa del Pino. Durante estos años hemos compartido inquietudes, preocupaciones, congresos, viajes... y algunas cervezas que nos han sabido a gloria.

Entre enero y abril de 2018 estuve en Ansbach (Alemania) y Barbara Hedderich, además de ser mi anfitriona en la universidad, me abrió, literalmente, las puertas de su casa, para que me encontrara como en la mía y, desde luego, lo consiguió. Siempre digo que ella, su marido Bernhard y sus tres hijos, Miguel, Ana y David, se han convertido en mi familia alemana y mi agradecimiento por el trato y ayuda recibidos nunca será el suficiente. Con Patrick Gröner compartí tareas de organización del I Congreso Internacional de la Universidad de Ansbach y desde entonces, también una muy buena amistad. A Diego Bermúdez lo conocí durante aquel congreso y a partir de ese momento compartimos momentos entrañables que hicieron mucho más llevadero el hecho de estar lejos de casa.

La estancia en Alemania sirvió para poder visitar el prestigioso Instituto Fraunhofer para la Investigación de Sistemas e Innovación (Karlsruhe) y conocer personalmente a los profesores Koschatzky y Stahlecker, expertos en CPP en innovación, cuyo trato fue exquisito y con los que pude comentar el estado de mi investigación. Sus apuntes y sugerencias fueron muy importantes para la definición del marco analítico aplicado en la tesis, al igual que las recibidas de parte de la profesora Susana Borrás, de la Copenhagen Business School (CBS) a través de videoconferencia mantenida durante esta misma época.

A finales de 2010 tuve la oportunidad de visitar la Universidad Técnica de Kosice en Eslovaquia para impartir un seminario y participar en una clase de máster en la Facultad de Ingeniería Civil, sobre el tema de mi investigación, gracias a quien hoy es el decano de dicha facultad, el profesor Peter Mesároš. El trato recibido fue maravilloso, tanto de su parte como de la de sus colaboradores Tomáš Mandičák y Matus Tkac, y la experiencia muy enriquecedora en lo personal y en lo profesional.

En 2019, también de enero a abril, la estancia de investigación se desarrolló en la Universidad de Helsinki, junto al profesor Mikko Rask al que he de agradecer su constante preocupación por conseguir que mi permanencia en Finlandia fuera lo más provechosa posible. Así, no solo

se encargó de establecer una programación de reuniones para comentar los avances en mi plan de trabajo, sino que me invitó a participar en un ciclo de seminarios que organiza anualmente para que pudiera presentar los avances de mi investigación ante diferentes expertos. La colaboración fue tan estrecha que en el último de los artículos incluidos en la tesis figura como coautor y está prevista su visita a Valencia para el próximo mes de marzo. Sus colaboradoras Titiana Ertiö y Susanna Vase ayudaron también a que mi estancia en la Universidad de Helsinki fuera tan provechosa como finalmente fue.

No me gustaría cerrar esta parte de los agradecimientos más directamente relacionados con el desarrollo de la tesis, sin dar las gracias a los tres evaluadores externos de la tesis, a los miembros del tribunal y a todos los editores y revisores que han valorado y comentado las publicaciones que se incluyen en la misma. Independientemente de que aceptaran o no los artículos, todas y cada una de las revisiones han servido para mejorar el trabajo final.

Y ahora sí, los agradecimientos que más me emociona escribir, aquellos que reconocen el apoyo incondicional que recibo de la gente que me rodea: de todos mis amigos, los de aquí, los de allí, los de ahora, los de siempre (los que se reconozcan como tales se darán por aludidos y sabrán que lo digo de corazón), pero sobre todo, de toda mi familia, que a pesar de no saber con exactitud qué es lo que hago, se sienten orgullosos de mí y me lo demuestran constantemente. A todos ellos, a toda esa gente maravillosa que día tras día se ha estado interesando por los avances en mi investigación, que han sido capaces de comprender mis ausencias, que han aceptado y entendido las exigencias que este trabajo supone y que han sido y son el refugio en el que uno puede desconectar de todo... gracias de corazón. Por último, una vez más, espero que todo el esfuerzo que ha supuesto llegar hasta aquí sirva de ejemplo a mi hijo para que nunca deje de luchar por aquello que desea y de creer en sí mismo. En mi caso, hubo dos personas que me enseñaron a creer que yo podría alcanzar cualquier objetivo que me marcara, y por ello me siento especialmente orgulloso de que puedan disfrutar de este momento allá donde estén. Sé que lo harán.

Torrent (Valencia), 27 de noviembre de 2019.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Agradecimientos	V
Índice de contenidos	IX
Índice de tablas	XIII
Índice de figuras	XIV
Siglas y acrónimos	XV
Resumen	XVII
Resum	XIX
Abstract	XXI
Capítulo 1. Introducción	1
1.1. Estructura y objeto de la tesis	3
1.2. Antecedentes	9
1.2.1. La colaboración público-privada	10
1.2.2. Innovación y políticas públicas de innovación	15
1.2.3. La colaboración público-privada en innovación	20
1.3. Hipótesis, preguntas de investigación y objetivos de la tesis	23
1.4. Enfoque metodológico de la tesis	31
Capítulo 2. La colaboración público-privada en el marco del Nuevo Servicio Público: un instrumento de gestión compartida para la mejora de la calidad democrática	37
Resumen	39
Abstract	39
2.1. Introducción	40
2.2. La colaboración público-privada en la prestación de servicios públicos de carácter social	41
2.2.1. La gobernanza del bienestar o modelo del <i>welfare-mix</i>	41
2.2.2. El concepto de colaboración público-privada y su clasificación	43
2.2.3. Más allá de las relaciones Estado-mercado: la importancia del Tercer Sector.	49
2.2.4. La coproducción de servicios públicos: el papel de los ciudadanos.	52
2.3. La provisión de servicios públicos según el paradigma del Nuevo Servicio Público	54
2.4. Conclusiones	59
Capítulo 3. La colaboración público-privada como instrumento de gobernanza de las políticas públicas en España	65
3.1. El <i>welfare-mix</i> español durante la crisis y la privatización del riesgo social: los casos de la sanidad, los servicios sociales y la atención a la dependencia	67
Resumen	67
Abstract	67
3.1.1. Introducción	67

3.1.2.	El <i>welfare-mix</i> y la privatización del riesgo social	69
3.1.3.	El <i>welfare mix</i> de la sanidad, la dependencia y los servicios sociales en España	72
3.1.3.1.	La colaboración público-privada en sanidad. El caso del Modelo Alzira	74
3.1.3.2.	La introducción del copago en la atención a las personas en situación de dependencia	79
3.1.3.3.	La entrada de las grandes empresas en el sector de la dependencia y los servicios sociales: el caso del Servicio de Atención a Domicilio	82
3.1.4.	Conclusiones	85
3.2.	Reformas de ida y vuelta en la gobernanza horizontal del bienestar: el caso de la colaboración público-privada en la intermediación laboral en la Comunidad Valenciana	89
	Resumen	89
	Abstract	89
3.2.1.	Los cambios en la gobernanza público-privada en las políticas activas de empleo	90
3.2.2.	Los factores explicativos de las reformas en la gobernanza público-privada en las políticas activas de desempleo	92
3.2.3.	Las reformas en la intermediación laboral: la CPP en España	94
3.2.4.	El Acuerdo Marco en las CCAA: conflicto competencial y críticas sobre los instrumentos de provisión privada	97
3.2.5.	El caso de la Comunidad Valenciana: un camino de ida y vuelta	100
3.2.6.	Discusión y conclusiones	106
Capítulo 4.	La colaboración público-privada como instrumento de impulso a la innovación: definición de un marco de análisis	109
	Resumen	111
	Abstract	111
4.1.	Introducción: innovación y crecimiento económico	112
4.2.	Enfoque metodológico	113
4.3.	Las políticas de innovación	115
4.4.	Los sistemas de innovación	119
4.4.1.	Los modelos interactivos de innovación	119
4.4.2.	La gobernanza de los sistemas de innovación	120
4.5.	CPP: de instrumento generador de innovación a modelo de gobernanza	122
4.6.	Marco conceptual y de análisis de la CPP en innovación	125
4.7.	Consideraciones finales	134
Capítulo 5.	Analysing public-private partnerships in innovation focusing on the territorial and sectorial dimensions	137
	Abstract	139
	Resumen	139
5.1.	Introduction	140
5.2.	Theoretical framework: the importance of PPPs for innovation	141
5.3.	Methodology	143

5.4.	Case study: a brief insight into the Spanish innovation system	145
5.5.	Application of the analytical framework	147
5.6.	Results summary and discussion	162
5.7.	Conclusions	167
Capítulo 6. University-industry collaboration through open innovation platforms: The Demola model in Finland and Spain		169
	Abstract	171
	Resumen	171
6.1.	Introduction	172
6.2.	A new scenario for university-industry collaboration	173
6.2.1.	Next generation innovation policies	173
6.2.2.	Success factors for university-industry collaboration	175
6.3.	Methodology	175
6.4.	Case study	179
6.4.1.	Demola: an open innovation platform fostering university-industry collaboration	179
6.4.2.	Brief comparison of to the territorial and sectoral dimension of PPPs in Spain and Finland	183
6.5.	Results: The organizational dimension of Demola in Spain and Finland	187
6.5.1.	Demola model roles and agents involved	187
6.5.2.	Analytical model variables as Demola collaboration features	189
6.5.2.1.	Objectives	189
6.5.2.2.	Duration	191
6.5.2.3.	Complexity	192
6.5.2.4.	Shared responsibilities	194
6.5.2.5.	Formalization	196
6.5.3.	Results summary	196
6.6.	Discussion	197
6.7.	Conclusions	200
	Appendix A	203
	Appendix B	205
Capítulo 7. A modo de discusión		207
7.1.	Social innovation and co-creation: a new framework for innovation policies?	209
	Abstract	209
	Resumen	209
7.1.1.	Introduction	210
7.1.2.	Social innovation	212
7.1.3.	Social innovation in the framework of the New Public Governance	213
7.1.4.	Social Innovation as a co-creation process	215
7.1.5.	Final comments	219

Capítulo 8. Conclusiones	223
8.1. ¿Qué papel desempeña la CPP en sus diferentes dimensiones en el contexto del SECTI?	225
8.1.1. La CPP: enfoques, niveles e implicaciones en diferentes políticas públicas	225
8.1.2. Un modelo analítico para la CPP en innovación	231
8.1.3. Las dimensiones de la CPP en innovación en España y su papel en el SECTI	232
8.2. ¿Qué factores obstaculizadores y facilitadores se encuentra la CPP en innovación en España?	235
8.2.1. La comparación con Finlandia	235
8.2.2. La dimensión territorial: contexto histórico-cultural de la CPP	235
8.2.3. La dimensión sectorial: la CPP como modelo de gobernanza	238
8.2.4. La dimensión sectorial: la CPP como política pública	240
8.2.5. La dimensión organizacional: la CPP como instrumento de gestión y como proyecto	243
8.2.6. Resumen de factores que influyen sobre la CPP en el SECTI	249
8.3. ¿Cómo podría plantearse la CPP en innovación en España para favorecer la articulación y desempeño innovador del SECTI?	252
8.3.1. Sobre la CPP en innovación	252
8.3.2. Sobre las implicaciones sociales de la CPP en innovación	255
Capítulo 9. Conclusions	257
9.1. What role does PPP play in the context of SECTI?	259
9.1.1. PPP dimensions in Spain	259
9.1.2. The analytical framework	260
9.1.3. PPP role in the SECTI	261
9.2. What obstacles and facilitators does the PPP find in innovation in Spain?	262
9.3. How could the PPP be considered in Spain to favour collaboration, and thus innovative performance, among SECTI agents?	266
9.3.1. About PPP in innovation	266
9.3.2. On the social implications of PPP in innovation	269
Bibliografía	271
Normativa y legislación básica citada	307

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Publicaciones incluidas en la tesis.	4
Tabla 2: Comparación entre CPP contractual e institucional.	14
Tabla 3: Indicadores sobre articulación del sistema en la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020.	24
Tabla 4: Principales características de los enfoques de la CPP.	46
Tabla 5: Tipología de la coproducción.	54
Tabla 6: Papel de los actores en la gestión colaborativa del NSP.	60
Tabla 7: Tipos de políticas públicas de impulso a la innovación.	117
Tabla 8: Enfoques de la CPP.	124
Tabla 9: Tipos de riesgo operacional.	127
Tabla 10: Tipos de CPP en innovación.	128
Tabla 11: Marco de análisis de la CPP en innovación.	130
Table 12: Analytical framework of PPPs in innovation.	143
Table 13: SIS performance agents.	154
Table 14: Spanish performance in international indexes (2018-19).	156
Table 15: Evolution of Spanish STI policies.	157
Table 16: State STI policies and instruments based on PPPs.	159
Table 17: Territorial dimension analysis.	162
Table 18: Sectoral dimension analysis.	163
Table 19: Multidimensional analytical framework.	176
Table 20: List of codes.	178
Table 21: Demola benefits for each agent.	182
Table 22: Finnish and Spanish performance in international innovation indexes.	185
Table 23: Roles in Demola model.	188
Table 24: Results summary.	196
Tabla 25: Factores obstaculizadores de la CPP en el SECTI.	249
Tabla 26: Factores facilitadores de la CPP en el SECTI.	251
Table 27: Obstacles for the PPP in the SECTI.	263
Table 28: Facilitators for the PPP in the SECTI.	265

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Modelo de las dimensiones de la CPP.	12
Figura 2: Línea continua de la CPP	49
Figura 3: El Triángulo del Bienestar de Evers	50
Figura 4: Relaciones del Tercer Sector con el resto de actores en el Triángulo de Bienestar de Pestoff	51
Figura 5: Evolución del Triángulo de Bienestar de Pestoff.....	52
Figura 6: Principales características de los diferentes paradigmas administrativos	56
Figura 7: Los siete principios del NSP	57
Figura 8: Preguntas de investigación planteadas para la revisión de la literatura	114
Figura 9: Razones para la CPP en innovación.	123
Figura 10: EU countries GDP per capita and innovation performance according to EIS (2017)	145
Figura 11: Evolution of R&D expenditure (GDP %) in Spain and EU-28 (2000-2017) ..	146
Figure 12: Relationship between internal R&D expenditure funded by the business sector and EU countries' innovation performance (2017)	152
Figure 13: Effects of Public Sector funding of Private Sector R&D expenditure (1997-2017)	153
Figure 14: Demola model	179
Figure 15: Demola challenge structure.....	180
Figure 16: GERD by source of funds in 2016.....	184
Figure 17: GERD by sectors of performance in 2017	184

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AACC	Autonomous Communities (en español, CCAA)	INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
ADL	Agencias de Desarrollo Local	INE	Instituto Nacional de Estadística
AGE	Administración General del Estado	INEM	Instituto Nacional de Empleo
APP	Alianza público-privada	IPP	Instituto de Políticas y Bienes Públicos
B2C	Business-to-consumer	M2C	Municipality-to-citizen
CCAA	Comunidades autónomas (en inglés, AACC)	NGP	Nueva Gestión Pública (en inglés, NPM)
CCOO	Comisiones Obreras	NPG	Nueva Gobernanza Pública / New Public Governance
CIS	Community innovation survey	NPM	New Public Management (en español, NGP)
COSCE	Confederación de Sociedades Científicas de España	NPS	New Public Service (en español, NSP)
CPP	Colaboración público-privada (en inglés, PPP)	NSP	Nuevo Servicio Público (en inglés NPS)
CRC	Collaborative Research Centres	NU	Naciones Unidas (en inglés, UN)
CSIC	Consejo Superior de Investigaciones Científicas	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en inglés, OECD)
CSR	Corporate Social Responsibility	ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible (en inglés, SDG)
CTI	Ciencia, tecnología e innovación (en inglés, STI)	OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (en español, OCDE)
CTS	Estudios de ciencia, tecnología y sociedad	OPI	Organismo Público de Investigación (en inglés, PRO)
CYD	Fundación Conocimiento y Desarrollo		Oficina de Transferencia de Resultados de Investigación (utilizado también para el inglés, Research Results Transfer Offices)
EEUU	Estados Unidos de América	PFI	Private Finance Initiative
ETT	Empresas de trabajo temporal	PP	Partido Popular
EU	European Union (en español, UE)		
FPU	Formación de Profesorado Universitario		
G2C	Government-to-citizen		
I+D	Investigación y desarrollo experimental (en inglés, R&D)		
I+D+i	Investigación, desarrollo e innovación		

PPP	Public-private partnership (en español, CPP)	Servef	Servei Valencià d'Ocupació i Formació (desde octubre de 2018, Labora)
PRO	Public research organization (en español, OPI)	SI	Social Innovation
PSI	Open Social Innovation	SIMAP	Sindicato de Médicos de Asistencias Públicas
PSOE	Partido Socialista Obrero Español	SIS	Spanish Innovation System (en español, SECTI)
PTE	Plataformas Tecnológicas Europeas	SNE	Sistema Nacional de Empleo
R&D	Research and development (en español, I+D)	SNS	Sistema Nacional de Salud
RIO	Research and Innovation Observatory	SRS	Servicios Regionales de Salud Science, technology and innovation (en español, CTI)
SAAD	Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia	STI	Trabajo Final de Máster
SAD	Servicio de Ayuda a Domicilio	TFM	Unión Europea (en inglés, EU)
SDG	Sustainable Development Goals (en español, ODS)	UE	United Nations (en español, NU)
SECTI	Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación (en inglés, SIS)	UN	Universitat Politècnica de València
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal	UPV	Unión Temporal de Empresas
		UTE	

RESUMEN

"La colaboración público-privada como instrumento de intervención pública para el impulso de la innovación: un análisis del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación"

Esta tesis afronta el análisis de la colaboración público-privada (CPP) en sus diferentes dimensiones, a través de la definición de un marco analítico que trata de contemplar toda la complejidad del fenómeno y, desde un enfoque cualitativo, se plantea como herramienta para caracterizarlo en un sector concreto de políticas públicas. Uno de los objetivos generales es identificar y entender los condicionantes de su mayor o menor aplicación y éxito en dicho sector. El modelo se perfila también como instrumento para analizar las diferentes fórmulas concretas de CPP implementadas.

La CPP tal y como se plantea en esta investigación, se entiende, en un sentido amplio, como una fórmula de respuesta de los poderes públicos a las crecientes y cambiantes necesidades que, en forma de grandes retos sociales, ha de afrontar una sociedad cada vez más compleja. Estos grandes retos sociales requieren de soluciones integradas, que deben surgir, a partir de un enfoque de gobernanza, de la coordinación de los gobiernos nacionales con los gobiernos y administraciones públicas de ámbito sub y supra nacional, por una parte, pero también de su colaboración con la comunidad académica y los diversos integrantes del sector privado por otra.

En este contexto, instituciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o la Comisión Europea, otorgan a las políticas de innovación un rol fundamental, más allá de impulsar el desarrollo, crecimiento y productividad generales de una economía. Se espera que estén cada vez más orientadas a transformar o modelar los sistemas socio técnicos en la dirección que marcan los retos sociales. Dado que los modelos interactivos de innovación han evolucionado hacia la, cada vez mayor, participación en los procesos de innovación de actores como la propia sociedad civil, la CPP se perfila como el modelo de gobernanza adecuado para las políticas de innovación. Conscientes de ello, los gobiernos tratan de impulsar la colaboración en sus sistemas de innovación, a través de diferentes instrumentos, pero con éxito desigual.

El bajo nivel de articulación es uno de los problemas que afectan al sistema español de innovación desde hace décadas, a pesar de la existencia de diferentes medidas orientadas a solucionarlo. Por tanto, entender bien el papel que desempeña la CPP en el sistema es la primera pregunta que esta tesis quiere responder. En este sentido, en España, la CPP se muestra en sus diferentes dimensiones y con diferentes realidades en varias políticas sociales

españolas. Entender este escenario, permite plantear un marco contextual en el que situar el análisis de la CPP en innovación en España a través del marco analítico definido. A partir de aquí, teniendo en cuenta aquel escenario, se identifican los factores obstaculizadores y facilitadores que se encuentra la CPP en innovación en España, dando respuesta así a la segunda pregunta de investigación de esta tesis.

Teniendo en cuenta los factores identificados, se realiza un análisis comparativo entre la implementación de un instrumento concreto en España y Finlandia, como caso de éxito, para dar respuesta a la tercera pregunta de investigación. Se trata de entender cómo plantear la CPP en innovación en España para favorecer con ella la articulación del sistema y su desempeño innovador. Los resultados obtenidos muestran como en cada una de las dimensiones de la CPP, territorial, sectorial y organizacional, existen factores que inciden en los bajos niveles de articulación del sistema español de innovación.

En gran medida, los retos que se le plantean al propio sistema para favorecer la colaboración entre sus agentes pasan por una clara redefinición del rol que algunos de ellos deben desempeñar en el escenario actual. En este sentido, la presente investigación espera ser de utilidad, entre otros, para los decisores públicos a la hora de diseñar instrumentos de CPP exitosos a partir de los factores claves de éxito.

Palabras clave: Colaboración público-privada; políticas de innovación; innovación; gobernanza; sistema de innovación.

RESUM

“La col·laboració públic-privada com a instrument d'intervenció pública per a l'impuls de la innovació: una anàlisi del Sistema Espanyol de Ciència, Tecnologia i Innovació”

Aquesta tesi afronta l'anàlisi de la col·laboració públic-privada (CPP) en les seues diferents dimensions, a través de la definició d'un marc analític que tracta de contemplar tota la complexitat del fenomen i, des d'un enfocament qualitatiu, es planteja com a eina per caracteritzar-lo en un sector concret de polítiques públiques. Un dels objectius generals és identificar i entendre els condicionants de la seua major o menor aplicació i èxit en aquest sector. El model es perfila també com a instrument per analitzar les diferents fórmules concretes de CPP implementades.

La CPP tal com es planteja en aquesta recerca, s'entén, en un sentit ampli, com una fórmula de resposta dels poders públics a les creixents i canviants necessitats que, en forma de grans reptes socials, ha d'afrontar una societat cada vegada més complexa. Aquests grans reptes socials requereixen de solucions integrades, que han de sorgir, a partir d'un enfocament de governança, de la coordinació dels governs nacionals amb els governs i administracions públiques d'àmbit sub i supranacional, d'una banda, però també de la seua col·laboració amb la comunitat acadèmica i els diversos integrants de el sector privat per una altra.

En aquest context, institucions com l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) o la Comissió Europea, atorguen a les polítiques d'innovació un paper fonamental, més enllà d'impulsar el desenvolupament, creixement i productivitat generals d'una economia. S'espera que estiguen cada vegada més orientades a transformar o modelar els sistemes soci tècnics en la direcció que marquen els reptes socials. Atès que els models interactius d'innovació han evolucionat cap a la, cada vegada major, participació en els processos d'innovació d'actors com la mateixa societat civil, la CPP es perfila com el model de governança adequat per a les polítiques d'innovació. Conscients d'això, els governs intenten impulsar la col·laboració en els seus sistemes d'innovació, a través de diferents instruments, però amb èxit desigual.

El baix nivell d'articulació és un dels problemes que afecten el sistema espanyol d'innovació des de fa dècades, tot i l'existència de diferents mesures orientades a solucionar-ho. Per tant, entendre bé el paper que exerceix la CPP en el sistema és la primera pregunta que aquesta tesi vol respondre. En aquest sentit, a Espanya, la CPP es mostra en les seues diferents dimensions i amb diferents realitats en diverses polítiques socials espanyoles. Entendre aquest escenari, permet plantejar un marc contextual en el qual situar l'anàlisi de la CPP en innovació

a Espanya a través de el marc analític definit. A partir d'ací, tenint en compte aquell escenari, s'identifiquen els factors obstaculitzadors i facilitadors que es troba la CPP en innovació a Espanya, donant resposta així a la segona pregunta d'investigació d'aquesta tesi.

Tenint en compte els factors identificats, es realitza una anàlisi comparativa entre la implementació d'un instrument concret a Espanya i Finlàndia, com a cas d'èxit, per donar resposta a la tercera pregunta de recerca. Es tracta d'entendre com plantejar la CPP en innovació a Espanya per afavorir amb ella l'articulació de sistema i el seu acompliment innovador. Els resultats obtinguts mostren com en cadascuna de les dimensions de la CPP, territorial, sectorial i organitzacional, hi ha factors que incideixen en els baixos nivells d'articulació del sistema espanyol d'innovació.

En gran mesura, els reptes que se li plantegen al propi sistema per afavorir la col·laboració entre els seus agents passen per una clara redefinició del paper que alguns d'ells han d'exercir en l'escenari actual. En aquest sentit, la present investigació espera ser d'utilitat, entre altres, per als decisors públics a l'hora de dissenyar amb èxit instruments de CPP a partir dels factors claus identificats.

Paraules clau: Col·laboració públic-privada; polítiques d'innovació; innovació; governança; sistemes d'innovació.

ABSTRACT

“Public-private partnerships as public intervention tools for the promotion of innovation: an analysis of the Spanish Science, Technology and Innovation System”

The purpose of this thesis is the analysis of public-private partnerships (PPP) in their different dimensions, through the definition of an analytical framework that tries to cover the entire complexity of the phenomenon. Thus, from a qualitative approach, it is proposed as a tool to characterize PPPs in a specific sector of public policies. One of the general objectives is to identify and understand the conditions of its greater or lesser application and success in said sector. The model is also outlined as an instrument to analyse the different specific PPP formulas implemented.

PPPs, as stated in this investigation, are understood, in a broad sense, as a formula for the response of public authorities to the growing and changing needs that an increasingly complex society must face. These needs are identified with great social challenges that require integrated solutions. These solutions must arise, from a governance approach, from the coordination of national governments with governments and public administrations of the sub and supra national level, on the one hand, but also from their collaboration with the academic community and all members from the private sector for another.

In this context, institutions such as the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) or the European Commission, give innovation policies a fundamental role, beyond promoting the overall development, growth and productivity of an economy. They are expected to be increasingly oriented to transform or model socio-technical systems in the direction that define social challenges. Given that interactive innovation models have evolved towards, increasingly, participation in the innovation processes of actors such as civil society itself, PPPs are emerging as the appropriate governance model for innovation policies. Aware of this, governments try to promote collaboration in their innovation systems, through different instruments, but with unequal success.

The low level of collaboration is one of the problems affecting the Spanish innovation system for decades, despite the existence of different measures aimed at solving it. Therefore, to understand well the role that PPPs play in the system is the first question that this thesis wants to answer. In this sense, in Spain, PPPs are shown in their different dimensions and with different realities in several Spanish social policies. Understanding this scenario allows us to propose a contextual framework in which to place the analysis of PPPs in innovation in Spain through the defined analytical framework. From here, considering that scenario, the obstacles

and facilitators that PPPs find in innovation in Spain are identified, thus answering the second research question of this thesis.

Considering the factors identified, a comparative analysis is carried out between the implementation of a specific instrument in Spain and Finland, as a case of success, to answer the third research question. It is about understanding how PPP can be appropriate in innovation in Spain to favour with it the articulation of the system and its innovative performance. The results obtained show that in each of the dimensions of the PPPs, territorial, sectorial and organizational, there are factors that affect the low levels of collaboration of the Spanish innovation system.

To a large extent, the challenges posed to the system itself to favour collaboration among its agents go through a clear redefinition of the role that some of them must play in the current scenario. In this sense, this research hopes to be useful, among others, for public decision makers when designing successful CPP instruments based on the key success factors.

Key words: Public-private partnerships; innovation policies; innovation; governance; innovation systems.

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

“Para innovar hay que estar dispuesto a cambiar de opinión”

Eduard Punset, escritor y divulgador científico español

“...removing fear of curiosity...”

Ville Kairamo, CEO, Demola Global

1.1. ESTRUCTURA Y OBJETO DE LA TESIS

Las enseñanzas oficiales de doctorado están reguladas en España por el Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, desarrollado en la *Universitat Politècnica de València* (UPV) por su Normativa interna en la materia. El art. 11.4.e) de dicha Normativa reconoce la posibilidad de realizar la tesis doctoral por “*compendio de publicaciones*”, presentando la estructura que, en ese caso, debe tener la tesis y que se corresponde con la siguiente:

1. *Introducción/objetivos*
2. *Capítulos correspondientes a las publicaciones adaptados al formato de la tesis*
3. *Discusión general de los resultados*
4. *Conclusiones*

La presente tesis sigue esta estructura, incluyendo hasta siete publicaciones divididas en seis capítulos, dentro del segundo y tercer bloque de contenidos y una más como referencia fundamental de una parte de la introducción (ver detalles de las publicaciones en la Tabla 1). El ya citado art. 11.4.e) también establece que “*no se aceptará para los capítulos correspondientes a los artículos publicados el formato original de la publicación para evitar posibles problemas de copyright*”. En este sentido, la Escuela de Doctorado de la UPV, aclara en sus Directrices para la presentación de tesis doctorales con resultados previamente publicados (2014), que el formato adecuado para la inclusión de los capítulos correspondientes a dichas publicaciones es el “*postprint ‘versión de autor’, esto es, el artículo antes de ser maquetado por la editorial*”. Todas las publicaciones incluidas en esta tesis aparecen, por tanto, en este formato *postprint* “*versión de autor*”, salvo aquellas que están en fase de revisión.

Por otra parte, para conseguir una mayor homogeneidad en los contenidos de la tesis, se ha unificado el formato de todos los elementos gráficos de las publicaciones incluidas (tablas, figuras, etc.) y su numeración continúa de un capítulo a otro. Las citas y bibliografía, así como la normativa y legislación consultada en cada una de las publicaciones, también se han unificado en cuanto al estilo utilizado y se han agrupado en sendos epígrafes finales. Además, el autor de la tesis opta a la Mención Internacional en el título de Doctor, posibilidad reconocida por la normativa estatal ya comentada. Entre los diferentes requisitos establecidos para ello por el Real Decreto 99/2011, y en lo referente concretamente a la tesis, se exige que parte de ella se redacte y presente “*en una de las lenguas habituales para la comunicación científica en su campo de conocimiento, distinta a cualquiera de las lenguas oficial o cooficiales de España*”. En este caso, el resumen de la tesis, tres de las publicaciones incluidas, los *abstracts* del resto de ellas y las conclusiones, están redactados en inglés.

Tabla 1: Publicaciones incluidas en la tesis.

CAPÍTULO	PUBLICACIÓN	TIPO
Capítulo 1	CATALÁ-PÉREZ, D., 2017. La colaboración público-privada. En: M. DE-MIGUEL-MOLINA, A. BAÑÓN GOMIS y D. CATALÁ-PÉREZ (eds.), <i>Management para las Administraciones Públicas</i> . Valencia: Editorial UPV, pp. 131-158.	Capítulo de libro
Capítulo 2	CATALÁ-PÉREZ, D. y DE-MIGUEL-MOLINA, M., 2017. La colaboración público-privada en el marco del nuevo servicio público: un instrumento de gestión compartida para la mejora de la calidad democrática. En: J. MARCO MARCO y M. PÉREZ GABALDÓN (eds.), <i>Radiografiando la Democracia: un estudio sobre corrupción, buen gobierno y calidad democrática</i> . Valencia: Asociación Valenciana de Polítólogos (AVAPOL), pp. 513-543.	Capítulo de libro
Capítulo 3	DEL-PINO, E. y CATALÁ-PÉREZ, D., 2016. El <i>welfare-mix</i> español durante la crisis y la privatización del riesgo social: Los casos de la sanidad, los servicios sociales y la atención a la dependencia. <i>Revista del CLAD Reforma y Democracia</i> , no. 66, pp. 163-194.	Art. revista indexada en JCR (Q4), Scopus (Q4) y SJR (Q3)
	CATALÁ-PÉREZ, D. y DEL-PINO, E., 2018. Reformas de ida y vuelta: La implementación de la colaboración público-privada en la intermediación laboral de la Comunidad Valenciana. <i>Gestión y Análisis de Políticas Públicas</i> , no. 19, pp. 107-122.	Art. revista indexada en cat. Latindex, DICE y Sello de Calidad FECYT.
Capítulo 4	CATALÁ-PÉREZ, D. y DE-MIGUEL-MOLINA, M., 2018. La colaboración público-privada como instrumento de impulso a la innovación: definición de un marco de análisis. <i>Revista del CLAD Reforma y Democracia</i> , vol. 72, no. 72, pp. 43-86.	Revista indexada en JCR (Q4), Scopus (Q4) y SJR (Q3).
Capítulo 5	CATALÁ-PÉREZ, D. y DE-MIGUEL-MOLINA, M., 2019. Analysing public-private partnerships focusing on the territorial and sectorial dimensions. <i>Journal of Public Administration Research and Theory</i> , no. En revisión, pp. 0-0.	Revista indexada en JCR (Q1), Scopus (Q1) y SJR (Q1)
Capítulo 6	CATALÁ-PÉREZ, D., RASK, M. y DE-MIGUEL-MOLINA, M., 2019. Organizational dimension of the university-industry collaboration: A comparative analysis of Demola model in Finland and Spain. <i>Technovation</i> , no. En revisión, pp. 0-0.	Revista indexada en JCR (Q1), Scopus (Q1) y SJR (Q1)
Capítulo 7	CATALÁ-PÉREZ, D. y DE-MIGUEL-MOLINA, M., 2019. Social innovation and co-creation: a new framework for innovation policies? En: U. AMBROSIUS y P. GRÖNER (eds.), <i>Ansbacher Kaleidoskop 2020</i> . Aachen: Shaker Verlag, pp. 98-115.	Capítulo libro. Editorial indexada en SPI.

Fuente: elaboración propia.

La base sobre la que se definió el proyecto de investigación resultado del cual es la presente tesis doctoral, es el Trabajo Final del Máster (TFM) en Gestión de Empresas, Productos y Servicios de la UPV, realizado por el propio autor bajo la tutorización de las mismas directoras que supervisan esta tesis. Aquel TFM llevaba por título “*La Colaboración Público-Privada (CPP) como fórmula de prestación de servicios públicos desde la perspectiva del Welfare Mix y del Nuevo Servicio Público*” y su objeto de estudio fue “*el fenómeno de la CPP como instrumento a través del cual se articula la gobernanza de los sistemas de protección social [...], identificando las características particulares y evolución que presenta esta herramienta de gestión en el marco de los servicios públicos de*

carácter social y prestando especial atención al caso español” (Catalá-Pérez 2016, p. 1). Una de sus principales conclusiones establecía que “la complejidad del fenómeno de la CPP [...] aconseja la adopción de un modelo de análisis de la misma basado en dimensiones que van de lo más concreto, el proyecto objeto de colaboración, a lo más general, el contexto histórico-cultural [...] bajo el que se produce la CPP” (Catalá-Pérez 2016, p. 97).

El TFM constituyó, por tanto, la base teórica preliminar para definir cuál sería el objeto de la presente tesis:

El análisis de la CPP en sus diferentes dimensiones, a través de la definición de un marco conceptual que contemple toda la complejidad del fenómeno y, desde un enfoque cualitativo, sirva como herramienta para caracterizarlo en un sector concreto de políticas públicas, para conocer y entender los condicionantes de su mayor o menor aplicación y éxito en dicho sector y para identificar y analizar los diferentes instrumentos de CPP implementados.

El siguiente epígrafe, dedicado a los antecedentes teóricos de la investigación y que puede entenderse como justificación del proyecto de tesis, se profundiza en estos aspectos y en la elección del sector concreto de las políticas de innovación para el estudio de la CPP. Pero procede, en las líneas que siguen, realizar una revisión de la estructura de la tesis en base a las diferentes publicaciones incluidas. En este sentido, cada artículo se ha realizado de forma independiente y puede entenderse más allá del contexto de la presente tesis; ahora bien, existe un hilo conductor entre todos ellos que da respuesta de forma progresiva a las preguntas de investigación y conduce al cumplimiento de los objetivos planteados.

Tal y como se ha apuntado en los agradecimientos, la presente investigación se ha desarrollado en el marco de una ayuda para la Formación de Profesorado Universitario (FPU) de la convocatoria de 2015, concedida por el entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y que se inició formalmente en el curso 2016/2017 con la adscripción del doctorando como personal investigador, al Departamento de Organización de Empresas de la UPV. Cabe señalar, como recoge la mencionada convocatoria, que el objeto de las ayudas es “la formación investigadora en programas de doctorado para la consecución del título de Doctor/ra y la adquisición de competencias docentes universitarias en cualquier área del conocimiento científico, que faciliten la futura incorporación de los beneficiarios al sistema español de educación superior, y de investigación científica”. Los aspectos relativos a la formación investigadora y docente del doctorando también se recogen en el ya mencionado Real Decreto 99/2011 y en la normativa interna de la UPV sobre los estudios de doctorado. En este sentido, lo que se ha pretendido a lo largo de estos años, bajo la supervisión de las directoras de la tesis, es que cualquiera de las actividades a desarrollar por el doctorando en el marco de la ayuda FPU y de los estudios

de doctorado, estuviera directamente relacionada y tuviera impacto en esta tesis, como resultado final de todo este proceso.

Siguiendo este planteamiento, la colaboración docente exigida en el marco de las ayudas FPU se ha desarrollado durante los tres cursos en que se ha llevado a cabo, en tres asignaturas del Grado en Gestión y Administración Pública de la UPV vinculadas de alguna forma al objeto de la presente tesis: Teoría de las Organizaciones, Dirección Estratégica de Organizaciones Públicas y Gestión de la Política Industrial y Tecnológica. Fruto de esta colaboración docente, el doctorando es coautor del libro *Management para las Administraciones Públicas*, publicado por la propia UPV en su colección “Manuales de referencia” y utilizado como manual para las dos primeras asignaturas. El doctorando es responsable de varios capítulos, entre ellos, uno dedicado a las diferentes modalidades de gestión en el sector público y otro a la propia CPP, en el que se realiza una aproximación conceptual a la misma y que sirve de base al epígrafe 1.2.1 del apartado de antecedentes de esta introducción. Además, a partir de ese mismo capítulo, el doctorando desarrolló el módulo de aprendizaje titulado “Colaboración Público-Privada: la cooperación entre el sector público y el sector privado”, como parte del curso *Estrategia, Innovación y Rendición de Cuentas en la Administración Pública*, impartido en 2017 a través del Centro de Formación Permanente de la UPV y del que también fue coordinador.

La introducción también incluye sendos epígrafes en los que se realiza una aproximación al concepto de innovación y las políticas que la impulsan, como sector en el que se aplica el modelo analítico que se define en la tesis, y al encaje que tiene la propia CPP en este ámbito. Finalmente, este Capítulo 1 se completa con la definición de la hipótesis, preguntas de investigación y objetivos de la tesis, y una revisión de sus principales aspectos metodológicos. A continuación, se incluyen todas las publicaciones que conforman el bloque principal de contenidos de la tesis. Se ordenan siguiendo la lógica temporal de la investigación, aunque en algún caso la fecha de publicación no siga un orden cronológico, debido a los diferentes plazos de revisión de los artículos o capítulos de libro incluidos.

En el Capítulo 2, la comentada aproximación al concepto de CPP realizada en la introducción, sirve de base para situarla en el marco de una serie de teorías y propuestas que superan la visión más extendida, pero también más restringida, de las tradicionales fórmulas de concesión establecidas a través de grandes proyectos en áreas como las infraestructuras, en las que la participación del sector privado se limita, casi de forma exclusiva, a las grandes empresas. De esta forma, se reconoce la variedad de actores que pueden identificarse dentro de la parte privada y, también, los nuevos roles que deben y pueden desempeñar los actores públicos, en escenarios diversos y a través de un amplio abanico de posibles instrumentos. Se presenta así la CPP desde una perspectiva amplia, que es como se entiende en esta investigación, identificándola con la idea de gobernanza.

El Capítulo 3 consta de 2 publicaciones, fruto también de la participación del doctorando, entre 2015 y 2017 y como equipo de trabajo, en sendos proyectos de investigación¹ coordinados por Eloísa del Pino, codirectora de esta tesis y supervisora del doctorando durante una estancia de introducción a la investigación (Programa JAE-Intro) en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Los proyectos analizaban las reformas en las políticas sociales provocadas por la crisis fiscal, el primero de ellos, y los efectos que dichas reformas y la propia crisis tuvieron en la gobernanza del sistema de bienestar, el segundo.

El trabajo del doctorando se centró en el análisis del marco de gobernanza de las diferentes políticas revisadas, siempre desde la perspectiva de las relaciones público-privadas que se establecen en cada caso. En ambos artículos, se pudo comprobar como la CPP, tal y como se plantea en el Capítulo 2, se presenta en la realidad de diferentes políticas sociales españolas y se muestra en sus diferentes dimensiones, dibujando un escenario que puede resultar el marco adecuado en el que situar y analizar la CPP en el ámbito de las políticas de innovación. En definitiva, el Capítulo 3 permite establecer ciertas conclusiones acerca de los factores que influyen en la mayor o menor expansión de la CPP en España, y de la naturaleza y características de las diferentes interacciones que se producen entre la esfera pública y privada en una determinada área de actividad del sector público.

A partir de una exhaustiva revisión de la literatura, en el Capítulo 4 se plantea la definición del marco analítico que sirve para analizar la CPP en las políticas de innovación españolas. Las aportaciones de diferentes autores y los resultados obtenidos hasta ese momento sustentan la perspectiva multidimensional del mismo. Además, las conclusiones de los artículos incluidos en el Capítulo 3 han servido para definir muchas de las variables incluidas en el modelo. Una parte muy importante del artículo correspondiente a este Capítulo 4 se realizó durante una estancia de investigación del doctorando en la Universidad de Ansbach (Alemania), entre enero y abril de 2018. Durante la misma, entre otras actividades, se realizó una visita a los profesores Koschatzky y Stahlecker, expertos en CPP en innovación del Instituto Fraunhofer para la Investigación de Sistemas e Innovación (Karlsruhe), que sirvió para clarificar el concepto de CPP que se maneja en esta investigación, su alcance y características principales.

¹ Los proyectos en cuestión son los siguientes:

- **CRISAUT 2012-2016:** *Capacidad y Estrategias de Reforma frente a la Crisis Fiscal en los Sectores Públicos y las Políticas de Bienestar Autonómicos: Condicionantes y Trayectorias de Cambio* (Referencia: CSO2012-33075). Programa Nacional de Proyectos de Investigación Fundamental. Ministerio de Economía y Competitividad.
- **CRIGOBBE 2016:** *Los efectos de la crisis en la gobernanza del sistema de protección social en España: la perspectiva multinivel y del welfare-mix*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

En el Capítulo 5 se aplica al Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación (SECTI) el marco analítico definido, con el objetivo de ofrecer un diagnóstico sobre su grado de articulación a partir de analizar el contexto histórico-cultural de la CPP en España; su marco institucional en general y en el ámbito de las políticas de innovación en particular; su modelo de gobernanza; su trayectoria en cuanto al impulso de la CPP; su actual estrategia en la materia; y los instrumentos basados en la misma aplicados en la actualidad. Este análisis permite establecer una serie de factores determinantes de la mayor o menor presencia de la CPP en el SECTI, teniendo en cuenta la importancia que la misma tiene en el desempeño innovador de cualquier sistema de innovación.

De cualquier forma, para completar el análisis es necesario aplicar el modelo también en su dimensión organizacional, teniendo en cuenta la relevancia que la literatura reconoce a los factores de dicha dimensión para el éxito de la CPP. Dado que la dimensión organizacional de la CPP se identifica con fórmulas de gestión o instrumentos concretos de colaboración, en el Capítulo 6 se incluye un artículo que estudia el modelo Demola, una plataforma de innovación abierta basada en los principios de la Triple y Cuádruple Hélice. Se trata de un instrumento creado en Finlandia cuyo uso se ha extendido a diversos países en los últimos años, entre ellos España, y que encaja en el concepto de CPP empleado en esta investigación. De esta forma, además, el análisis se plantea a través de un estudio comparado del modelo en España y Finlandia. La elección de Demola como instrumento a revisar para analizar la dimensión organizacional de la CPP en España, se produjo durante la estancia de investigación del doctorando entre enero y abril de 2019 en la Universidad de Helsinki (Finlandia). En concreto, el doctorado estuvo en el *Consumer Society Research Centre*, integrado en un grupo de investigación centrado en las dinámicas de co-creación de conocimiento y en la participación en la gobernanza de la innovación, cuyo coordinador participa activamente en la implementación del modelo Demola en esta universidad.

La última publicación incluida en la tesis es la correspondiente al Capítulo 7, planteado a modo de discusión general de los resultados. En él se contextualizan los conceptos más importantes revisados en la tesis en el escenario en que las políticas de innovación se enmarcan hoy en día y que está íntimamente vinculado a la innovación social. Así, la innovación social, más allá de un tipo concreto de innovación, se perfila como un nuevo paradigma en el que el sector público pueda hacer frente a los grandes retos sociales a partir de los recursos que todos los agentes sociales y económicos, públicos y privados, pueden aportar para ello.

Por último, la tesis finaliza con los capítulos dedicados a recoger las conclusiones generales de la investigación (en español e inglés), la bibliografía y el listado de normativa básica consultada.

1.2. ANTECEDENTES

En esta tesis la CPP se entiende en un sentido amplio, como una fórmula de respuesta de los poderes públicos a las crecientes y cambiantes necesidades que, en forma de grandes retos sociales, ha de afrontar una sociedad cada vez más compleja. Todo ello en un contexto en que cualquier recurso que sea posible movilizar para hacer frente a dichos retos, es valioso. En esta línea, la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (NU), identifica estos grandes retos sociales en sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y establece la necesidad de movilizar todos los recursos disponibles de los gobiernos, sector privado y sociedad civil *“para respaldar el cumplimiento de todos los ODS y metas”* (UN General Assembly 2015, p. 11). Es más, el ODS número 17, *“Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”*, que describe los medios de implementación de la Agenda 2030, plantea la meta 17.17 en los siguientes términos: *“Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas”* (UN General Assembly 2015, p. 31).

En este escenario que dibuja la Agenda 2030, los grandes retos sociales están relacionados entre sí y requieren soluciones integradas; soluciones que deben surgir, a partir de un enfoque de gobernanza, de los propios gobiernos nacionales, pero también de su necesaria coordinación con los gobiernos y administraciones públicas de ámbito sub y supra nacional, por una parte, y con la comunidad académica y los diversos integrantes del sector privado (desde las microempresas y las cooperativas hasta las más grandes multinacionales, pasando por las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones filantrópicas, los grupos de voluntarios y otras instancias ciudadanas) por otra (UN General Assembly 2015, p. 13). Ello ha de llevar al Estado a actuar en un modo menos jerárquico, respecto del resto de actores públicos, y más cooperativo y dialogante, respecto de los actores privados (Oosterlynck et al. 2013). Podría hablarse, así, de una nueva *“infraestructura del comportamiento político-administrativo”* que lleve a *“mutar los tipos ideales y los tipos reales de las personas y sobre todo de las instituciones”* (Pinazo Hernandis 2016, p. 91).

De esta forma, en términos de gobernanza, se puede considerar una dimensión vertical (gobernanza multinivel), en la que interactúan los diferentes niveles de gobierno involucrados en la implementación de las diversas políticas públicas; y una dimensión horizontal que implica a los diferentes actores del ámbito privado que participan de una forma u otra en la prestación de los servicios públicos fruto de aquellas políticas y a sus relación de colaboración y cooperación con el sector público (Catalá-Pérez 2016, p. 9). La dimensión horizontal de la gobernanza de las políticas públicas es la que se analiza en la presente tesis, y se hace específicamente en el ámbito de las políticas de innovación, aunque siguiendo un recorrido en cierto modo circular, como se ha comentado en el anterior epígrafe, que parte de la

gobernanza de las políticas sociales, para acabar en la perspectiva social de las políticas de innovación.

Cabe tener en cuenta que, por ejemplo, los modelos interactivos de innovación han evolucionado hacia la, cada vez mayor, participación en los procesos de innovación de actores como la propia sociedad civil (Rask et al. 2018). Este hecho cobra especial sentido cuando, en el descrito marco de la Agenda 2030, instituciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o la Comisión Europea, otorgan a las políticas de innovación un rol fundamental a la hora de afrontar los grandes retos sociales que suponen los ODS (OECD 2015a; Roure et al. 2015, p. 12). Podría decirse que las políticas de innovación, más allá de impulsar el desarrollo, crecimiento y productividad generales de una economía, se espera que además estén cada vez más orientadas a transformar o modelar los sistemas socio técnicos en la dirección que marcan los diferentes retos sociales, de ahí que esa perspectiva social de las políticas de innovación a la que se ha hecho mención, otorgue relevancia creciente a conceptos como, por ejemplo, la innovación social (Kattel y Mazzucato 2018, p. 2).

Esbozado el marco general en el que se plantea la presente investigación, a continuación, se plantearán la hipótesis, preguntas de investigación y objetivos de esta tesis, además de revisar la metodología seguida y su estructura. Pero antes, se considera de interés incluir algunos comentarios sobre los conceptos básicos que se manejan durante todo el trabajo y el enfoque a través del cual se realiza la aproximación a los mismos. Se espera ayudar, así, a facilitar la comprensión y el seguimiento del conjunto de publicaciones que conforman el grueso de la tesis. Cabe tener en cuenta que el propio concepto de CPP representa un fenómeno muy complejo, y aunque ya se ha apuntado que en este trabajo se entiende en un sentido amplio, es, a su vez, abordable desde diferentes perspectivas, como también ocurre con el propio concepto de innovación.

1.2.1. La colaboración público-privada²

La idea que representa el término “colaboración público-privada”, aparece en la literatura científica en español bajo diferentes denominaciones, generalmente empleadas como traducción del término en inglés *Public-Private Partnerships* (PPP). Así es posible encontrar, desde la traducción más literal, partenariados público-privados, hasta otras como alianzas

² El contenido de este epígrafe forma parte, en gran medida, de la siguiente publicación: CATALÁ-PÉREZ, D., 2017. La colaboración público-privada. En: M. DE-MIGUEL-MOLINA, A. BAÑÓN GOMIS y D. CATALÁ-PÉREZ (eds.), *Management para las Administraciones Públicas*. Valencia: Editorial UPV, pp. 131-158.

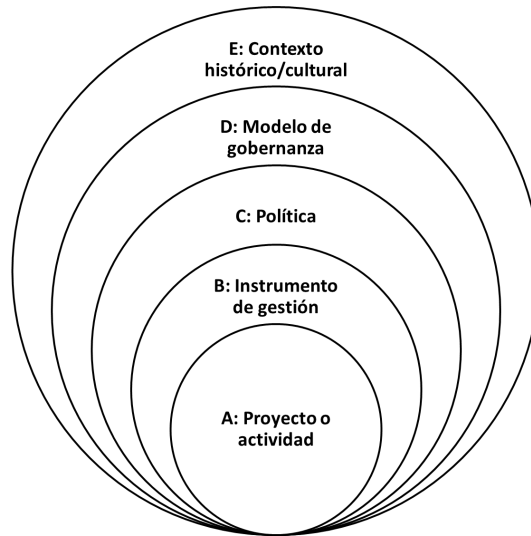
público-privadas, asociaciones público-privadas, cooperación público-privada o la más extendida, colaboración público-privada, y su acrónimo, CPP. Ahora bien, aunque el uso de la traducción literal de este último término al inglés, *public-private collaboration*, no está ni mucho menos tan extendido como el de PPP, el sentido que la literatura da al mismo se acerca mucho más al que se le da a la CPP en esta tesis, al menos, en su dimensión más amplia. En cualquier caso, teniendo siempre presente esa visión del concepto que se comentará a continuación, salvo contadas excepciones, en este trabajo se utilizan los términos CPP, en español, y PPP, en inglés, para referirse al mismo.

Donahue y Zeckhauser (2008, p. 497) se refieren a la *public-private collaboration* como una fórmula de gobernanza colaborativa (Ansell y Gash 2008; Emerson, Nabatchi y Balogh 2012) a través de la cual, los gobiernos trabajan junto con actores privados, con o sin fines de lucro, en la definición y búsqueda de ciertos objetivos públicos, a través de medios que implican compartir esfuerzos y, en cierta medida, también decisiones. Estos medios pueden ser entendidos como las fórmulas concretas de CPP, es decir, los PPPs, que operativizan ese concepto amplio de colaboración. De hecho, los mismos autores reconocen que si bien su concepción de *public-private collaboration* como gobernanza colaborativa puede no estar demasiado extendida con este término específico, disciplinas como la ciencia política, la economía, el derecho administrativo y la gestión pública han estudiado ampliamente el fenómeno. De hecho, consideran que en el ámbito de esta última disciplina, la investigación sobre diferentes aspectos relacionados con la gobernanza colaborativa está firmemente arraigada en la literatura científica del área, siendo uno de estos aspectos el estudio de los PPPs (Donahue y Zeckhauser 2008, p. 499).

Como se podrá comprobar al avanzar en la lectura de la tesis, la complejidad de la idea de la CPP es tal que, aun dentro de su estudio desde una disciplina concreta como la gestión pública, Weihe (2005; 2008) identifica hasta cinco enfoques cualitativamente diferentes en el análisis de la misma (ver Capítulo 2.2.2). De ellos, el llamado enfoque de la gobernanza se señala como el más inclusivo y el que mejor representa la concepción del fenómeno de la CPP que se presenta en esta tesis. Profundizando en estas ideas, tras un análisis sistemático de la literatura que analiza la CPP desde la perspectiva de la gestión pública, Wang et al. (2018, p. 7) concluyen que efectivamente, una parte muy importante de la misma se centra en situarla en el marco de las teorías de redes y de la gobernanza. Desde este enfoque, es la propuesta de Hodge y Greve (2013, p. 4) la que permite analizar la CPP a partir de identificar diferentes niveles de concreción del fenómeno. El “modelo de las dimensiones” (identificadas en esta tesis como niveles) que proponen los citados autores, que se comenta en el Capítulo 4.5 y que es una de las patas que sustenta el modelo analítico propuesto en esta tesis, sitúa a la CPP como un fórmula de gobernanza dentro de un contexto histórico/cultural, que a su vez

contiene, a modo de *matrioshkas* rusas, otras tres dimensiones cada una de ellas más concreta que la anterior (ver Figura 1).

Figura 1: Modelo de las dimensiones de la CPP.



Fuente: Adaptado de Hodge y Greve (2013, p. 4)

Al situar a la CPP en un contexto histórico y cultural determinado, entendiendo el término cultural en su sentido más amplio, Hodge y Greve (2013, p. 11) se refieren a todos aquellos factores que llevan al sector público a adoptar un modelo de gobernanza más o menos basado en la CPP. Entre estos factores incluyen los factores políticos, económicos, sociales, institucionales y aquellos vinculados a la cultura administrativa. En este sentido es evidente la influencia de las ideas de la Nueva Gestión Pública (NGP) a la hora de recurrir al mercado a través de diversas fórmulas de colaboración para la provisión de determinados servicios públicos. Del mismo modo, es probable que corrientes más recientes como por ejemplo la administración relacional o participativa y el Nuevo Servicio Público (NSP) puedan influir en el mayor protagonismo del Tercer Sector o de la propia comunidad.

La CPP como modelo de gobernanza, se identifica claramente con la idea de *public-private collaboration* de Donahue y Zeckhauser (2008, p. 497). En el siguiente nivel, la CPP como política se refiere al reparto concreto de responsabilidades entre los agentes públicos y los privados en un sector de políticas públicas específico. Es decir, en función del papel desempeñado por cada agente en un ámbito determinado, se hablará de un esquema de gobernanza y de una política de CPP concretas. El Capítulo 3.1 de la tesis afronta, precisamente, el análisis de la CPP en España en el ámbito de la dependencia y los servicios

sociales, desde su consideración como modelo de gobernanza y analiza cómo las diferentes políticas pueden modificar el entramado de relaciones formales e informales existente entre los actores implicados en dicha gobernanza.

Finalmente, al considerar la CPP como un instrumento de gestión o como un proyecto específico, el fenómeno se presenta en sus niveles máximos de concreción. La CPP como instrumento de gestión se identifica con las diferentes fórmulas a través de las cuales puede materializarse la colaboración y que, dependiendo de los casos, puede convertirse en una estrategia para la gestión o provisión de determinados servicios. Un ejemplo de la CPP como instrumento de gestión es el que se presenta en el Capítulo 3.2, que analiza la CPP en las políticas activas de empleo. Por otra parte, la CPP como proyecto puede identificarse con aquellos casos en los que, en el marco de un servicio público concreto que no considera la CPP como una estrategia general para su prestación, se adopta la fórmula para desarrollar uno o varios proyectos específicos. Por ejemplo, en el ámbito de un Sistema Nacional de Salud (SNS) público como el español, existen casos de hospitales gestionados a través de fórmulas de CPP en el que las partes pública y privada se reparten responsabilidades y riesgos, siempre a partir de contratos específicos para cada proyecto (ver Capítulo 3.1).

En el modelo de las dimensiones de Hodge y Greve (2013, p. 4) se observa, por tanto, que la dimensión más amplia se corresponde con un contexto que variará de unos países a otros y que bien podría entenderse como una dimensión de tipo territorial. Por otra parte, al considerar la CPP como un determinado modelo de gobernanza que podrá variar en función del diseño de la política en que se concrete en cada ámbito de políticas públicas, la CPP se sitúa en una dimensión sectorial. Finalmente, el análisis de la CPP como un instrumento de gestión o como un proyecto específico, implica tener en cuenta los aspectos más puramente organizacionales del fenómeno. Este planteamiento se corresponde con la propuesta de Carbonara et al. (2013), que es otra de las patas que sustenta el modelo analítico presentado en esta tesis, y que es de las pocas que, en la literatura sobre CPP, plantea un marco de análisis de la misma desde un punto de vista macro, meso y micro que permita, a su vez, su estudio comprensivo y comparativo.

En cualquier caso, como se comenta en el Capítulo 2, la definición de la CPP no es una cuestión en la que la literatura se haya puesto plenamente de acuerdo. Esto es debido, en gran medida, a la complejidad que, como se ha revisado, tiene el fenómeno. Aun así, las definiciones más extendidas son aquellas planteadas desde su consideración como herramienta de gestión o como proyecto específico y vinculadas, muchas veces, al ámbito de las infraestructuras. Así, aparte de las definiciones que se revisan en el citado Capítulo 2, en el *Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*, la Comisión Europea (2004), identifica la CPP con las diferentes formas

de cooperación entre las autoridades públicas y los diferentes agentes económicos del ámbito privado, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio. En esta publicación, la Comisión Europea (2004) también distingue entre la CPP contractual y la CPP institucional como los dos tipos básicos de CPP existentes.

Esta clasificación es la que se sigue en esta tesis y aunque se comenta brevemente en el Capítulo 2.2.2 y en el Capítulo 4.6, cabe apuntar que la contractual es la CPP que se basa en vínculos formalizados a través de diferentes fórmulas de contratación pública. En la actual legislación española en la materia, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, este tipo de CPP se identifica con los contratos de concesión de servicios. En estos contratos, el adjudicatario se obliga a la ejecución de determinadas actividades relativas a la realización de un proyecto y/o a la prestación de un servicio público vinculado y, sobre todo, asume una parte del riesgo operacional inherente al mismo. Por otra parte, la CPP institucional es aquella que, aunque requiera también de su formalización, se concreta en el seno de una entidad diferente a cualquiera de las dos partes que inicialmente establecen la colaboración y que será la encargada de la ejecución del proyecto o de la prestación del servicio en cuestión. En la Tabla 2 se muestran las principales características de cada uno de los dos tipos de CPP.

Tabla 2: Comparación entre CPP contractual e institucional.

CPP contractual	CPP institucional
Basada en relaciones jerárquicas (normativa sobre contratación pública)	Requieren la creación de una nueva organización (normalmente en la esfera del derecho privado)
La organización pública determina los objetivos del contrato a implementar por el contratista	Objetivos más generales que la nueva organización debe generar
Relación jerárquica entre las organizaciones públicas y privadas: relación principal-agente (comprador-productor)	Los actores públicos y privados se relacionan como pares: estructura organizativa más plana, en red
Ejemplo: concesiones	Ejemplo: empresa mixta

Fuente: Esteve et al. (2012, p. 837) a partir de la clasificación de la Comisión Europea (2004)

A lo largo de los Capítulos 2 y 3 de esta tesis, se apuntan algunas de las principales ventajas que se le reconocen a la CPP y en el Capítulo 4 se analiza cuál es su importancia en el ámbito concreto de las políticas de innovación, pero su aplicación no está exenta de ciertos riesgos y un mal diseño de la herramienta o una gestión inadecuada, pueden provocar que los beneficios desaparezcan y que la CPP tenga efectos no deseados o incluso contrarios a los buscados. En este sentido, un reciente informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas Europeo de 12 proyectos de CPP en diferentes países europeos ha puesto de manifiesto que “*pese a que las APP [alianzas público-privadas] tienen el potencial de ejecutar los proyectos con mayor rapidez y*

garantizar el mantenimiento de estos con un alto nivel de calidad a lo largo de su vida útil, las APP [...] examinadas [...] no siempre se gestionaron de forma eficaz. Los posibles beneficios de las APP auditadas a menudo no se lograron, dado que, de forma similar a los proyectos licitados tradicionalmente, sufrieron demoras, aumentos de costes y una infratilización de los resultados de los proyectos [...]. Además, no hubo un análisis previo para escoger la fórmula de APP más adecuada y con mayor capacidad para mejorar la relación calidad-precio de cada proyecto ni una definición de estrategias enfocadas a la utilización de las APP, además de no existir tampoco marcos institucionales y jurídicos adecuados. [...] solamente algunos Estados miembros cuentan con un nivel de experiencia y conocimientos especializados adecuados en la ejecución de proyectos de APP con éxito [...] (European Court of Auditors 2018, p. 49).

El éxito de la CPP, independientemente del ámbito en el que se aplique, dependerá en gran medida de una serie de factores que permitan aprovechar al máximo sus ventajas y sortear los riesgos que puedan surgir en su implementación. Uno de los objetivos fundamentales de esta tesis, en el que se profundizará más adelante, es, por tanto, identificar estos factores en el sector de las políticas de innovación.

1.2.2. Innovación y políticas públicas de innovación

El sentido que se le da al término innovación ha cambiado sensiblemente a lo largo de la historia. El filósofo griego Jerofonte lo utilizó por primera vez con el significado de “*abrir una mina*” (Godin 2010, p. 6), pero desde que otros clásicos griegos como Platón o Aristóteles lo identificaran con el de introducir un cambio en el orden establecido, la idea de innovación adquirió connotaciones negativas, pues se asociaba al hecho de “*incorporar nuevas cosas que cambiaban las costumbres y el orden [...] de forma extraordinaria*” (Castro-Martínez y Fernández-de-Lucio 2013, p. 14). Este significado negativo del término se mantuvo durante siglos, debido en gran medida a que la religión cristiana lo asumió de esa misma forma y a que, en episodios históricos como la revolución inglesa (1649) o la francesa (1789), la innovación se identificó con cambios repentinos y violentos, por lo que se evitó su utilización incluso durante la aparición de los avances técnicos de la Primera Revolución Industrial. A finales del s. XIX y principios del s. XX, el concepto empezó a vincularse a la idea de introducir algo nuevo y útil en el mundo y, de esta forma, empezó a transformarse en un concepto positivo, adoptando el sentido que, en líneas generales, se le reconoce hoy en día, cuando Schumpeter lo introdujo en sus estudios económicos (Castro-Martínez y Fernández-de-Lucio 2013, p. 15-16).

Lo cierto es que desde que Schumpeter (1934) identificó la innovación con el proceso de “*destrucción creativa*” que supone el cambio tecnológico que, a su vez, provoca el crecimiento

de la economía sentando así las bases del desarrollo de toda una teoría económica (ver Capítulo 4), las definiciones de innovación que se han propuesto en la literatura han sido muchas y variadas. Algunas de las que mayor influencia han tenido, han sido las que la OCDE ha ido proponiendo desde que a principios de los años 90 adoptara la perspectiva sistémica de la innovación en sus informes y evaluaciones. De hecho, esta institución ha jugado así un papel fundamental en la toma de conciencia por parte de los decisores políticos de la necesidad de aplicar, medir y analizar políticas de ciencia, tecnología e innovación (Edler y Fagerberg 2017, p. 9; Fagerberg 2017, p. 497). En este contexto cobran especial relevancia los llamados “Manuales de la familia Frascati” publicados por la OCDE en colaboración con otras instituciones internacionales, entre los que destacan el propio Manual de Frascati (publicado originalmente en 1963) y el Manual de Oslo (cuya primera edición es de 1992). En esencia, estos documentos son guías metodológicas para la elaboración de mediciones y estadísticas sobre las actividades de investigación y desarrollo, el primero, y de innovación, el segundo. Pero su importancia viene dada por el hecho de que las definiciones y propuestas que incluyen han sido adoptadas y se han convertido en referencia para organismos y gobiernos de numerosos países.

Por lo que se refiere a innovación, en el Capítulo 4.2 de este trabajo se incluye, como definición de referencia para el mismo, la que ofrecía la tercera edición del Manual de Oslo, centrada en el ámbito de la empresa: *“la introducción de un producto (bien o servicio) o de un proceso, nuevo o significativamente mejorado, o la introducción de un método de comercialización o de organización nuevo aplicado a las prácticas de negocio, a la organización del trabajo o a las relaciones externas”* (OECD 2005b, p. 46). Posteriormente a la publicación del artículo que se corresponde con ese Capítulo 4, ha aparecido la cuarta edición del Manual que presenta importantes novedades en este sentido. Así, esta cuarta edición, proporciona un marco conceptual y una definición general de innovación aplicable a todos los sectores de la economía (sector empresarial, sector público, Tercer Sector y hogares) que permitirán desarrollar pautas futuras para medir la innovación en sectores distintos al de los negocios y construir una visión estadística de la innovación en toda la economía y la sociedad (OECD/Eurostat 2018, p. 22).

La OCDE define ahora la innovación como *“un producto o proceso nuevo o mejorado (o una combinación de los mismos) que difiere significativamente de los productos o procesos anteriores de la unidad y que se pone a disposición de los usuarios potenciales (producto) o se ha puesto en uso por la unidad en cuestión (proceso)”* (OECD/Eurostat 2018, p. 32). En esta definición, el término genérico “unidad” se utiliza para referirse al actor responsable de las innovaciones que puede ser cualquier sujeto, individual o institucional, de cualquier sector de la economía. El alcance de esta definición es manifiestamente más amplio del que presentaba la de la tercera edición

del Manual y permite incluir, por ejemplo, la actividad de emprendedores individuales o la llamada innovación social (OECD/Eurostat 2018, p. 61). En este sentido, la nueva definición de innovación de la OCDE, a la vista de los resultados de la presente investigación, encaja mejor en el contexto de la misma y además, de esta forma, la OCDE se aproxima también a la perspectiva de la idea de innovación que en España plantea, por ejemplo, la Fundación Cotec para la Innovación³, para quien *“innovación es todo cambio (no solo tecnológico) basado en conocimiento (no solo científico) que genera valor (no solo económico)”* (Fundación Cotec 2017).

En cualquier caso, cabe señalar que el Manual de Oslo, una vez establecido este nuevo marco conceptual de la innovación, centra su atención, de nuevo, en la innovación en el sector empresarial. Un aspecto importante a tener en cuenta en esta tesis, respecto del alcance de las actividades de innovación en las empresas (que se revisan el Capítulo 6), es que entre ellas se incluyen las actividades de investigación y desarrollo experimental (I+D). La I+D comprenden el trabajo creativo y sistemático emprendido para aumentar el stock de conocimiento e idear nuevas aplicaciones del conocimiento disponible, e incluyen la investigación básica, la investigación aplicada y el desarrollo experimental. El Manual de Frascati (OECD 2015b) define estas actividades, pero en cualquier caso, para el Manual de Oslo, en la investigación aplicada y el desarrollo experimental siempre existe una clara intención de innovación, y aunque la investigación básica no se puede utilizar para buscar innovaciones específicas durante el período de observación, por razones prácticas, todos los tipos de I+D realizados o pagados por las empresas se consideran, por definición, como actividades de innovación de esas empresas (OECD/Eurostat 2018, p. 87).

En lo que no deja de insistir la OCDE a través de esta cuarta edición del Manual de Oslo, como ya ha planteado en numerosas ocasiones (OECD 2010c; 2015c) y como también se hace evidente en la revisión de la literatura del Capítulo 4.1 de esta tesis, es en la importancia que tiene la innovación como impulsor clave de la productividad, el crecimiento económico y el bienestar y como, mayores o menores niveles de innovación, pueden afectar a individuos, instituciones, sectores económicos enteros y países de múltiples maneras (OECD/Eurostat 2018, p. 28). En este sentido, la propia Agenda 2030 considera la innovación un factor clave para *“promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible”* (ODS 8), y el ODS 9 plantea explícitamente el fomento de la misma (UN General Assembly 2015, p. 20). Pero además, en el ODS 17 la innovación se constituye en un medio en sí misma para la implementación de la Agenda y, entre otras medidas, se propone el Mecanismo de Facilitación de la Tecnología, como marco de colaboración múltiple entre los Estados

³ La Fundación Cotec para la Innovación *“es una organización privada sin ánimo de lucro cuya misión es promover la innovación como motor de desarrollo económico y social”* (Fundación Cotec 2019a), que se ha convertido desde su creación en una entidad referente en España en este ámbito.

Miembros, la sociedad civil, el sector privado, la comunidad científica, las entidades de las Naciones Unidas y otras partes interesadas, para promover la coordinación, la coherencia y la cooperación en cuestiones relacionadas con la ciencia, la tecnología y la innovación en pro de la consecución de los ODS (UN General Assembly 2015, p. 30).

En este contexto, tal y como se plantea en el Capítulo 4.3, las políticas públicas de impulso a la innovación cobran especial relevancia, siempre teniendo presente que la complejidad que caracteriza a la definición del concepto de innovación, se traslada a las propias políticas públicas de innovación (Callejón 2007). Así, al objetivo básico de reducir o eliminar las barreras que pudieran limitar las actividades de innovación en las empresas (Segarra-Blasco 2014) y a la vista de la importancia que la innovación tiene para el aumento de la productividad y, por consiguiente, para el desarrollo y crecimiento económico de un territorio, se añade el vínculo que las políticas de innovación tienen con las políticas económicas e industriales de dicho territorio (Callejón 2007; Myro Sánchez 2017). De hecho, por ejemplo en España, y al margen de que la inestabilidad política reinante permita o no su desarrollo, los más recientes documentos de carácter estratégico en materia de política económica, la Agenda del Cambio (Ministerio de Economía y Empresa 2019), e industrial, Directrices Generales de la Nueva Política Industrial Española 2030 (Ministerio de Industria 2019), incluyen el impulso de la innovación como uno de sus ejes prioritarios.

En este sentido, Ambroziak (2017, p. 184) considera que la política de innovación es una de las partes más importantes, si no la que más, de la política industrial moderna y mantiene que no debe tratarse como una política separada o complementaria de la misma, sino más bien como parte inseparable. En esta línea, desde la UE, en cuya legislación la innovación cada vez ocupa un lugar más importante, la política de innovación se sitúa como interfaz entre la política en materia de I+D y la política industrial, con el objetivo de crear un marco favorable para la introducción de nuevas ideas al mercado (Gouardères 2017). En el ámbito de la innovación empresarial, Segarra Blasco (2014, p. 252) advierte que *“a pesar de que no tendría sentido hablar de innovación [...] al margen de la I+D, las infraestructuras tecnológicas y las estrategias de cooperación entre las empresas y las universidades, las políticas de innovación trascienden estos límites y afectan a un número más amplio de actores”*, por lo que las políticas de innovación no deben identificarse únicamente con el conjunto de intervenciones públicas llevadas a cabo en el ámbito de la I+D. En este sentido, a lo largo de este trabajo es posible encontrar menciones a las políticas de ciencia, tecnología e innovación (CTI, o STI del inglés *science, technology and innovation*), para referirse a las políticas de innovación que implican también actuaciones en el ámbito de la I+D.

Esta complejidad de las políticas de innovación se aprecia cuando se analizan, por ejemplo, a través de criterios como los que se presentan en el Capítulo 4.3.1, y más concretamente

cuando se revisan las aportaciones más recientes de la literatura en torno al alcance de las mismas y a la necesidad de su redefinición en el escenario ya descrito de los grandes retos sociales (ver Capítulo 6). En este sentido, países como Alemania, Francia o Japón están basando parte de sus estrategias de innovación en lo que Mazzucato (2018) llama *mission-oriented policies*, que se alinean en gran medida con los ODS y que es también el planteamiento que seguirá la nueva Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027, todavía en proceso de elaboración (Riesgo Alcaide 2019).

Ahora bien, si complejo es definir y delimitar el alcance de las políticas de innovación, complejo es también analizar las dinámicas de su gobernanza. Propuestas como las de Schot y Steinmueller (2018) planteen una transición hacia un nuevo modelo de políticas transformadoras de innovación (ver Capítulo 6) que supere los marcos de definición de políticas basados, o bien en el impulso a la I+D a través de modelos lineales de innovación, o bien en la perspectiva sistémica sustentada sobre los modelos interactivos (ver Capítulo 4.4.1). Pero a pesar de ello, el enfoque de los sistemas de innovación, continúa siendo la perspectiva de aproximación a la teoría de la innovación más aceptada y difundida (Edquist 2006) y numerosos autores consideran que cualquier transición a una nueva generación de políticas de innovación se ha de construir sobre el conocimiento acumulado a través del mismo (Fagerberg 2018).

El concepto de sistema de innovación (ver los Capítulos 4.4 y 5), nace originalmente como marco de análisis, en el ámbito nacional, para revisar y comparar la evolución de diferentes economías y determinar la influencia que sobre ellas ejercían determinadas estructuras institucionales y productivas (Freeman 1987). El concepto se refiere al propio entramado de instituciones y agentes públicos y privados cuyas interacciones y relaciones explican el modo en que se crea y se transfiere el conocimiento dentro del proceso de innovación. El flujo de conocimientos es clave en el proceso de innovación y por tanto también en el contexto de los sistemas de innovación (Castro-Martínez y Fernández-de-Lucio 2001, p. 19; OECD/Eurostat 2018, p. 128). En este modelo, la interacción entre los agentes públicos y privados del sistema es fundamental y *“la innovación pasa a ser un proceso social, colectivo y dinámico”* (Castro-Martínez y Fernández-de-Lucio 2013, p. 79). De esta forma, cuando existen disfunciones relacionales entre los agentes del sistema que dificultan la creación y transferencia de conocimiento y afectan a la gobernanza del propio sistema, es cuando se justifica la intervención pública, y en este escenario, la CPP en sus diferentes dimensiones, se presenta como una de las herramientas más adecuadas para articular esta intervención (ver Capítulos 4.5 y 5). Esteve et al. (2012, p. 840-842) concluyen, por ejemplo, que *“la colaboración [público-privada] facilita la hibridación de capacidades conducentes a la innovación”* y *“de forma más específica, podemos deducir que cuanto más estrecha es la relación entre las distintas*

organizaciones mayor es su interacción y, finalmente, mayor es también la capacidad innovadora que se desarrolla". Pero, una vez más, se ha de hacer "hincapié en los costes y riesgos que la colaboración entraña, por el incremento de recursos necesarios y la posible pérdida del control del proceso. De ahí la relevancia de [...] señalar que es importante para el decisor público escoger la forma organizativa más adecuada para construir la colaboración, en función de la complejidad del emprendimiento innovador que se persigue y de las capacidades instaladas" en las organizaciones implicadas (Esteve, Ysa y Longo 2012, p. 840-842).

1.2.3. La colaboración público-privada en innovación

Lo comentado en el epígrafe 1.1.1 sobre la definición de CPP es aplicable al situarla en el ámbito de las políticas de innovación. Es decir, desde una perspectiva amplia del concepto, el significado es el mismo independientemente del sector, aunque los matices aparecen al tratar de definirla en sus niveles de mayor concreción. El Capítulo 4.6 presenta la definición planteada en esta investigación después de la revisión inicial de la literatura y que considera la CPP, en el ámbito de las políticas de innovación, como aquellas relaciones establecidas formalmente entre determinados agentes públicos y privados, más allá del corto plazo y en los términos planteados por la administración pública competente, con el objeto de financiar y/o ejecutar conjuntamente actividades de innovación, los riesgos y beneficios de las cuales son compartidos entre los agentes implicados.

En cualquier caso, se ha comentado que la dimensión más amplia de la CPP se corresponde con el contexto histórico-cultural que proporciona el ámbito territorial en el que se analiza su existencia y su mayor o menor grado de extensión. En este sentido, independientemente del sector de políticas públicas en el que se centre el análisis, esta dimensión territorial será común para todos ellos. El Capítulo 3 analiza este contexto histórico-cultural en diferentes políticas sociales españolas y permite establecer ese escenario en el que se mueve la CPP en nuestro país. Este escenario está configurado por los diferentes factores que llevan a las autoridades político-administrativas a fomentar el desarrollo de la herramienta, a través del diseño de un marco institucional, que incluye dos mecanismos fundamentales: *"un marco regulador o una normativa destinada a institucionalizar, ordenar e impulsar las relaciones entre el sector público y el sector privado; y unos órganos estables y permanentes que orienten, coordinen, supervisen, controlen y evalúen esta relación intersectorial y que contribuyan, por ello, a mejorarla continuamente para que genere realmente valor público"* (Pastor-Albaladejo y Medina-Mairal 2016, p. 929).

Ahora bien, es lógico pensar que tanto la existencia de un marco institucional general, más o menos desarrollado, como el resto de los factores contextuales presentes en esta dimensión territorial, puedan afectar a cada sector en diferentes grado y sentido. Esto dependerá en gran medida de la forma en que se tomen las decisiones en cada uno de esos sectores, es decir, de

su modelo de gobernanza, pero también de las propias decisiones que se adopten, es decir, de las políticas públicas. Tal y como ya se ha comentado, modelo de gobernanza y políticas públicas son, por tanto, los dos niveles que conformarán la dimensión sectorial de la CPP.

En el caso del sector de las políticas públicas de innovación, los sistemas de innovación se corresponden con el marco institucional en el que se desarrolla el ciclo de aquellas políticas. Igualmente, la propia existencia de los sistemas implica la existencia de un modelo de gobernanza, en el que se reconocen sus dos dimensiones. En el caso de la dimensión horizontal, su mayor o menor orientación a la CPP dependerá del diseño del citado marco institucional y de la mayor o menor voluntad de promoverla a través de las diferentes políticas que se pueden plantear en ese sentido. La trayectoria que el sector haya seguido en la definición de políticas orientadas al impulso de la CPP, puede ser un indicador interesante de cuál ha sido la evolución del propio sistema de innovación y de su modelo de gobernanza. Además, las conclusiones que se obtengan de analizar esta trayectoria pueden servir, también, para entender la estrategia y políticas actuales del sistema. Estas políticas podrán basar su impulso a la CPP estableciéndola como el instrumento de gestión a través del cual encauzar las relaciones estables entre determinados agentes del sistema de innovación, o como fórmula para llevar a cabo determinados proyectos puntuales. En ambos casos, el mayor o menor éxito de la colaboración vendrá determinado, en gran medida, por factores organizativos y de diseño del instrumento o proyecto en cuestión, situando así a la CPP en su dimensión organizacional.

Recapitulando, se ha insistido que la innovación es un factor crucial no solo para impulsar el desarrollo y crecimiento económicos, sino para mejorar el bienestar y afrontar los grandes retos sociales que se plantean en el marco de la sociedad actual. Por otra parte, el proceso de innovación requiere de la generación y transferencia de conocimiento entre los agentes que participan del mismo. El contexto en el que se producen los procesos de innovación es el de los sistemas de innovación en los que interactúan agentes públicos y privados, cuya gobernanza requiere de un marco de relaciones fluidas entre ellos, tanto en su dimensión horizontal como en la vertical. Parece evidente que la CPP se perfila como una herramienta adecuada para conseguir esa fluidez en el plano horizontal. El impulso de la CPP en innovación es, por tanto, una de las medidas que puede favorecer el desempeño de un sistema de innovación (Esteve, Ysa y Longo 2012; Witters, Marom y Steinert 2012). Pero para poder plantear políticas en este sentido, se hace necesario establecer un diagnóstico previo de la situación de dicho sistema. Es decir, se necesita conocer lo que Castro-Martínez y Fernández-de-Lucio (2001, p. 64) llaman el grado de articulación del sistema, que es *“la medida de la capacidad de sus elementos para interrelacionarse y del nivel que alcanzan estas relaciones para facilitar*

la aparición de innovaciones a través del ‘aprendizaje interactivo’, dependiendo éste de la calidad e intensidad de las citadas relaciones”.

No es sencillo poder medir el grado de articulación de un sistema de innovación. Las revisiones que se hacen de los mismo siguen, generalmente, las propuestas de los manuales de la OCDE (tanto el de Frascati como el de Oslo) en cuanto a los indicadores a tener en cuenta. A través de ellos se suele analizar la estructura del sistema, los recursos con los que cuenta, la capacidad de absorción, los resultados científicos, tecnológicos y de innovación obtenidos y el entorno o contexto legal, institucional, social, etc. Pero respecto a la articulación no son muchas las opciones existentes. En los Capítulos 5 y 6 se revisan algunos de los principales indicadores en este sentido: por ejemplo, a través de la información relativa a la inversión en I+D se pueden medir los flujos económicos entre sectores, analizando el gasto en I+D ejecutado en función del origen de los fondos (OECD 2015b, p. 109); la existencia de los llamados organismos de interfaz o de estructuras de investigación conjuntas, pueden ser un reflejo del grado de interacción existente (Castro-Martínez y Fernández-de-Lucio 2001, p. 36); y entre la información obtenida a través de instrumentos como la *Community innovation survey* (CIS), basadas en la metodología planteada por el Manual de Oslo, se recogen datos sobre el número de empresas innovadoras que colaboran con otros agentes, el tipo de agentes y ciertas circunstancias concretas que rodean a esta colaboración (OECD/Eurostat 2018, p. 225).

Existen ciertos índices internacionales de innovación o relacionados con ella que, por regla general, cuentan con subíndices orientados a la medición de la articulación de los sistemas que incluyen, además, otros indicadores como, por ejemplo, la movilidad intersectorial del personal en I+D e innovación, el número de proyectos o contratos suscritos entre empresas y agentes públicos o los resultados obtenidos (publicaciones o patentes) en colaboración entre esos mismos agentes (European Commission 2019; Dutta, Lanvin y Wunsch-Vincent 2019; Schwab 2019). Por otra parte, Castro-Martínez y Fernández-de-Lucio (2001, p. 36) planteaban como último indicador para medir el grado de articulación de un sistema de innovación, la existencia de instrumentos de fomento de la colaboración implementados a través de determinadas políticas públicas. En Europa, y a raíz precisamente de la aparición de la teoría de los sistemas de innovación, el fortalecimiento de los vínculos industria-ciencia ha sido uno de los objetivos políticos más importantes de las políticas CTI de las dos últimas décadas y, en mayor o menor grado, todos los países han promovido medidas en esta línea (Izsák, Markianidou y Radošević 2013, p. 52).

Por tanto, dado el desigual desempeño que los citados índices y subíndices muestran para cada país, además de considerar la existencia de este tipo de instrumentos como un indicador del grado de articulación, tal vez sería interesante preguntarse qué factores inciden en su mayor

o menor protagonismo en el conjunto de las políticas CTI de un sistema determinado, y en el éxito que puedan conseguir en mejorar el resto de indicadores y, por consiguiente, el grado de articulación de dicho sistema. De esta forma, como se apuntaba al inicio de este capítulo, dada la naturaleza multidimensional de la CPP, el análisis del fenómeno en un sistema de innovación concreto, con el objetivo de establecer un diagnóstico del mismo desde la perspectiva de su articulación, debería plantearse a través de un marco analítico que tuviera en cuenta todas sus dimensiones (territorial, sectorial y organizacional) así como los diferentes niveles de concreción que se han comentado para cada una de ellas: la CPP como contexto histórico-cultural, como modelo de gobernanza, como política pública, como instrumento de gestión y como proyecto.

1.3. HIPÓTESIS, PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN Y OBJETIVOS DE LA TESIS

La Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, define en su art. 3 el SECTI, como *“el conjunto de agentes, públicos y privados, que desarrollan funciones de financiación, de ejecución, o de coordinación en el mismo, así como el conjunto de relaciones, estructuras, medidas y acciones que se implementan para promover, desarrollar y apoyar la política de investigación, el desarrollo y la innovación en todos los campos de la economía y de la sociedad”*; añade, además, que el sistema *“está integrado, en lo que al ámbito público se refiere, por las políticas públicas desarrolladas por la Administración General de Estado y por las desarrolladas, en su propio ámbito, por las Comunidades Autónomas”*. Este marco legal presenta de forma clara las dos dimensiones en la gobernanza de este *“sistema de sistemas”*, tal y como el preámbulo de la citada ley se refiere al SECTI. En cuanto a la dimensión horizontal, en ese mismo preámbulo se reconoce la *“la diversidad de agentes, públicos y privados, de diverso alcance y significación, comprometidos en el fomento y desarrollo de la investigación, desarrollo e innovación de las ciencias y de las tecnologías”*. Y en ese sentido, entre los retos pendientes que la ley le reconoce al sistema, está el de conseguir *“una mayor apuesta por la colaboración entre el conjunto de los agentes”*, lo que requiere, entre otras cosas, de *“la definición e implementación de una gestión colaborativa del Sistema público-privado”*.

Los arts. 6 y 7 de la Ley 14/2011, establecen que la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y la Estrategia Española de Innovación, serán los instrumentos para alcanzar los objetivos generales establecidos en dicha ley en materia de investigación científica y técnica y en innovación. En 2013 el Ministerio de Economía y Competitividad, a través de la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación, publicó ambas estrategias integradas en un solo documento, la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020. En ella, la creación y la mejora de las condiciones para favorecer la CPP y su impulso se reconocen, de una forma u otra, como objetivos específicos incluidos en varios de los

objetivos generales, al tiempo que también se recogen entre los ejes prioritarios que, de forma transversal, han de guiar la implementación de la estrategia. En la parte final del documento se incluyen una serie de indicadores “que permiten medir el grado de compromiso de los agentes responsables de la definición de las políticas públicas de I+D+i con los objetivos y prioridades establecidas y hacer además un adecuado seguimiento de los resultados observados” (Secretaría de Estado de Investigación Desarrollo e Innovación 2013).

A pesar del reconocimiento explícito de la necesidad de mejorar la articulación del SECTI, tanto en la Ley como en la Estrategia, entre los citados indicadores solo se plantea uno directamente relacionado con este aspecto, el número de empresas con innovaciones tecnológicas (productos y procesos) llevadas a cabo en colaboración con centros públicos de investigación y universidades, que según la Estrategia fue de un 23% para el año 2010 y que, prácticamente, se prevé haber doblado en 2020 con un 45% (ver Tabla 3). Ahora bien, no se ofrecen detalles acerca de la elaboración de este indicador, más allá de que la fuente de la información es el Instituto Nacional de Estadística (INE). Por ello, recurriendo a los datos de la “Encuesta sobre innovación en las empresas”⁴, que es la única fuente que proporciona este organismo con información directa sobre el proceso de innovación en las empresas españolas, se puede comprobar que el único dato que coincide con ese 23% que presenta la Estrategia, es el del porcentaje de empresas EIN⁵ que recibieron financiación pública para actividades innovadoras en el periodo 2008-2010.

Tabla 3: Indicadores sobre articulación del sistema en la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020

INDICADOR	PREVISIÓN		
	2010	2016	2020
N.º empresas que han realizado innovaciones tecnológicas (productos y servicios) en colaboración con centros públicos y universidades.	23%	30%	45%

Fuente: Secretaría de Estado de Investigación Desarrollo e Innovación (2013, p. 41)

Independientemente de su mayor o menor validez como indicador para medir la articulación del sistema (recibir financiación no es, ni mucho menos, sinónimo de colaborar), un porcentaje del 23% puede parecer un número elevado de empresas, pero cabe tener en cuenta

⁴ Es importante tener en cuenta, para la interpretación de los datos, que la población de la encuesta son las “empresas agrícolas, industriales, de la construcción y de los servicios de 10 o más asalariados, cuya actividad económica principal se corresponde con las secciones de la A a la N, la P (excepto la rama 854), Q, R, y la S (excepto la rama 94) de la CNAE-2009” (INE 2019)

⁵ En el contexto de la “Encuesta sobre innovación en las empresas” del INE, las empresas EIN son las empresas tecnológicamente innovadoras, o con innovaciones tecnológicas en curso o no exitosas, durante el periodo de los tres años inmediatamente anteriores al del año de referencia de la encuesta revisada (INE 2019).

que, a su vez, las empresas EIN suponían en 2010 un 20% del total de la población de empresas españolas analizada por la encuesta. En cualquier caso, la evolución del indicador no ha seguido la tendencia prevista por la Estrategia, pues en 2016 las empresas EIN con financiación pública eran el 25.5% y el 25.4% en 2017 (último dato disponible), por lo que parece poco probable que se alcance el 45% en 2020.

En realidad, las cifras de empresas EIN que cooperan con otros agentes (públicos y/o privados) en actividades de innovación son bastante discretas (en el Capítulo 5 se revisan los datos hasta 2016). En 2010, el año inicial de referencia tomado por la Estrategia Española, fueron 6.740 empresas, solo un 3.91% del total de la población, y de ellas, 2.389 habían colaborado con universidades y 1.231 con Organismos Públicos de Investigación (OPIs). Según los datos definitivos de 2017, aunque el porcentaje ha subido ligeramente a un 4.35%, en cifras absolutas el número ha descendido a 6.350 empresas (2.045 de ellas colaborando con universidades y 1.613 con OPIs), lo que indica que la población total de empresas se redujo sensiblemente en el periodo 2010-2017, amén de hacerlo también el número de empresas EIN, de 35.226 a 22.687.

Pero existen más evidencias de que los avances en el impulso de la CPP han sido escasos durante este periodo de tiempo. El Capítulo 5 de la tesis presenta datos en este sentido, pero se comentan a continuación algunos documentos de publicación posterior a la finalización del artículo que se corresponde con ese capítulo. La Fundación Cotec (2019b) destaca en su informe de 2019 los limitados flujos de financiación cruzada de la I+D entre los sectores público y privado, que sufren pocas variaciones respecto de años anteriores. La Confederación de Sociedades Científicas de España (COSCE)⁶ comenta en su más reciente informe el primer borrador de la nueva Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2021-2027, incidiendo una vez más en que una de las deficiencias del SECTI, frente a la que no se proponen medidas concretas, es la limitada CPP en I+D (COSCE 2019).

También el último de los informes anuales de la Fundación Conocimiento y Desarrollo (CYD)⁷, el correspondiente a 2018, presenta datos sobre la transferencia de las universidades españolas, destacando que en 2017, el volumen de recursos en I+D+i y apoyo técnico captados como resultado de la cooperación entre universidades y otras entidades, a pesar de presentar tres años de ligera recuperación, todavía está lejos de las cifras de 2008 (Fundación

⁶ COSCE representa a 82 entidades del ámbito científico español y a más de 40.000 socios, lo que la convierte en una de las voces autorizadas de la comunidad científica española.

⁷ La Fundación CYD se constituyó en 2002 con el objetivo de “analizar y promover la contribución de las universidades al desarrollo, impulsar el carácter emprendedor de la sociedad española y ampliar la conexión empresa-universidad, siendo ésta el motor del progreso social y un elemento clave para la productividad del capital humano” (Fundación CYD 2018a).

CYD 2018b). El mismo informe también concluye que otros indicadores vinculados a la transferencia de tecnología universidad-empresa, como puedan ser la solicitud de patentes participadas por las universidades, el número de contratos de licencia o la creación de *spin-offs* en las universidades españolas, siguen mostrando registros negativos (Fundación CYD 2018b). Finalmente, la última revisión del SECTI realizada desde el *Research and Innovation Observatory* (RIO)⁸ de la Comisión Europea, establece que dos de los principales desafíos que se le presentan a España son la mejora de las condiciones marco para la I+D y de la gobernanza del sistema, para lo que se requiere el impulso de la CPP (Fernández-Zubieta, Ramos-Vielba y Zacharewicz 2018, p. 15)

La débil articulación del SECTI que manifiestan estos datos, se ve reflejada en su desempeño en los diferentes índices internacionales de innovación y los respectivos subíndices centrados en este aspecto (ver Tabla 14 en el Capítulo 5). Esta situación ha provocado que España haya recibido repetidos avisos y recomendaciones por parte de las instituciones europeas sobre la necesidad de impulsar de forma decidida la colaboración entre los agentes del SECTI. La última de estas recomendaciones, de junio de 2019, proveniente del Consejo de la UE en respuesta al Programa Nacional de Reformas y Programa de Estabilidad de 2019, es extremadamente contundente en lo que se refiere a la situación de España respecto de la innovación en general y la CPP en innovación en particular. Se insiste en la escasa inversión en I+D; en los bajos niveles de ejecución de los presupuestos públicos en la materia; el limitado gasto privado en I+D en comparación con la media europea; los pobres niveles de empleo en alta tecnología y en los servicios intensivos en conocimientos; y la débil coordinación entre los niveles nacional y autonómico en la elaboración, la ejecución y la evaluación de las políticas de innovación. El Consejo establece que la mejora de los resultados de España en materia de innovación pasa por, además de fomentar el emprendimiento y las empresas emergentes, “*hacer más hincapié en las asociaciones público-privadas; en la cooperación entre el mundo académico y las empresas y la transferencia de tecnología, especialmente en beneficio de las pymes; en una gobernanza reforzada de la política de investigación e innovación a todos los niveles de la Administración; y en una mayor armonización entre las infraestructuras y los proyectos de investigación y desarrollo y las estrategias de innovación nacionales y autonómicas*” (European Council 2019). De esta forma se insta a España a “*centrar la política económica de inversión en el fomento de la innovación; [...] y mejorar la eficacia de las políticas de apoyo a la investigación y la innovación*” (European Council 2019).

⁸ RIO es una iniciativa de la Comisión Europea para monitorear y analizar las políticas de investigación e innovación a nivel de país y de la UE para promover así una mejor formulación de dichas políticas en Europa (European Commission 2019).

La situación descrita hasta este momento presenta un SECTI afectado por diferentes problemas, de los que uno en concreto ha motivado la investigación resultado de la cual es la presente tesis doctoral, que pretende ofrecer respuestas a las preguntas que se plantean en torno a dicho problema:

En España, las políticas públicas de innovación orientadas a promover y mejorar la interacción entre los agentes públicos y privados del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, a través del impulso e implementación de diferentes fórmulas de CPP, no alcanzan a incrementar su grado de articulación, en la medida que sería deseable para que ello repercutiera en el desempeño innovador del propio sistema.

En este sentido, partiendo de una percepción amplia de la CPP como modelo de gobernanza colaborativa, teniendo en cuenta su naturaleza multidimensional y los diferentes niveles en los que se puede manifestar, sobre todo en un entorno dinámico e interactivo como el que suponen los sistemas de innovación y comprobando que, tanto la literatura como diferentes instituciones internacionales la reconocen como fundamental en el impulso de la innovación, se plantea la siguiente hipótesis para esta investigación:

Las políticas públicas de innovación basadas en instrumentos de CPP, mejoran el grado de articulación del sistema de innovación de un territorio en mayor o menor medida, y producen más o menos efectos en su desempeño innovador, en función de ciertos factores vinculados al contexto territorial, a la voluntad político-administrativa de definir un marco institucional adecuado, a las características del propio sistema de innovación, a las particularidades de los agentes que constituyen una relación concreta de colaboración y a las condiciones en que se establece dicha relación. En España, muy pocos de estos factores favorecen una CPP real y efectiva y, consecuentemente, la existencia de políticas de innovación eficaces para mejorar la gobernanza del SECTI, favorecer la generación y transferencia de conocimiento e incrementar su desempeño innovador al nivel que cabría esperar de una economía como la española.

A partir del problema detectado y de la hipótesis definida, se plantean tres preguntas básicas de investigación:

- *¿Qué papel desempeña la CPP en sus diferentes dimensiones en el contexto del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación?*
- *¿Qué factores obstaculizadores y facilitadores se encuentra la CPP en innovación en España y cómo impactan en el rendimiento del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación?*

- *¿Cómo podría plantearse la CPP en innovación en España para favorecer con ella, no solo la articulación del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, sino su propio desempeño innovador?*

Dar respuesta a estas preguntas pasa por realizar una revisión del SECTI desde el punto de vista de la CPP para poder establecer un diagnóstico de cuál es su nivel de articulación. Esta revisión deberá tener en cuenta la comentada complejidad del fenómeno de la CPP para poder identificar los factores que en cada una de sus dimensiones y niveles de concreción la afectan, pues la literatura que se ha aproximado al estudio de la CPP, generalmente lo ha hecho abordando una única de sus dimensiones, ya sea centrándose en proyectos específicos (un ejemplo paradigmático es el del Hospital de La Ribera, en Alzira (Valencia), que dio nombre a un modelo concreto de CPP y que ha sido profusamente estudiado por autores como Acerete et al. 2015; Acerete, Stafford y Stapleton 2011), en sectores concretos (Grimsey y Lewis 2004; Shaoul, Stafford y Stapleton 2012; Eurofound 2015; Greve 2015; Del-Pino y Catalá-Pérez 2016) o en países determinados (uno de los más recientes estudios en este sentido es el de Akintoye, Beck y Kumaraswamy 2016).

Existe por tanto, una falta de contribuciones en la literatura internacional destinadas a elaborar un marco común para analizar y comparar entre países (o regiones) que proporcione una comprensión exhaustiva del fenómeno de la CPP (Carbonara, Costantino y Pellegrino 2013). Este vacío en la literatura es especialmente patente en el caso de la aplicación de la CPP en el sector de las políticas de innovación, donde, adicionalmente, diferentes factores contextuales han condicionado notablemente el camino de la CPP en cada país, de forma que existen importantes diferencias entre ellos (Koschatzky 2014; Koschatzky et al. 2015; Koschatzky y Stahlecker 2016b; Koschatzky 2017).

Aunque el SECTI es objeto de numerosas revisiones periódicas realizadas por diferentes organizaciones nacionales e internacionales (se han comentado, por ejemplo, los casos de la Fundación Cotec o del RIO de la Comisión Europea), en ellas, el análisis se plantea desde una perspectiva general de forma que la articulación del sistema se trata como uno más de los aspectos que lo conforman, sin profundizar en la CPP tal y como se plantea aquí. Además, cabe señalar que la literatura que ha analizado el SECTI desde este punto de vista no es muy prolija.

Por una parte, existen autores que han abordado la revisión del SECTI desde un enfoque similar al de los informes comentados, tratando de ofrecer un diagnóstico general del mismo (Heijs 2012; Galaso 2015; Larraga 2017); otros autores han centrado su atención en algún aspecto concreto como, por ejemplo, el presupuesto y/o gasto públicos en I+D (Sacristán-García y Mulet-Meliá 2013; De-Nó, Molero-Zayas y Fernández-Zubieta 2018; 2019; Xifré y

Kasperskaya 2016; De-Nó y Molero-Zayas 2015); e incluso se ha tratado de analizar el lugar que las políticas de innovación estatales han ocupado en el debate parlamentario (Insenser Farré y Jiménez Rodríguez 2014). Pero para encontrar alguna aportación que revise el SECTI desde una perspectiva similar a la que se plantea en este trabajo, cabe remontarse a trabajos como los de Sanz Menéndez (2003) o la Fundación Cotec (2008). En este sentido, también resultan de interés los resultados de trabajos como el de Hidalgo y Albors (2011) sobre los factores subyacentes en el proceso de transferencia de tecnología entre la universidad y la industria españolas y sus implicaciones para el diseño de políticas públicas de innovación.

Otros autores han centrado su análisis de la CPP en innovación en políticas e instrumentos concretos o en ámbitos específicos. Así por ejemplo, una parte de la literatura, la más amplia, ha estudiado la CPP a través de ciertos instrumentos emergentes de colaboración (Fernández-Esquinas y Ramos-Vielba 2011); de los centros tecnológicos (Callejón, Barge-Gil y López 2007; Albors-Garrigós, Rincon-Díaz y Igartua-Lopez 2014); de la investigación colaborativa contractual o institucional (Giachi 2018; Giachi y Fernández-Esquinas 2018; Fernández-López, Calvo y Rodeiro-Pazos 2019); de los parques científicos y tecnológicos (Albahari et al. 2017; Guadix et al. 2016; Díez-Vial y Fernández-Olmos 2017; Díez-Vial y Montoro-Sánchez 2016; Vásquez-Urriago, Barge-Gil y Modrego Rico 2016); de las *spin-off* universitarias (Pérez Bernabeu 2015); o incluso de la compra pública en innovación (Peñate Valentín y Sánchez Carreira 2018; Sistero Ródenas y Oller Rubert 2018). Y otra parte se ha centrado en analizar la CPP para impulsar la innovación en áreas concretas como la cooperación al desarrollo (Botella, Fernández y Suárez 2011); el sector del automóvil (Badillo, Galera y Moreno Serrano 2017); la defensa (Suárez Pérez 2011; León Serrano 2016); o la sanidad (Esteve, Ysa y Longo 2012).

Con todo lo comentado hasta ahora, es posible plantear un objetivo general y una serie de objetivos específicos para la presente investigación. El objetivo general de esta tesis es:

Comprender y explicar la naturaleza de cada una de las dimensiones y niveles de concreción del fenómeno de la CPP, la vinculación e influencias que se ejercen entre ellos y las dinámicas relacionales público-privadas que se establecen en cada nivel, definiendo así un marco de gobernanza colaborativa que permita proponer políticas eficaces para mejorar el grado de articulación del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Los objetivos específicos que se desprenden de este objetivo general son:

- *Revisar la literatura que ha estudiado la CPP desde la perspectiva de la gobernanza en el ámbito de la gestión pública y su aplicación en diferentes sectores de políticas públicas, específicamente en las políticas de innovación.*

- *Complementar la revisión anterior con la de la literatura que estudia la innovación y la definición de las políticas para su impulso desde una perspectiva sistémica e interactiva y como respuesta a los grandes retos sociales.*
- *Realizar una aproximación a la CPP como modelo de gobernanza en diferentes sectores de políticas públicas para establecer un marco contextual general en el que situar a la CPP en España.*
- *Definir un marco analítico de la CPP a partir de la naturaleza multidimensional que se le reconoce.*
- *Caracterizar el Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación desde la perspectiva de la gobernanza y la CPP, dentro del marco contextual general mencionado, y a partir de la aplicación del marco analítico multidimensional definido, que permita establecer un diagnóstico de su nivel de articulación.*
- *Comparar el Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación con otro u otros sistemas nacionales de innovación a través del modelo analítico de la CPP.*
- *Identificar los factores obstaculizadores y facilitadores que la CPP en innovación encuentra en cada una de sus dimensiones en España.*
- *Reflexionar sobre las posibles medidas que permitan superar los obstáculos y aprovechar las inercias positivas del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación en cuanto a CPP, para mejorar las políticas de innovación y conectarlas con la realidad actual de los sistemas sociotécnicos.*

Con el cumplimiento de estos objetivos, la presente investigación aspira a cubrir el hueco que en la literatura existe sobre la CPP como fórmula de gobernanza en el ámbito de las políticas de innovación y su estudio desde un enfoque multidimensional. También pretende ser de utilidad en el ámbito de la gestión pública a la hora de definir políticas públicas basadas en instrumentos de CPP que garanticen los mejores resultados en el fomento de la innovación. Del mismo modo, este trabajo puede servir para impulsar la modernización de la administración pública a través de instrumentos de intervención adecuados al contexto socioeconómico actual que permiten, además, optimizar los recursos públicos y favorecer el desarrollo de sectores económicos fundamentales para la mejora de la competitividad de las economías.

1.4. ENFOQUE METODOLÓGICO DE LA TESIS

Antes de revisar la metodología aplicada en la presente tesis, conviene comentar el área de investigación en que se ubica. Por una parte, el análisis de la innovación desde la perspectiva de su impulso a través de políticas públicas, sitúa el presente trabajo en el ámbito de los estudios de ciencia, tecnología y sociedad (CTS), cuyo objetivo es *“comprender la dimensión social de la ciencia y la tecnología [...] tanto por lo que atañe a los factores de naturaleza social, política o económica que modulan el cambio científico-tecnológico, como por lo que concierne a las repercusiones éticas, ambientales o culturales de ese cambio”* (García-Palacios et al. 2001, p. 125). En concreto se enmarca en la tradición europea de estos estudios, que nace como una reacción frente a la visión tradicional de la ciencia como actividad independiente de los contextos en los que se desarrolla (González-García, López-Cerezo y Luján-López 1996). Esta tradición de los estudios CTS representa a su vez, un amplio marco de investigación de la innovación, pues confluyen en ella los diferentes enfoques metodológicos que proporciona disciplinas como la filosofía, la historia de la ciencia y la tecnología, la sociología del conocimiento científico, la teoría de la educación o la teoría de la economía, entre otras (García-Palacios et al. 2001, p. 125).

Esta última disciplina es la base del enfoque de la teoría de la economía del cambio tecnológico que surge en los años 80 a partir de las ideas de Schumpeter sobre innovación (los trabajos de Nelson y Winter 1977; 1982 se consideran los precursores de esta teoría). Este enfoque trata de explicar las propiedades dinámicas de un sistema de innovación a partir de las diferentes trayectorias tecnológicas generadas por la presión de distintos factores sobre el proceso de innovación, en este caso, las políticas públicas en general y la CPP, como instrumento concreto, en particular. Este enfoque toma los aspectos sociales (actores, territorios, cultura, etc.) como antecedentes del tipo de políticas e instrumentos implementados para fomentar un cambio tecnológico que se percibe como un avance, en cuanto que favorece el crecimiento económico, el bienestar de la sociedad y en última instancia, hace frente a los grandes retos sociales.

Por otra parte, la aproximación al estudio de la CPP desde el enfoque amplio que se ha comentado al inicio de este capítulo, se enmarca en el ámbito de los estudios sobre la teoría de la gobernanza. Aunque este término fue introducido a finales de los años 80 y principios de los 90 por ciertas organismos internacionales como el Banco Mundial para descargar de connotaciones políticas su acción de gobierno (Conejero Paz 2016, p. 13), pronto se trasladó al ámbito académico y diversos autores empezaron a analizarla desde el punto de vista de los estudios administrativos (Stewart 1996), las relaciones internacionales (Rosenau y Czempiel 1992), o las políticas públicas (Kooiman 1993). Este último enfoque, en el que se sitúa este

trabajo, entiende la gobernanza como una nueva forma de gobernar cuya “razón de ser radica en la necesidad de aumentar la participación de todos los interesados en la gestión de las organizaciones públicas y privadas principalmente mediante una mayor participación en la formulación de políticas” (de-Miguel-Molina 2009, p. 3).

Dentro de este enfoque, autores como Denhardt y Denhardt (2000) plantean su teoría del NSP, en cuyo seno cobran sentido propuestas como la gestión colaborativa (Pastor-Albaladejo 2014) o la coproducción de servicios públicos (Bovaird 2007); Osborne (2006) plantea el modelo de Nueva Gobernanza Pública (NPG⁹); y autores como Ansell y Gash (2008) desarrollan la idea de la gobernanza colaborativa, en la que profundizan Emerson et al. (2012). En este contexto, los ya citados Donahue y Zeckhauser (2008) o Conejero Paz (2016, p. 28) hablan de la CPP como un recurso organizativo e institucional que “promueve y potencia la institucionalización de la gestión en red de los asuntos públicos, la gobernanza”.

Esta idea de la gobernanza como una red para la gestión de los asuntos públicos enlaza directamente, en el contexto de esta investigación, con la innovación. Las redes de gobernanza ha sido ampliamente estudiadas por autores como Sorensen y Torfing (2009) que han aplicado el concepto al ámbito de la innovación, a través de lo que llaman innovación colaborativa o innovación en red, y que se presenta como una fórmula efectiva para impulsarla desde el sector público, a partir de la interacción con actores de diferente naturaleza (Sorensen y Torfing 2011; 2012; Hartley, Sorensen y Torfing 2013a; Sorensen y Torfing 2017).

En lo referente a los aspectos directamente relacionados con la metodología, es necesario tener en cuenta que la tesis se realiza por compendio de publicaciones. Ello supone, por una parte, que con posterioridad a la publicación de un artículo pueda aparecer información relevante o datos actualizados que no sea posible incluir en el mismo, pero que pueden modificar el planteamiento de los siguientes trabajos. Esto puede ser bastante probable en el ámbito en que se plantea esta investigación, dado el horizonte temporal de la investigación y que tanto la CPP como la innovación, son áreas en que la actividad científica y la generación de datos son bastante abundantes. Por otra parte, la existencia de varias publicaciones con diferentes planteamientos y objetivos conlleva la aplicación de diversos enfoques y herramientas metodológicas.

La primera de las circunstancias descritas está relacionada con la que podría considerarse la metodología general seguida en esta investigación, la llamada aproximación en espiral, que

⁹ Se utiliza el acrónimo del término en inglés, *New Public Governance*, para distinguirlo del acrónimo español de Nueva Gestión Pública, NGP.

implica que las fases de la investigación no siguen una progresión lineal, sino que, partiendo de una idea inicial, las posteriores fases de revisión teórica, diseño de la investigación, recogida de datos, análisis y difusión de los mismos, pueden provocar redefiniciones de las fases anteriores e incluso de la idea inicial (Lune y Berg 2017, p. 26). De hecho, en esta tesis, las preguntas de investigación e hipótesis definitivas han sufrido variaciones respecto de las inicialmente propuestas, a medida que se ha ido profundizando en la revisión de cierta parte de la literatura y de algunos de los datos analizados. Lune y Berg (2017, p. 25) consideran que el enfoque de la aproximación en espiral resulta muy frecuente en las investigaciones de corte fundamentalmente cualitativo como la que nos ocupa. En este caso, podría decirse que se plantea una combinación de métodos cuantitativos, los menos, y cualitativos, la mayoría, que permite un acercamiento más preciso al fenómeno estudiado, pero en la que los primeros sirven de soporte al análisis que se realiza con los segundos. Todo ello sitúa este trabajo dentro de una lógica hipotético-deductiva.

Por otra parte, dado que el objetivo principal de esta investigación es comprender y explicar las diferentes dimensiones de la CPP en innovación, el trabajo se puede considerar, en líneas generales, como un estudio explicativo que busca mejorar el entendimiento de un fenómeno concreto generando nuevos enfoques analíticos. Obviamente, algunas de las publicaciones incluidas no alcanzan este nivel de profundidad en la investigación y se quedan, como veremos, en trabajos de tipo descriptivo o incluso exploratorio. Por otra parte, para revisar los métodos y técnicas de investigación empleadas es necesario comentar los diferentes artículos incluidos en la tesis.

La publicación que sirve de base al Capítulo 1.2.1 presentan un análisis exploratorio del concepto de CPP, realizado a través de una revisión de la literatura, que sustenta también en parte, la publicación que se corresponde con el Capítulo 2. Este capítulo, se aproxima a la CPP desde un enfoque más descriptivo al relacionarla con diferentes teorías del ámbito de la gobernanza. Todas las publicaciones incluidas en la tesis tienen una parte de revisión de la literatura, de forma que se ha ido actualizando el marco teórico de la tesis a medida que se ha avanzado en la elaboración de los distintos artículos. Se partió de una revisión sistemática en las principales bases de datos científicas, para, a partir de ese momento, programar una serie de alertas en dichas bases de datos que permitieran estar al tanto de nuevas publicaciones de interés. En diferentes momentos de la investigación también se han realizado análisis de contenido y revisiones documentales críticas de diferentes publicaciones de carácter oficial, informes, documentos de trabajo y otra literatura gris, a la que se ha accedido básicamente a través de webs institucionales y del buscador de Google.

Las dos publicaciones que se incluyen en el Capítulo 3 tienen un carácter explicativo, pues tratan de identificar los motivos que han llevado a los decisores públicos a adoptar

determinadas reformas en la gobernanza de ciertas políticas públicas. En el Capítulo 3.1 se analizan tres casos y en el Capítulo 3.2 uno más, todos ellos en el ámbito de las políticas sociales españolas, a través de un análisis detallado de cada uno de ellos durante un largo período de tiempo. Se ha aplicado del método del *process tracing*, adecuado cuando se desea saber cuáles son las relaciones entre las variables analizadas y si determinadas variables permiten explicar el resultado de un proceso (Beach y Pedersen 2011; Beach 2017). También en ambos casos, además de la parte de revisión documental, la recogida de información se ha llevado a cabo a través de una serie de entrevistas en profundidad semiestructuradas, de las que se ofrecen detalles en sus capítulos introductorios.

La publicación incluida en el Capítulo 4, de carácter descriptivo, se sostiene sobre una exhaustiva revisión de la literatura en el área de la economía del cambio tecnológico, las políticas y los sistemas de innovación y los modelos interactivos de innovación, hasta llegar a vincularla con la literatura sobre la CPP. A partir de esta revisión se define un modelo analítico multidimensional de la CPP. En el apartado metodológico de este capítulo se ofrecen detalles acerca del diseño de la revisión y las fuentes consultadas.

Las publicaciones correspondientes a los Capítulos 5 y 6 suponen la aplicación empírica del modelo analítico al caso del SECTI, con el objetivo básico de identificar los factores que inciden en su mayor o menor grado de articulación. Se trata por tanto de sendos capítulos de carácter explicativo. En el caso del Capítulo 5 se analizan las dimensiones territorial y sectorial de la CPP en innovación en España, en lo que constituye un estudio de caso con un enfoque meso y macro, que requieren de un gran volumen de trabajo empírico de documentación. Siguiendo a Stake (1995) se trataría de un caso situado en una zona intermedia entre los estudios de caso intrínsecos y los estudios de caso instrumentales, pues además de buscar entender mejor el caso concreto del SECTI, se espera obtener evidencias para poder generalizar sobre determinados factores que pueden afectar el desempeño de los sistemas de innovación.

En el Capítulo 6 se compara los sistemas nacionales de innovación español y finlandés desde la perspectiva de la colaboración entre los agentes públicos y privados que los forman, sobre todo en su dimensión organizacional analizando un instrumento concreto de PPP y sobre la base de un modelo analítico multidimensional específico. Se sigue, por tanto, el método comparativo con un enfoque cualitativo que, además de ser uno de los métodos más ampliamente utilizados en el ámbito de la política comparada, en los últimos años ha experimentado un impulso importante en otras disciplinas (Ariza y Gandini 2015, p. 500). Algunos autores han considerado el método comparativo cualitativo como una opción residual cuando se analizan tan pocos casos que la reducida variabilidad impide aplicar métodos estadísticos convencionales (Collier 1993), pero uno de los objetivos centrales de la

investigación comparativa, como sucede en este trabajo, es alcanzar el máximo conocimiento posible sobre cada caso, algo que no se puede lograr cuando éstos son muy numerosos (Ragin 2007). Colino (2007) establece que el método comparativo fija su atención en dos o más unidades macro sociales comparables (los sistemas nacionales de innovación español y finés en este caso) que *“pueden ser observadas a diferentes niveles de análisis, para llegar, bien a la comprobación de hipótesis y proposiciones causales explicativas de validez general, o bien a la interpretación de diferentes pautas causales particulares de cada caso”*.

En cuanto a las técnicas utilizadas, a la revisión documental cabría añadir la observación directa; la realización de un panel de expertos (a través de un seminario); y la realización de una serie de entrevistas en profundidad semiestructuradas a diferentes actores implicados en el instrumento concreto de CPP analizado. El análisis de la información obtenida a través de estas técnicas se ha realizado a través del software especializado de análisis cualitativo de datos Atlas.ti, que permite asociar códigos a fragmentos de texto, buscar patrones de códigos de patrones y clasificarlos y es especialmente útil en la investigación en determinadas áreas de las ciencias sociales (Hwang 2008).

CAPÍTULO 2. LA COLABORACIÓN PÚBLICO- PRIVADA EN EL MARCO DEL NUEVO SERVICIO PÚBLICO: UN INSTRUMENTO DE GESTIÓN COMPARTIDA PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA

CATALÁ-PÉREZ, D. y DE-MIGUEL-MOLINA, M., 2017. La colaboración público-privada en el marco del nuevo servicio público: un instrumento de gestión compartida para la mejora de la calidad democrática. En: J. MARCO MARCO y M. PÉREZ GABALDÓN (eds.), *Radiografiando la Democracia: un estudio sobre corrupción, buen gobierno y calidad democrática*. Valencia: Asociación Valenciana de Politólogos (AVAPOL), pp. 513-543.

Postprint “versión de autor”, adaptado al formato de la tesis.

RESUMEN

El paradigma del Nuevo Servicio Público (NSP), frente a los postulados de la Nueva Gestión Pública (NGP), reivindica el papel activo del gobierno y de las administraciones públicas, con la finalidad de poner en valor tanto el ámbito de lo público como al ciudadano. Esta defensa de lo público que predica el NSP, busca superar un modelo de dirección y de gestión de la sociedad sustentado, de forma casi exclusiva y excluyente, en criterios y valores de mercado e inicia de este modo, el camino hacia un nuevo modelo más democrático. La NGP apuesta claramente por la participación del sector privado en la gestión de los servicios públicos, al introducir fórmulas de gestión indirecta o contratación externa, pero al mismo tiempo plantea ciertas limitaciones a la hora de articular la participación ciudadana y garantizar la eficacia social, mientras que el enfoque del NSP dota a este modelo de sustento político y social, al desarrollar procesos plenamente colaborativos en el diseño, gestión, seguimiento y/o evaluación de los servicios públicos. En este sentido, en el presente trabajo se presenta, a través de una revisión teórica de los principios del NSP y de la literatura en materia de colaboración público-privada (CPP), un modelo de gestión compartida de servicios que pretende visibilizar y poner en valor las capacidades de todos aquellos sujetos con los que interactúa la Administración Pública (además del sector empresarial, el Tercer Sector y los propios ciudadanos, de forma individual o en comunidad) y que poseen competencias y recursos valiosos para poder solventar conjuntamente las necesidades sociales y, así, garantizar el bienestar, la cohesión y la integración social y el cumplimiento efectivo de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Palabras clave: Colaboración público-privada; Nuevo Servicio Público; gestión compartida; calidad democrática; *welfare-mix*.

ABSTRACT

Faced with the postulates of the New Public Management (NPM), the New Public Service (NPS) paradigm vindicates the active role of government and public administrations, in order to put value in the public sphere. This defence of the public sphere made by the NPS, seeks to overcome a management model of the company, based, almost exclusively, on market criteria. In this way, the road to a new, more democratic model begins. The NPM is clearly committed to the participation of the private sector in the management of public services, by introducing indirect management or outsourcing formulas. But at the same time, it raises certain limitations in articulating citizen participation and guaranteeing social effectiveness. Meanwhile, the NPS approach provides this model of political and social support, by developing fully collaborative processes in the design, management, monitoring and / or evaluation of public services. In this sense, through a theoretical review of the principles of the NPS and the literature on public-private

partnerships (PPPs), this paper presents a model of shared management of services that aims to value capabilities of all those subjects with which the Public Administration interacts (in addition to the business sector, the Third Sector and the citizens themselves, individually or in community). These agents have valuable competencies and resources to be able to jointly solve social needs and, thus, guarantee welfare, cohesion and social integration and the effective fulfilment of citizens' rights and freedoms.

Key words: *Public-private partnership; New Public Service; shared management; democratic quality; welfare-mix.*

2.1. INTRODUCCIÓN

A la hora de cubrir las necesidades sociales y proveer de bienestar a la población, los gobiernos necesitan desarrollar una serie de infraestructuras físicas y contar con unas determinadas estructuras humanas y de recursos materiales que les permitan producir aquellos servicios públicos que den respuesta a las demandas de dicha población. Para conseguir este objetivo, los gobiernos y las administraciones públicas pueden proceder, básicamente, de tres formas diferentes: mantener la producción completa del servicio en el sector público; transferir completamente la producción del servicio al sector privado; o desarrollar un modelo mixto, con una parte producida por el sector público y otra por el sector privado. En muchos casos, en el sector público no se dispone de los recursos suficientes o adecuados para producir algunos servicios que son o se consideran esenciales para mantener el bienestar de la población, pero tampoco parece prudente transferir su producción completamente al sector privado, ya que ello podría no garantizar a los gobiernos la igualdad de acceso a los mismos. Al sector público sólo le queda, por tanto, la opción de establecer algún tipo de relación con el sector privado para producir dichos servicios.

Esta sería, de forma extremadamente simplificada, la teoría que sustenta la idea de la CPP y que ha servido, también, para desarrollar el amplio campo de investigación de este complejo fenómeno. Se puede entender, por tanto, que la CPP es el concepto utilizado para referirse a las relaciones que se establecen entre el sector público y el sector privado para la prestación de bienes y servicios públicos, aunque no existe una definición clara y única del mismo, pues tampoco existen unos límites bien definidos que establezcan qué es y qué no es CPP (Meidutė y Paliulis 2011). La literatura académica en la materia es amplia pero confusa en la delimitación de la CPP. Por ejemplo, en ocasiones se separa claramente lo que es la contratación pública tradicional de otras fórmulas de CPP más novedosas, mientras que en otras, se aplica el término CPP en cualquier tipo de relación contractual público-privada (Practical Law 2013).

De cualquier forma, la CPP no es un fenómeno nuevo, aunque se pueda percibir como tal debido al creciente interés que despierta en el seno de una sociedad cuya actitud hacia los gobiernos ha cambiado respecto de los servicios públicos (Grimsey y Lewis 2004). En este sentido, para muchas administraciones públicas, la CPP se perfila como la respuesta a las expectativas de la ciudadanía con unas necesidades cambiantes y que demandan infraestructuras de mayor calidad, unos servicios públicos más eficientes, una utilización responsable de los fondos públicos y un gobierno capaz de controlar y regular todo ello.

Lo cierto es que en la literatura existe una cierta tendencia a simplificar las relaciones público-privadas identificando únicamente al Estado y al mercado como partes de la misma, restando importancia a otros posibles actores implicados como son el Tercer Sector y la propia comunidad, tanto a nivel individual como colectivo. En este sentido, en la primera parte del presente trabajo se realiza una revisión teórica del concepto de CPP proponiendo un enfoque amplio del mismo, como modelo de gobernanza para la prestación de servicios públicos, sobre todo aquellos de carácter social, del que participan todos los actores implicados. De esta forma, la coproducción y otras fórmulas de gestión compartida de servicios se convierten en instrumentos de CPP que encajan perfectamente en los postulados del paradigma del NSP. Precisamente en la segunda parte se revisan los fundamentos teóricos y los principios de funcionamiento del NSP para de esta forma conectarlos con el modelo de CPP planteado, estableciendo en el apartado final de conclusiones un marco en el que la mejora de la calidad democrática se perfila como uno de los objetivos a alcanzar a través de los nuevos roles que adoptan todos los actores sociales y que implican un mayor grado de participación en la prestación de los servicios públicos.

2.2. LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DE CARÁCTER SOCIAL

2.2.1. La gobernanza del bienestar o modelo del *welfare-mix*

Los servicios públicos de carácter social, entre los que se encuentran, por ejemplo, la educación, la sanidad o servicios sociales son los que sustentan el llamado Estado de Bienestar, que desde la década de los años setenta a nuestros días, y debido a diversas circunstancias¹⁰,

¹⁰ Pierson (Pierson 2011; Del Pino y Rubio Lara 2016) establece dos grandes etapas en el desarrollo del Estado de Bienestar desde su surgimiento en Alemania a finales del siglo XIX: una fase de desarrollo y consolidación, la llamada *Edad de Oro* entre 1940 y 1970, y una compleja *Era de la Austeridad*, a partir de la década de los años setenta que se prolonga hasta la actualidad. El cambio en la configuración del Estado de Bienestar a partir de la citada *Era de la Austeridad*, tuvo mucho que ver con las crisis económicas mundiales provocadas, en gran medida, por la subida de los precios del petróleo en 1973 y 1979, así como con los cambios socioeconómicos y sociodemográficos

ha venido sufriendo un largo período de redefinición. Como resultado de este período de readaptación y de cambios encontramos que el Estado ya no tiene el protagonismo absoluto en la prestación de servicios, convirtiéndose la renovación del Estado de Bienestar en un proyecto común en el que cobran protagonismo y contribuyen decisivamente nuevos actores (Cabedo Mallol 2001). Es decir, las políticas sociales se presentan como la expresión de una mayor redistribución del poder y de las iniciativas entre un número mayor, y cualitativamente diverso, de actores de la sociedad entre los que, evidentemente está el sector público y el mercado, pero ya no ocupan una posición central o de relevancia sobre el resto de actores (Herrera Gómez 2001). Estamos ante el llamado modelo del *welfare-mix*, en el que la participación de todos los actores implicados, a saber, Estado, mercado, Tercer Sector y las familias o sector informal, supone o representa una responsabilidad compartida sobre el bienestar social (Cabedo Mallol 2001), integrando la intervención social y la provisión de servicios públicos en una sociedad reticular (Herrera Gómez y Alemán Bacho 2006). Parece evidente, pues, que se abre un nuevo espacio en el que la frontera entre lo público y lo privado va quedando progresivamente menos perfilada, ya que cada vez tienen más cabida en él diferentes tipos de relaciones entre los dos ámbitos (Martín-Castro 2010, p. 157).

El *welfare-mix* no es, por tanto, una fórmula nueva para cubrir las necesidades sociales de los ciudadanos, pues esta cobertura se ha venido realizando por parte del Estado de Bienestar mediante fórmulas diversas, en las que los cuatro actores, han guardado equilibrios diferentes en función del tiempo y el lugar (Spicker 2008). De cualquier forma, como se ha comentado, es a partir de las décadas de los años setenta y ochenta, cuando se empieza a atisbar cierto retroceso de la actividad económica del sector público, provocado en gran medida por las presiones fiscales, fruto de las recesiones económicas (Allard y Trabant 2006). Estas reformas se hacen ya más evidentes a partir de la década de los años noventa, cuando se acentúa el retroceso del sector público en la prestación directa de servicios y la gobernanza de las políticas sociales se ve definitivamente alterada mediante la participación de actores públicos o privados (Rothgang et al. 2008; Bridgen y Meyer 2008; Gingrich 2011; Greve 2015). Incluso, países como Suecia, donde había una gran tradición de prestación pública directa, se comenzaron a buscar fórmulas alternativas para prestar servicios a partir de la segunda mitad de la década de los años noventa y la socialdemocracia europea no se resistió a proveer servicios de titularidad pública mediante fórmulas de CPP.

Diversos estudios se han centrado en analizar los mecanismos que articulan las relaciones entre las instituciones públicas, los proveedores privados, el Tercer Sector y las familias en la

acaecidos en aquellos años: la profunda reestructuración económica, el envejecimiento de la población, la disminución de las tasas de fecundidad, las altas tasas de desempleo a largo plazo, el aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral, etc...

provisión de servicios públicos en determinadas zonas de Europa (Longo, Notarnicola y Tasselli 2015; Nauk 2014; Guillén y Petmesidou 2008; Bošnjak y Stubbs 2007; Martín-Castro 2010). Además, existen ciertos autores que han centrado sus investigaciones en analizar especialmente el papel de los dos grupos de actores que podríamos llamar “nuevos” dentro del modelo del *welfare-mix*: el Tercer Sector (Marbán-Gallego y Rodríguez-Cabrero 2013; Ascoli, Glatzer y Sotiropoulos 2014; Fresno 2014), (Ascoli, Glatzer y Sotiropoulos 2014), (Fresno 2014) y las familias (Jenson 2003). Sea como fuere, la reconfiguración del *welfare-mix* plantea un escenario en el que el binomio Estado-mercado se complementa con las familias y las organizaciones (voluntariado, asociaciones, cooperativas sociales, fundaciones, etc...) de Tercer Sector para garantizar el bienestar de la ciudadanía en un marco de colaboración entre el sector público y el resto de actores del sector privado.

2.2.2. El concepto de colaboración público-privada y su clasificación

Existe cierta confusión en el ámbito académico acerca del significado del concepto de CPP, puesto que a pesar de haberse escrito mucho sobre el tema, en pocas ocasiones los autores dan una explicación clara y concreta de lo que quieren decir cuando hablan de CPP, ni reconocen la existencia de diferentes enfoques en su investigación. De esta forma, la falta de claridad conceptual conduce a falsas declaraciones acerca de la CPP, ya que lo que es verdad para un tipo específico de CPP puede no serlo necesariamente para otros (Weihe 2005). Son muchos los autores que coinciden por tanto en que el concepto de CPP es muy controvertido y está deficientemente definido hasta el momento (Hodge y Greve 2005; McQuaid 2000; Domberger y Fernandez 1999; Kettl 1993; Van Ham y Koppenjan 2001; Linder 1999).

Una de las definiciones que habitualmente se cita es la de Van Ham y Koppenjam (2001, p. 598), para quienes la CPP es cualquier tipo de *“cooperación entre agentes públicos y privados, con una duración determinada establecida, a través de la cual se producen conjuntamente bienes y/o servicios y se comparten los riesgos, costes y recursos asociados a la producción de dichos bienes y servicios”*.

Klijn y Teisman (2003) utilizan una definición similar al hablar de la CPP como *“la cooperación entre agentes públicos y privados con un carácter duradero en el que los actores desarrollan productos y/o servicios y en el que se comparten los riesgos, los costos y los beneficios.”*

Tal y como se puede observar se trata de definiciones muy inclusivas que dejan totalmente abiertos parámetros como el tiempo de duración de la relación de colaboración, la intensidad y complejidad de la misma, los tipos de bienes y/o servicios a producir, los costos y riesgos a compartir, el nivel de formalización o institucionalización de la colaboración, así como el número y tipo de actores involucrados en ella. Según estas definiciones, casi cualquier relación

entre agentes públicos y privados puede ser considerada una CPP. Por otra parte, el uso de este tipo de definiciones también ha recibido ciertas críticas. Para autores como Weihe (2005), optar por definiciones de tan amplio alcance no favorece la investigación y disminuye las posibilidades de aprendizaje, puesto que “*si el concepto está vacío de significado, entonces no tiene sentido usarlo, pero si lo engloba todo, en definitiva no significa nada*”.

Una definición más técnica, pero también más limitada en su alcance (en el sentido planteado anteriormente) podría ser la siguiente (Practical Law 2013):

“Fundamentalmente, una APP es un contrato a largo plazo entre un gobierno (local, regional o nacional) o un organismo público y un agente del sector privado en la que: (1) el organismo público aprovecha los recursos del agente privado para llevar a cabo, todos o los más importantes aspectos de un proyecto (p.e., financiación, diseño, construcción y/o gestión); (2) las dos partes comparten los riesgos y beneficios del proyecto de alguna manera; y (3) el organismo público conserva un cierto grado de control sobre el proyecto (a través de la propiedad del proyecto o de disposiciones contractuales).”

Como se puede observar, en esta definición se mantienen todos los parámetros presentes en las anteriores, pero llegando a mayores niveles de concreción (se concreta un plazo, se definen ciertos actores y en cierta medida el objeto de la colaboración y sobre todo, se establecen ciertos mecanismos de control de unos actores sobre otros), lo que dejaría fuera de la CPP iniciativas que, atendiendo a aquellas definiciones tendrían tal consideración.

Acerete (2004, p. 21) recoge hasta ocho diferentes definiciones de CPP quedándose finalmente con la que él considera más completa, pero que como se puede ver parece incluso más restrictiva que la anterior:

“PPPs son un medio de utilización de financiación y técnicas privadas para la ejecución de proyectos tradicionalmente realizados por el sector público. Estos incluyen proyectos intensivos en el uso de capital tales como colegios, hospitales, carreteras y equipamientos de agua. En lugar de que sea una entidad pública quien desarrolle activos fijos y posteriormente detente su propiedad, los gestione y regule, las PPPs generalmente implican que el sector privado sea su responsable y los gestione y la Administración Pública ‘adquiera’ el servicio al contratista durante un período de tiempo determinado.”

Sea como fuere, en la vasta literatura científica existente sobre CPP, ha habido muchos intentos de definir el concepto. Una primera fórmula empleada para tratar de encontrar una definición adecuada para el concepto de CPP ha venido marcada por la búsqueda de denominadores comunes, es decir, determinados autores argumentan que existen ciertas características comunes a todos los modelos de CPP que definen el fenómeno. Por ejemplo,

una parte de la literatura afirma que la CPP implica como mínimo: un agente público y otro privado; una duración temporal prolongada; riesgo compartido; y una relación principal-principal (Pierre 1998; Hodge 2004; Andersen 2004; Klijn y Teisman 2003). Pero esta fórmula no se escapa de ciertas críticas, pues se puede poner en duda por ejemplo que la relación en la CPP sea principal-principal ya que normalmente se establece un régimen de supervisión y control por parte del sector público sobre el privado. Este punto guarda también cierta relación con la transferencia de riesgos. Para Shaoul (2010) la idea de transferencia de riesgos en el contexto, por ejemplo, de los servicios esenciales para la población es fundamentalmente defectuoso. En la misma línea argumental, Flinders (2005) afirma que el concepto de transferencia de riesgos está potencialmente hueco, pues los gobiernos no pueden permitir que los servicios públicos esenciales fallen.

Siguiendo otra línea argumental, diferentes autores han tratado de definir la CPP a partir de situarla en diferentes sistemas de clasificación tomando como criterios clasificatorios diferentes parámetros de la colaboración: el nivel de costes de transacción (Stoker 1998); la naturaleza de la relación financiera y organizacional (Hodge y Greve 2007); el alcance de la colaboración (amplia/limitada), el tipo de agentes (locales/nacionales) y el grado de formalización (Andersen 2004); o las fuentes de ingresos y la capacidad legal de los agentes (Linder y Rosenau 2000). En la misma línea de establecer clasificaciones, Koppenjan (2005) distingue entre los modelos de alianza y los de concesión y Harding (1998) diferencia entre la CPP defensiva, ofensiva o de *shotgun*, en función de la motivación de la misma¹¹; para Klijn y Tejsman (2005) la diferenciación está entre la CPP contractual y la organizacional, que es prácticamente la misma propuesta que hace la Comisión Europea (2004) al establecer dos grandes categorías, las alianzas contractuales y las alianzas institucionales¹² en su *Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*. Esta es una de las clasificaciones más ampliamente aceptadas por su alcance y que aparece, cuando menos citada, en muchos de los trabajos sobre CPP.

Kernaghan (1993, p. 61 y ss.), plantea una clasificación tipológica que, aun siendo de principios de la década de los noventa, resulta interesante pues aporta fundamentos para la clasificación de la CPP desde la óptica de la gestión pública y de planteamientos teóricos. El

¹¹ La CPP defensiva se produce cuando la agencia pública A, no consigue alcanzar sus objetivos con los recursos propios; la CPP ofensiva se produce cuando la agencia A, se plantea nuevos objetivos que requieren de nuevos conocimientos y experiencia; y la CPP *shotgun*, viene impuesta por alguna autoridad gubernamental y es por tanto inducida.

¹² La CPP de tipo contractual entre los sectores público y privado se basa en vínculos exclusivamente convencionales de carácter contractual. La CPP de tipo institucional implica la cooperación entre los sectores público y privado en el seno de una entidad diferente, con el objetivo de garantizar la entrega de una obra o la prestación de un servicio de beneficio público.

autor canadiense describe cuatro categorías de CPP: las consultivas, contributivas, operativas y colaborativas.

Por último, para cerrar la lista de ejemplos de clasificaciones de la CPP que podría extenderse ampliamente, Acerete (2004, p. 25) presenta una clasificación en el que se dividen las diferentes experiencias de CPP en función del tipo de proyecto objeto de las mismas, obteniendo así tres categorías: CPP en infraestructuras (que normalmente conllevan la prestación de un servicio público por parte del sector privado), en equipamientos inmobiliarios (que pueden incluir la prestación de servicios auxiliares) y en tecnología.

Como se puede observar, estas diferentes clasificaciones, aunque útiles en cada nivel, no remedian el desorden conceptual actual en la literatura sobre CPP. Llegados a este punto parece evidente que el concepto de CPP presenta una complejidad infinitamente superior al sencillo planteamiento con el que se iniciaba este epígrafe.

Tabla 4: Principales características de los enfoques de la CPP.

ENFOQUE	FOCO	PROBLEMÁTICA PRINCIPAL
Regeneración Local	Desarrollo de las economías locales; debilidad las economías locales.	El desarrollo económico, las cuestiones de legitimidad democrática.
Políticas Públicas	Definir y evaluar la división y las funciones respectivas de los sectores público y privado.	La combinación óptima pública-privada en diferentes sectores de la política.
Infraestructuras	Proyectos de infraestructura; principalmente desde una perspectiva financiera o legal.	Las negociaciones del contrato y los aspectos financieros, los debates ideológicos, la legitimidad democrática.
Gobernanza	Nuevas formas de prestación de servicios públicos.	Cuestiones de organización y de gestión, las condiciones para la cooperación, el gobierno multinivel.
Desarrollo	Cómo mejorar el desarrollo en los países subdesarrollados a través de la CPP.	Los objetivos de desarrollo, como la infraestructura sostenible y el alivio de la pobreza.

Fuente: Adaptado de Weihe (2005, p. 20)

Existen muchos parámetros que configuran cada caso de CPP y muchas las perspectivas desde las que se puede plantear el estudio de este fenómeno. En este sentido Weihe (2008; 2009; 2005) plantea una teoría clasificatoria que parece tener mucho sentido. Para la autora, la falta de una definición unánime del concepto se deriva del hecho de que existen diferentes enfoques de investigación en CPP y que, por tanto, no tiene sentido tratar de construir una única definición oficial de PPP, ni una única clasificación, ni buscar unas características comunes a toda la CPP. Es precisamente esta clasificación propuesta por Weihe (2005; 2008),

la que mejor refleja en su planteamiento la perspectiva con que el presente trabajo percibe la CPP. La autora sostiene que existen al menos cinco enfoques cualitativamente distintos en la literatura científica a la hora de aproximarse al análisis de la CPP y, por tanto, propone una clasificación según los cinco enfoques que identifica en su investigación.

Estos cinco enfoques de CPP, que se muestran resumidos en la Tabla 4, son los siguientes:

- **Enfoque de la regeneración local.** Adopta un concepto muy amplio de CPP que cubre los cambios en las políticas de medio ambiente, regeneración económica, dinamización o desarrollo institucional en el nivel local. Algunos temas recurrentes en el enfoque de la regeneración local son las cuestiones referidas a la democratización, la rendición de cuentas y la equidad.
- **Enfoque de las políticas públicas.** En este enfoque, el concepto de CPP es bastante abierto pues se centra principalmente en la descripción y análisis de las posibles combinaciones entre actores públicos y privados dentro de un determinado ámbito de actuación. Es decir, la atención se centra en cómo se dividen las funciones en la prestación de servicios públicos dentro de un área determinada entre el gobierno y los actores privados, principalmente empresas, organizaciones sin fines de lucro o la propia comunidad. En este sentido, el objetivo principal de este enfoque parece ser, identificar y examinar, en cada caso, el papel adecuado para el sector público y privado en diversos ámbitos políticos.
- **Enfoque de las infraestructuras.** Se refiere a la CPP que tiene como objetivo crear y mantener infraestructuras públicas, así como hacer frente a los aspectos financieros y legales de este tipo de proyectos. Gran parte de la literatura científica sobre CPP de los últimos años ha seguido este enfoque. En este marco, en numerosas ocasiones la CPP se utiliza casi como un sinónimo de proyectos de infraestructura en los que el sector privado asume diferentes combinaciones de las diversas tareas que el proyecto conlleva.

A pesar de todo esto, existen ciertos autores como Klijn y Tiesman (2005, p. 102), para quienes las fórmulas de CPP dentro del enfoque de las infraestructuras (básicamente la CPP contractual según la división de la Comisión Europea) no son en realidad CPP. Estos autores distinguen entre: acuerdos contractuales, donde sitúan, por ejemplo, a los proyectos de infraestructuras con una división clara de responsabilidades y funciones y donde no existe coproducción; y acuerdos de colaboración, en los que las partes comparten capacidad de decisión, tienen ciertos objetivos compartidos y existe cierta conexión entre los actores y, por tanto, diferentes grados de coproducción, siendo esta última categoría la auténtica CPP.

Según esta idea, Klijn y Tiesman (2005, p. 103) afirman que los acuerdos contractuales no son “*en absoluto CPP, sino sólo una forma renovada de licitación*”, lo que parece una afirmación atrevida teniendo en cuenta el hecho de que gran parte de la literatura reciente, trata exclusivamente, como se ha comentado, a la CPP desde este enfoque.

- **Enfoque del desarrollo.** El enfoque del desarrollo es el adoptado para la CPP por las organizaciones internacionales no gubernamentales, tales como el Banco Mundial y las Naciones Unidas, así como otros actores gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales que participan en programas y políticas de desarrollo. Aquí, la atención se centra, por ejemplo, en plantear la CPP en la lucha contra la corrupción, la (re)construcción del Estado, los desafíos que plantea la erradicación de la pobreza y/u otros problemas sociales graves, los desafíos ambientales y la reconstrucción de los daños producidos por los desastres naturales.
- **Enfoque de la gobernanza.** Este enfoque de CPP incluye una amplísima variedad de acuerdos de cooperación entre el sector público y privado pues no se circunscribe a un nivel de gobierno determinado como podría ser el caso del enfoque de regeneración local o de políticas públicas, ni tampoco a un sector determinado, como sería el caso de la CPP en infraestructuras o en desarrollo. Desde este enfoque, la CPP se aborda desde la perspectiva de su gobernanza, entendiendo la gobernanza precisamente como esa nueva forma de gobernar por la cual los poderes públicos siguen un proceso de toma de decisiones compartidas con el resto de actores implicados. En este sentido, el enfoque de la gobernanza está ciertamente relacionado con el de políticas públicas, asumiendo el primero una perspectiva más amplia y general que el segundo.

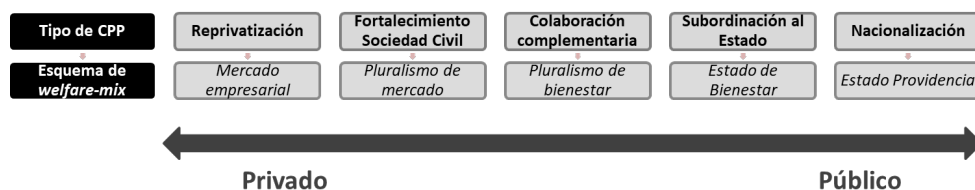
El enfoque de la gobernanza centra su atención en aspectos relacionados con la gestión y la organización de los procesos de colaboración, a diferencia, por ejemplo, del enfoque de las infraestructuras cuyo foco está en los aspectos legales y financieros. En este sentido, la propia Weihe (2005, p. 15) considera que se trata de una formulación de la CPP más flexible que otras y que recoge en cierta forma, la idea de CPP planteada por Klijn y Teisman (2005; 2003). Se habla de la CPP como un instrumento con relaciones no tan jerarquizadas como pueden suponer las fórmulas más estrictamente formalizadas a través de contratos y más horizontal (tal vez más en concordancia con la CPP institucional).

El enfoque de la gobernanza en el estudio de la CPP es, tal vez el que más alcance tiene al entender este instrumento como una fórmula para encauzar las relaciones entre todos los actores con capacidad de decisión o influencia en la prestación de los servicios públicos. Según el planteamiento del presente trabajo, esta concepción de la CPP no elimina ninguna otra, más bien al contrario, la CPP como modelo de gobernanza recoge en su seno cualquier otra concepción de la CPP a medida que se va descendiendo en niveles de concreción.

2.2.3. Más allá de las relaciones Estado-mercado: la importancia del Tercer Sector.

De la revisión de la literatura realizada en el anterior capítulo se desprende la dificultad existente para definir de una forma genérica el concepto de CPP. Las relaciones que se establecen entre el ámbito público y el privado en la prestación de servicios públicos son extremadamente complejas pero ya a principios de los años 80, Kramer (1981) establecía cinco tendencias básicas que pueden adoptar estas relaciones en función del reparto de espacio entre los dos sectores en el continuo público-privado: reprivatización, fortalecimiento del sector privado, partenariado pragmático (o colaboración complementaria como lo llama Vernis, 2005), subordinación al Estado y nacionalización. En un ejercicio interesante, Vernis (2005) relaciona cada una de estas tendencias de CPP con diferentes configuraciones de *welfare-mix* con lo que se obtiene la línea continua de la CPP (Figura 2) en la que, la evolución del Estado de Bienestar hacia el sector privado (en la línea de lo comentado anteriormente), es decir, el esquema de pluralismo de bienestar, se corresponde con unas relaciones público-privadas basadas en un partenariado pragmático o colaboración complementaria.

Figura 2: Línea continua de la CPP



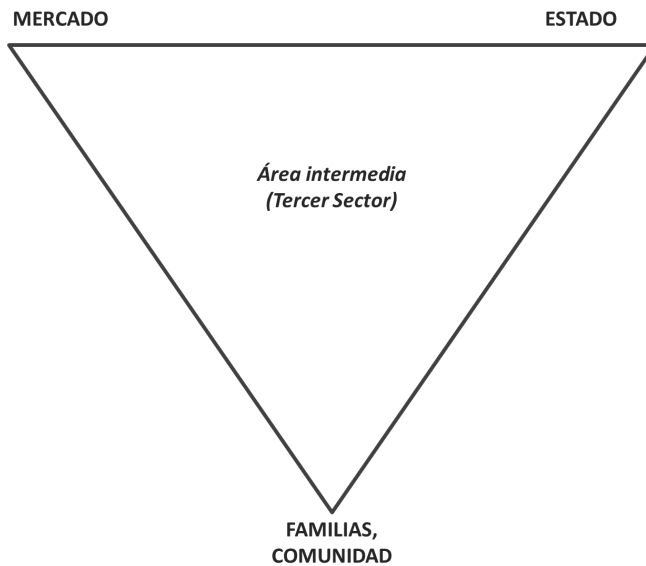
Fuente: Adaptado de Vernis Doménech (2005, p. 3)

A pesar de los años transcurridos, unos 35, desde el trabajo de Kramer (1981), el escenario al que llama de partenariado pragmático y que dibuja como el más probable en el desarrollo del Estado de Bienestar para EEUU en aquellos momentos, presenta características, en cuanto a las relaciones de CPP, que son aplicables al esquema de *welfare-mix* que se describe en este trabajo. El autor otorga un papel muy importante al Tercer Sector (él habla de *voluntary organizations*) en sus relaciones con el Estado, sobre todo a aquellas organizaciones más

profesionales, de mayor tamaño y con más visibilidad, que parten con ventaja sobre las organizaciones más pequeñas, debido a su superior capacidad de respuesta a las crecientes demandas de la sociedad y del Estado en cuanto a supervisión y control.

El Tercer Sector se erige por tanto como uno de los actores principales dentro de las diferentes relaciones de CPP que se pueden establecer en el esquema de *welfare-mix*. Así se presenta también en los trabajos de Evers (1993), que precisamente es quien se refiere al fenómeno del *welfare-mix* como un esquema de pluralismo de bienestar y utiliza lo que denomina el *Triángulo del Bienestar* (Figura 3) para facilitar la comprensión del papel que desempeña cada uno de los actores. Evers subraya que las organizaciones del Tercer Sector actúan en zona intermedia, una especie de campo de tensión; al mismo tiempo que están influenciados por las políticas estatales y la legislación, lo están también por los valores y las prácticas de la empresa privada, la cultura de la sociedad civil y por las necesidades que provienen de la familia y la vida comunitaria. Por tanto, han de buscar el equilibrio entre un conjunto de normas y valores que guían su acción.

Figura 3: El Triángulo del Bienestar de Evers



Fuente: Adaptado de Evers y LaVille (2004, p. 15)

El *welfare-mix* según lo interpreta Evers (1993; 2004) se acerca mucho al concepto del mismo que se ha querido tomar en el presente trabajo para caracterizar la CPP en el marco de los servicios públicos de carácter social. Pero es precisamente otro triángulo de bienestar, el planteado por Pestoff (2008, p. 9) el que recoge todos los matices que interesan para esta

investigación (Figura 4). El *Triángulo de Bienestar de Pestoff* sitúa a los cuatro actores del *welfare-mix* en el triángulo de la misma forma que lo hacía Evers, pero separados por tres ejes que diferencian entre: sector formal e informal; sector lucrativo y sector no-lucrativo; y sector público y privado. De esta forma cada uno de los actores está situado a un lado u otro de cada uno de los ejes: el estado se caracteriza por ser no lucrativo, formal y público; el mercado es también formal, pero privado y con fines de lucro; y la comunidad como privado, informal y sin ánimo de lucro. Por último, el Tercer Sector se conceptualiza como un sector intermediario entre los otros tres (cabe recordar lo que decía Evers al respecto). Se define como sector no-lucrativo, con carácter formal y privado, pero existen muchas organizaciones dentro del Tercer Sector que cruzan las fronteras, difusas en muchos casos, entre el sector lucrativo y el no-lucrativo, entre el privado y el público, y también entre el formal y el informal. La Figura 4 presenta el *Triángulo de Bienestar de Pestoff*, en el que se han sombreado las zonas en que los cuatro actores interactúan entre ellos. Las zonas que se encuentran por encima del eje que separa el sector privado del público son las que se corresponden con las relaciones de CPP. El resto de zonas sombreadas se corresponden con algún tipo de organizaciones o instituciones de carácter mixto o simplemente relaciones que se establecen de carácter informal, básicamente entre el Tercer Sector y los otros dos actores del ámbito privado: la comunidad por una parte y el mercado por la otra.

Figura 4: Relaciones del Tercer Sector con el resto de actores en el Triángulo de Bienestar de Pestoff



Fuente: Adaptado de Pestoff (2008, p. 9)

Una prueba más de la creciente importancia del Tercer Sector en la gobernanza del bienestar surge al plantear la que podría ser una evolución lógica del esquema de *welfare-mix*, según lo comentado ya en el presente trabajo, en que el Estado pierde protagonismo respecto del resto de actores, cediendo parte de su “parcela” en la gobernanza del bienestar. En este caso, se puede comprobar en la Figura 5, como las relaciones de CPP ganan en complejidad puesto que surgen unas nuevas zonas de intersección en que el Tercer Sector se transforma en un tercer agente dentro de ciertas fórmulas de CPP entre el Estado y la comunidad y también entre el Estado y el mercado.

Figura 5: Evolución del Triángulo de Bienestar de Pestoff



Fuente: Adaptado de Pestoff (2008, p. 9)

2.2.4. La coproducción de servicios públicos: el papel de los ciudadanos.

Tal y como indica Parrado Díez (2013) la esencia de todo servicio es la coproducción del usuario, por mínima que ésta sea. Una coproducción mínima implica, por ejemplo, la solicitud del usuario de un documento (un pasaporte, el carnet de identidad) o de un servicio (una pensión de jubilación o una autorización para abrir una discoteca). Sin esa solicitud, o coproducción mínima, no existe el servicio como tal. En este sentido no se puede afirmar que la coproducción es algo novedoso, aunque si lo es el hecho de otorgar un mayor protagonismo a ciertos actores, en este caso, los ciudadanos a nivel individual, o a la propia comunidad.

En la literatura se pueden encontrar diversas definiciones de coproducción que van de las más genéricas que consideran la coproducción como cualquier tipo de alianza entre una organización pública y otra privada¹³ (véase en este sentido a Ostrom 1996, p. 1073; Ramírez 1999, p. 49; Normann 2000, p. 81; y Boyle, Clark y Burns 2006) a las más reduccionistas, como la de Joshi y Moore (2004, p. 1) que se refieren a la coproducción únicamente como a una relación entre grupos de ciudadanos y organizaciones públicas.

Para este trabajo se ha optado por adaptar las definiciones de Bovaird (2007, p. 847) y Boyle y Harris (2009, p. 11) de forma que se considera que la coproducción es la actividad regular de prestación de servicios públicos, en una relación de igualdad y reciprocidad entre los profesionales del servicio, las personas que utilizan los servicios y el resto de la comunidad. Todos los participantes en la coproducción contribuyen con sus recursos a que el servicio sea prestado. Donde las actividades son coproducidas de esta manera, tanto los servicios como los barrios se convierten en agentes más eficaces del cambio. En la definición se ha añadido la idea de “actividad regular”, siguiendo la propuesta de Parrado Díez (2013), para considerar que un servicio se ha concebido, desde el principio, como coproducción. La actividad regular supone que al menos los proveedores del servicio consideran el insumo de cada uno de los usuarios para que el servicio sea prestado en su totalidad.

Pestoff (2008, p. 160) introduce una idea interesante a la hora de explicar cómo funciona la coproducción de servicios públicos. Partiendo de algunos ejemplos de las relaciones tipo *business-to-consumer* o B2C concluye que la implicación de los ciudadanos en la prestación de servicios públicos supone un modelo de relación *government-to-citizen* (G2C) o *municipality-to-citizen* (M2C). El desafío, por tanto, consiste en persuadir a los usuarios que pongan sus recursos a disposición de los demás o a disposición del proveedor del servicio para mejorar la calidad del servicio recibido (Parrado Díez 2013).

La coproducción se plantea en este trabajo como una fórmula de CPP entre el sector público (a través de los profesionales de los servicios tal y como se visto en la definición presentada) y el sector privado, representado por los usuarios como miembros de la comunidad, considerados colectiva o individualmente. Este hecho implica que la parte privada de la ecuación puede también estar representada en este caso por organizaciones del Tercer Sector como grupos organizados de usuarios. En este sentido, Parrado Díez y Löffler (2009, p. 140) presentan una clasificación de los tipos de coproducción Tabla 5, muy interesante para el presente trabajo, en función de dos variables: por un lado, si la actividad es exclusivamente individual o requiere la organización de distintos usuarios para que la coproducción se

¹³ Vemos reflejada en esta situación la problemática ya comentada respecto de la definición de la CPP. La definición no es errónea, pero es tan abierta que no recoge las particularidades de este tipo concreto de CPP.

materialice; por otro lado, la existencia o no de incentivos económicos derivados de la coproducción para los usuarios.

Tabla 5: Tipología de la coproducción.

	ACTIVIDAD COLECTIVA	ACTIVIDAD INDIVIDUAL
INCENTIVOS ECONÓMICOS CLAROS PARA LOS USUARIOS	Coproducción económica comunitaria	Coproducción económica individual
	La activa participación de la Asociación de Comerciantes local en la organización de las fiestas de una localidad, aparte del servicio que prestan a sus ciudadanos, derivará en una serie de beneficios económicos como consecuencia del consumo durante las fiestas.	En las multas de tráfico hay posibilidad de ahorrar un porcentaje en la cantidad total de la multa si ésta se paga en el acto. De esta forma, la persona sancionada ahorra dinero y la Administración se ahorra los trámites y los costes derivados de perseguir al infractor.
INCENTIVOS ECONÓMICOS NO CLAROS PARA LOS USUARIOS	Coproducción comunitaria	Coproducción individual
	Las AMPAS (asociaciones de madres y padres) ayudan a regular el tráfico a la salida y entrada de la escuela o participan en los servicios de guardería para cuidar de los hijos antes de ser recogidos por los padres.	La cura adecuada de un paciente se produce cuando sigue las prescripciones facultativas.

Fuente: Adaptado de Parrado Díez y Löffler (2009, p. 140).

2.3. LA PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS SEGÚN EL PARADIGMA DEL NUEVO SERVICIO PÚBLICO

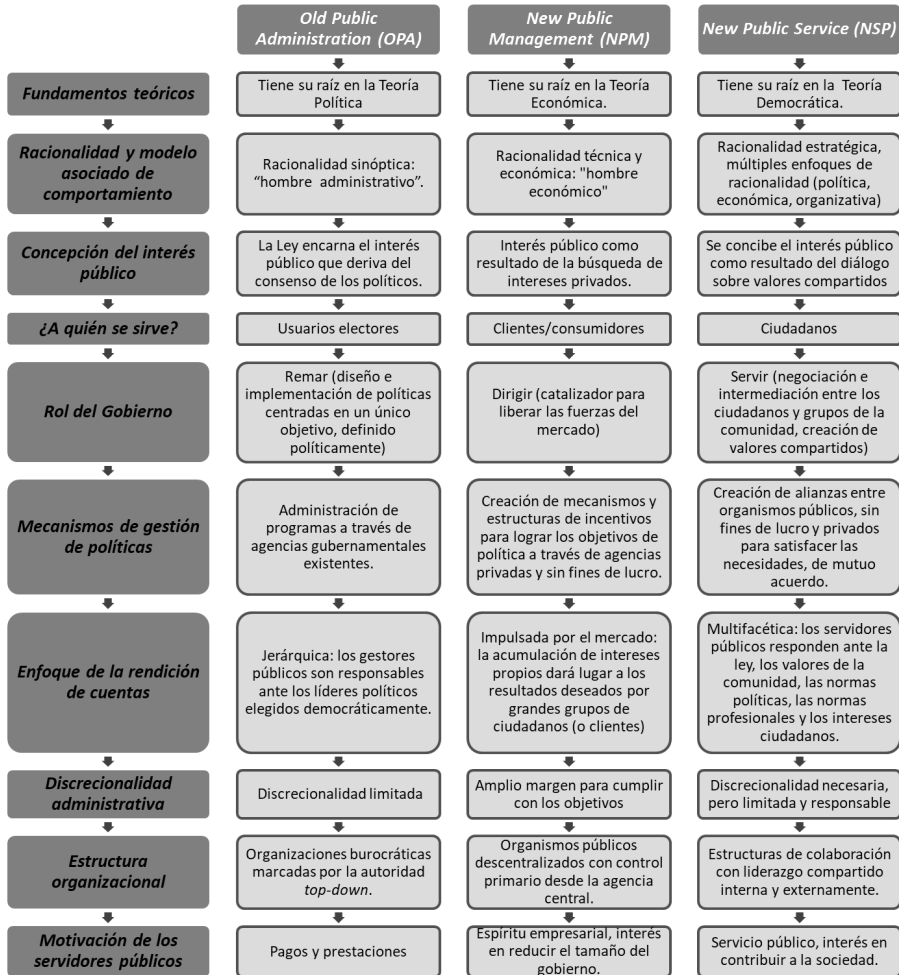
A la luz de lo visto hasta el momento se puede afirmar que existe una gran proliferación en los modos de provisión de servicios públicos. Este hecho puede ser síntoma de la superposición de teorías sobre el papel del Estado en la sociedad y del ciudadano respecto al primero, al constatarse la actual convivencia de viejas estructuras burocráticas de provisión de servicios públicos con procesos de mercantilización de los mismos, así como la aparición de nuevas formas de gestión con el formato de CPP (Román Masedo 2011). El debate abierto por estas teorías, sobre cómo deben ser gestionados los servicios y las organizaciones públicas, ha dado lugar en el último siglo a numerosas aportaciones desde diferentes disciplinas del ámbito de las ciencias sociales. Dichas aportaciones se enmarcan en tres paradigmas fundamentales, a saber, la Administración Pública clásica, la NGP y, más recientemente, el paradigma del NSP (Pereira López y Jaráiz Gulías 2015). Pastor Albaladejo (2014, p. 190) incluye entre los paradigmas recientes que guían la actividad y la organización de la administración pública la Gobernanza. La Gobernanza entendida como paradigma

administrativo se conoce como *New Public Governance* (NPG) y fue Osborne (2006; citado por de-Miguel-Molina 2009) quien lo introdujo en el debate científico como la evolución de la NPG después de un proceso de transición post-NPG o de gobernanza en red, en el que cada administración pública debía evolucionar teniendo en consideración a todos los *stakeholders* de su entorno, es decir, según esta idea la gobernanza promueve que el sector público se coordine y colabore con el resto de actores no gubernamentales, como pueden ser las organizaciones del Tercer Sector, a la hora de gestionar las políticas públicas (Common y Acevedo 2006, p. 396; citados por de-Miguel-Molina 2009, p. 3). En el presente trabajo se comparte plenamente esta visión de la gobernanza, pero más que un paradigma se considera como una nueva forma de gestión de políticas públicas. Tal y como afirma de Miguel Molina (2009, p. 3) teniendo en cuenta que en España la NPG no se ha desarrollado al nivel que lo ha hecho en otros países, sobre todo anglosajones, es complicado hablar de una evolución de la misma, por ello la gobernanza sería una fórmula de gobierno que permite pasar de gobernar a la sociedad, a gobernar con la sociedad; en definitiva, se habla de un “*gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global*” (Prats i Catalá 2004; citado por de-Miguel-Molina 2009, p. 3).

La Administración Pública clásica y la NPG han sido ampliamente estudiadas y comparadas desde múltiples puntos de vista y no es objeto del presente trabajo entrar a volver a desgranar los detalles de ambos paradigmas. De cualquier forma, los precursores e introductores del NSP como paradigma administrativo, Denhardt y Denhardt (2000; 2003), realizan en su trabajo seminal *The New Public Service: Serving Rather than Steering* una muy interesante y útil comparativa entre los tres modelos administrativos comentados que se presenta adaptada en la Figura 6 en la que se muestran de forma resumida las más importantes características del NSP como paradigma administrativo.

Como afirman García Solana y Pastor Albaladejo (2011) el modelo de NSP reivindica el papel activo del gobierno y de las administraciones públicas, con la finalidad de poner en valor tanto el ámbito de lo público como al ciudadano. Esta defensa de lo público que predica el NSP, busca superar el modelo de dirección y de gestión de la sociedad sustentado, de forma casi exclusiva y excluyente, en criterios y valores de mercado (representado por la NPG) e inicia el camino hacia un nuevo modelo más democrático y que “*es resultado del despertar de los ciudadanos y las agrupaciones de la sociedad civil, que ahora dan seguimiento y evalúan la actuación de los poderes públicos, se pronuncian frente a los asuntos públicos que son de interés para la supervivencia, convivencia y calidad de su vida personal y social y que luchan por determinar los temas de la agenda de gobierno y la política pública*” (Aguilar 2006, p. 41).

Figura 6: Principales características de los diferentes paradigmas administrativos



Fuente: Adaptado a partir de Brainard y McNutt (2010, p. 938-939) y Denhardt y Denhardt (2000, p. 554)

En el citado trabajo, Denhardt y Denhardt (2000) enumeran los siete principios o presupuestos (Figura 7) que sirven de guía para la construcción del propio paradigma y bajo los cuales se asume que la teoría de la administración pública debería ser la teoría de la administración democrática, y que no pueden ser considerados como mutuamente excluyentes sino como eslabones que se refuerzan mutuamente (Pereira López y Jaráiz Gulías 2015, p. 81).

Figura 7: Los siete principios del NSP

Servir a ciudadanos no a clientes o consumidores.

- Este principio encierra una de las principales diferencias que el NSP guarda con el NPM, los servidores públicos no responden a las demandas o necesidades de los consumidores, sino que construyen relaciones de confianza y colaboración con y entre los ciudadanos; pues la finalidad última es la defensa del interés general, construido como agregación de preferencias individuales.

Búsqueda del interés público como objetivo.

- Los gestores y administradores públicos, como ya se señaló, deben trabajar en la búsqueda del interés público construido colectivamente, lo que supone la creación de intereses y de responsabilidad.

Defender los valores implícitos en el concepto de ciudadanía y servicio público por encima del espíritu empresarial.

- Entendiendo que los servidores públicos, son en el fondo ciudadanos comprometidos que deben hacer contribuciones a la sociedad.

Pensar estratégicamente y actuar democráticamente.

- Las políticas y las necesidades de los programas públicos pueden ser eficaces y responsables a través del esfuerzo colectivo (orgullo cívico) y de los procesos colaborativos o de responsabilidad compartida.

Reconocimiento de que la rendición de cuentas o accountability no es simple.

- Los servidores públicos están condicionados en su labor como prestadores de servicios públicos ante los ciudadanos, por las leyes constitucionales y estatutarias, por los valores comunitarios, por las normas políticas, por los estándares profesionales y por los intereses ciudadanos.

Servir en lugar de dirigir.

- Es más importante que los funcionarios públicos establezcan un liderazgo compartido, ayudando a los ciudadanos a expresar y satisfacer sus intereses comunes, en lugar de tratar de controlar a la sociedad en la dirección /es que consideran adecuadas. Esta es la política de la participación, donde cualquier ciudadano presta servicios a su comunidad y es un servidor público, pues el servicio público no es sino una extensión de las virtudes que se esperan de todos los ciudadanos en una democracia.

Poner en valor a las personas, no sólo a la productividad.

- Los organismos públicos y las redes en las que participan son más propensos a tener éxito a largo plazo si son operados a través de procesos de colaboración y compromiso, compartiendo el liderazgo y sustentándolo en un respeto mutuo.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de Pereira y Jaraiz (2015, p. 81-82) del trabajo de Denhardt y Denhardt (2000).

Los siete principios del NSP, a su vez beben de ciertas tradiciones teóricas que también plantean Denhardt y Denhardt (2000, p. 552-553):

- a) **Teorías de la ciudadanía democrática.** Ciudadanía y democracia son principios particularmente visibles e importantes en la reciente teoría política y social. Estos principios demandan una ciudadanía revitalizada, activa y comprometida. En esta perspectiva, los ciudadanos miran más allá de su propio

interés al interés público en general, la adopción de una perspectiva más amplia ya más largo plazo que requiere un conocimiento de los asuntos públicos y también un sentido de pertenencia, la preocupación por el todo, y un vínculo moral con la comunidad, cuyo destino está en juego. Por otra parte, los servidores públicos deben ver a los ciudadanos no solo como clientes ni votantes, deben compartir autoridad y poder, reducir el control y confiar en la eficacia de la colaboración.

- b) **Modelos comunitarios y sociedad civil.** El rol del gobierno es en gran medida el de construir una comunidad y su esfuerzo depende de la construcción de un conjunto saludable y activo de instituciones mediadoras, que a la vez dan atención a las necesidades e intereses de los ciudadanos y proporcionan experiencias que los prepararán para la acción en el sistema político. En conjunto, estos pequeños grupos constituyen una sociedad civil en la que la gente tiene que trabajar fuera de sus intereses personales en el contexto de los intereses generales de la comunidad.
- c) **Humanismo organizacional y teoría del discurso.** Los aportes de una visión postmoderna sobre todo la teoría del discurso, puede ayudar a comprender mejor las organizaciones públicas. A pesar de la existencia de diferentes tendencias entre los teóricos postmodernos, la conclusión de casi todos ellos es similar: el gobierno debe estar basado en un sincero y abierto discurso entre todas las partes, incluyendo ciudadanos y administradores públicos.

Llegados a este punto se puede concluir que la gestión de los servicios públicos, o mejor dicho, la forma en que se gestionan los servicios públicos, ocupa un espacio central en los preceptos del NSP. La fórmula de gestión de los servicios públicos defendida por el NSP es lo que Pastor Albaladejo (2014) llama la gestión colaborativa o la misma autora junto con García Solana (2012) definen como gestión compartida; otros autores se refieren a este tipo de gestión como coproducción (Parrado Díez y Löffler 2009; Evers y Laville 2004; Pestoff 2006; 2009; 2008). Sea como fuere se trata de un enfoque en que la CPP es fundamental, aunque de una forma diferente a como lo era en la NGP.

La NGP apuesta claramente por la participación del sector privado en la gestión de los servicios públicos, al introducir fórmulas de gestión indirecta o contratación externa, pero al mismo tiempo plantea ciertas limitaciones a la hora de articular la participación ciudadana y garantizar la eficacia social, mientras que el enfoque neo público del NSP dota de sustento político y social al modelo gerencialista. Para Pastor Albaladejo y García Solana (2012) el NSP se centra en la participación directa de los ciudadanos y en el desarrollo de procesos colaborativos en el diseño, gestión, seguimiento y/o evaluación de los servicios públicos y, además, interpreta que las decisiones de los ciudadanos también tienen consecuencias en su

entorno, afectan a la comunidad a la que pertenecen. El modelo de gestión compartida de servicios pretende visibilizar y poner en valor las capacidades de todos aquellos sujetos con los que interactúa la Administración pues dichos sujetos poseen competencias y recursos valiosos para la administración pública. A partir de estos enfoques teóricos, las mismas autoras definen la gestión compartida o colaborativa de servicios públicos como

“el modelo formalizado y estable de producción o elaboración de servicios públicos mediante el cual la Administración se interrelaciona e interactúa con los agentes externos a ella (ciudadanos, tercer sector, empresas privadas) compartiendo valores, capacidades y recursos para poder solventar conjuntamente las necesidades sociales y, así, garantizar la cohesión y la integración social y el cumplimiento efectivo de los derechos y libertades de los ciudadanos.”

2.4. CONCLUSIONES

A partir de la revisión de la literatura sobre el NSP del capítulo anterior y después de establecer en epígrafes anteriores qué se entiende por CPP en el presente trabajo, queda bastante claro el vínculo existente entre los principios de gestión de servicios públicos que defiende el NSP y el modelo de CPP planteado. El rol fundamental que desempeñan tanto los ciudadanos, a nivel individual pero sobre todo en comunidad, como el Tercer Sector o incluso el sector más puramente empresarial en la llamada gestión colaborativa o compartida (obviamente junto al sector público) encaja en gran medida con los esquemas de *welfare-mix* o estrategias de bienestar revisadas en este trabajo (véase los modelos de pluralismo de bienestar planteados por Herrera Gómez 2001; Evers y Laville 2004; Pestoff 2008; y el modelo del partenariado pragmático de Kramer 1981 que Vernis 2005 identifica como de colaboración complementaria).

Además, en el NSP, ese rol del que se hablaba, el que juega cada uno de los actores, en el proceso de construcción del espacio público y de mejora de la calidad democrática, y el tipo de interacciones, que entre ellos se establecen para la prestación de servicios públicos, son clave para entender el compromiso que éstos asumen en la resolución de los problemas de la sociedad en la que viven (García-Solana y Pastor-Albaladejo 2011). En la Tabla 6 se resumen las principales funciones y actitudes que cada actor debería desarrollar en este contexto de colaboración.

Tabla 6: Papel de los actores en la gestión colaborativa del NSP.

TIPO DE ACTOR		ROL EN EL MODELO DE NSP
SECTOR PÚBLICO	Políticos/as	<i>Función:</i> Servir e impulsar
		<i>Actitud:</i> compartir poder de decisión
	Empleado/a Público/a	<i>Función:</i> servir, mediar e impulsar
		<i>Actitud:</i> recuperan centralidad
SECTOR PRIVADO	Tercer Sector	<i>Función:</i> cooperación y mediación en términos de reciprocidad y corresponsabilidad
	Sector empresarial	<i>Actitud:</i> compartir representatividad y participar en la construcción del interés público y valores de la comunidad
	Ciudadanía / comunidad	<i>Función:</i> activa, resolutive, corresponsable, participativa y en comunidad
		<i>Actitud:</i> superar el individualismo y crear valores compartidos por la comunidad

Fuente: Adaptado de García Solana y Pastor Albaladejo (García-Solana y Pastor-Albaladejo 2011)

El NSP puede considerarse por tanto, como el paradigma administrativo de la gestión colaborativa o compartida y en este sentido, la prestación de servicios en este contexto presenta una serie de características propias identificadas por autores como García Solana o Pastor Albaladejo (Pastor-Albaladejo 2014; García-Solana y Pastor-Albaladejo 2011; Pastor-Albaladejo y García-Solana 2012) o los propios Denhardt y Denhardt (2003):

- **Nuevo rol de la Administración Pública.** Un rol emprendedor y dinamizador para fomentar y consolidar redes y alianzas con diversos agentes de la sociedad civil (empresas privadas, tercer sector); y un rol receptivo para dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos.
- **Nuevo rol de los ciudadanos.** La consideración de los ciudadanos (a título individual o colectivo), como sujetos activos, al ser portadores de recursos propios que integrados con los de la Administración, pueden ser determinantes para lograr satisfacer las necesidades individuales (ciudadanos) o colectivas (sociedad en general).
- **Múltiples actores de la esfera pública y privada (diversidad y heterogeneidad).** El modelo de gestión compartida requiere uno o varios actores públicos, además de la participación, al menos, de un agente privado, procedente del mercado y/o de la sociedad civil.

- **Marco de referencia común: interés, principios, objetivos y valores comunes.** La gestión colaborativa requiere de cierta unidad o compatibilidad sobre los objetivos o valores, así como una proyección común que potencie las expectativas sobre los resultados que se quieren alcanzar.
- **Estabilidad en el tiempo o permanencia.** El modelo de gestión compartida debe tener una cierta duración en el tiempo con el objeto de poder garantizar no sólo la prestación del servicio, sino también la generación de estrategias y procesos colaborativos estables, flexibles y mutables, que se adapten al entorno, pero sin menoscabar su permanencia.
- **Procesos compartidos en la función de administrar.** En este modelo de gestión lo que se comparte es la función de administrar, no el ejercicio de poder, ya que lo que se pretende es poner en práctica actividades conjuntas que contribuyan a lograr la misión de la Administración (p.ej., el bienestar de la sociedad).
- **Beneficios entre los actores participantes (micro-resultados).** Cuando diferentes actores u organizaciones deciden colaborar es para lograr algún tipo de beneficio o resultado que no podrían obtener de manera individual. En el caso de la Administración Pública: aumentar sus recursos, alcanzar su misión y reforzar su legitimidad institucional y de resultados. Para los ciudadanos u organizaciones no estatales: satisfacer sus necesidades individuales, realización profesional o personal, prestigio social, apertura de nuevas oportunidades, etc...
- **Aportar valor público y bienestar social (macro-resultados).** La gestión compartida debe entenderse como una estrategia de gestión que contribuye a aportar valor público, ya que permite dar respuesta, en un contexto de escasez de recursos, a las necesidades sociales y garantizar, así, un cierto nivel de bienestar social. De este modo, se configura como una fórmula necesaria, en tiempos de crisis económica, para que la Administración pueda realizar su función social, mantener la integración y cohesión social, garantizando el efectivo ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Si se revisan las definiciones de CPP que en su momento se plantearon en este trabajo se puede comprobar, que teniendo en cuenta las características anteriores, la gestión compartida o colaborativa en el marco del NSP encaja dentro de aquellas. Pero además existe otro punto importante de conexión, entre el NSP y la CPP, pues Osborne, Radnor y Nasi (2012, p. 141 y ss.) proponen un enfoque de política pública para el NSP (al que llaman *public service-dominant approach*) y en este sentido identifican cuatro puntos fundamentales en la gestión del

NSP sobre los que basan esta propuesta: una orientación estratégica de las organizaciones, el importante rol del marketing en la entrega del servicio público, la gestión de operaciones externas e internas de los servicios, y sobre todo la coproducción del servicio público, a la que consideran clave tanto para la prestación efectiva de los servicios públicos como para la consecución de otros fines sociales (p. ej. la inclusión social o la participación ciudadana). En este punto los autores citados coinciden con García Solana y Pastor Albaladejo (García-Solana y Pastor-Albaladejo 2011) para quienes la coproducción se convierte en uno de los elementos nodales en los debates sobre la prestación de servicios públicos por dos razones fundamentales:

“Por un lado, desde un punto de vista teórico y práctico, los retos actuales de los gobiernos y administraciones públicas se focalizan en dar respuesta a las necesidades heterogéneas y dinámicas de los ciudadanos y en establecer mecanismos de colaboración con los interesados y/o socios en la prestación de los servicios públicos que ayuden a reforzar su legitimidad, sobre todo cuando este contexto exige una comprensión cercana de los problemas. Estas líneas de colaboración se identifican con una participación activa y multidireccional de los ciudadanos, frente a la visión pasiva y unidireccional en la que éstos solo solicitaban y recibían los servicios públicos.

Por otro lado, el concepto de coproducción surge en un momento de crisis socio-económica, donde se sigue planteando la reducción del aparato administrativo, sobre todo, el de aquellas administraciones más intensivas en la prestación de servicios públicos básicos personalizados (servicios sociales, educativos y de salud). Esta situación obliga a valorar nuevas vías en la prestación de servicios que reduzcan los costes de una prestación directa, por parte de los diferentes niveles de gobierno, y que además sean más efectivas.”

Tal como se plantea, la coproducción puede considerarse incluso como algo más que una herramienta para la prestación de servicios públicos pues en cierto modo implica un cambio de estrategia que implica una transformación en el diseño de los servicios públicos y en el proceso de prestación de los mismos (García-Solana y Pastor-Albaladejo 2011).

En definitiva y a modo de conclusión final, podría decirse que tras la reconfiguración de los Estados de Bienestar y con ella, la de sus modelos de gobernanza, en las últimas décadas surge un esquema de pluralidad de bienestar o *welfare-mix* en el que las políticas sociales se presentan como la expresión de una mayor redistribución del poder y de las iniciativas entre un número mayor, y cualitativamente diverso, de actores de la sociedad entre los que están el sector público y el mercado, compartiendo protagonismo con el Tercer Sector y las familias o sector informal, de forma que los Estados tienen que compartir su autoridad con todos ellos para la adopción de decisiones, la implementación de políticas públicas y la prestación de servicios públicos. En este marco, las relaciones que se establecen entre todos los actores se articulan

a través de diversas fórmulas de CPP que van mucho más allá de las tradicionales entre el Estado y el mercado. En la CPP, el Tercer Sector juega un papel fundamental al situarse en una zona de contacto con el resto de actores. También las relaciones estado-comunidad son una forma de CPP. En este sentido, un ejemplo claro es la coproducción de servicios, entendida como la actividad regular de prestación de servicios públicos, en una relación de igualdad y reciprocidad entre los profesionales del servicio, las personas usuarias del mismo y el resto de la comunidad, de forma que todos ellos contribuyen con sus recursos a que el servicio sea prestado.

Por otra parte, el paradigma administrativo del NSP dota de sustento político y social al modelo gerencialista de la NGP, al reivindicar el papel activo del gobierno y de las administraciones públicas con la finalidad de poner en valor, tanto el ámbito de lo público como al ciudadano. La forma de gestionar los servicios públicos ocupa un espacio central en los preceptos del NSP y se basa en una gestión compartida o colaborativa y la coproducción. En este sentido, el NSP puede considerarse el paradigma administrativo de la gestión colaborativa que implica un nuevo rol para la administración pública y los ciudadanos, diversidad y heterogeneidad entre los actores, la existencia de un marco de referencia común y procesos compartidos en la función de administrar. Con todo ello, al encuadrar la CPP dentro de los postulados del NSP se impulsan algunos de los pilares fundamentales de la democracia, como son el pluralismo, la ciudadanía y, sobre todo, la participación.

CAPÍTULO 3. LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA COMO INSTRUMENTO DE GOBERNANZA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA

DEL-PINO, E. y CATALÁ-PÉREZ, D., 2016. El *welfare-mix* español durante la crisis y la privatización del riesgo social: Los casos de la sanidad, los servicios sociales y la atención a la dependencia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, no. 66, pp. 163-194.

Revista indexada en JCR (Q4), Scopus (Q4) y SJR (Q3). *Postprint* “versión editorial”, adaptado al formato de la tesis.

CATALÁ-PÉREZ, D. y DEL-PINO, E., 2018. Reformas de ida y vuelta: La implementación de la colaboración público-privada en la intermediación laboral de la Comunidad Valenciana. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, no. 19, pp. 107-122.

Revista indexada en catálogo de Latindex y en DICE y con el Sello de Calidad FECYT. *Postprint* “versión de autor”, adaptado al formato de la tesis.

3.1. EL WELFARE-MIX ESPAÑOL DURANTE LA CRISIS Y LA PRIVATIZACIÓN DEL RIESGO SOCIAL: LOS CASOS DE LA SANIDAD, LOS SERVICIOS SOCIALES Y LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

Resumen

En las dos décadas anteriores a la llegada de la crisis, numerosos países comenzaron a poner en marcha iniciativas que implicaban la participación de otros actores distintos al sector público en el Gobierno y la gestión de las políticas sociales. La difícil situación económica de los últimos años ha revivido el debate sobre las fórmulas del *welfare-mix*, acerca de cuál deba ser su alcance y, especialmente, sobre sus consecuencias en políticas que, como las sociales, tienen un fuerte impacto entre los ciudadanos en épocas de crisis. El análisis de tres políticas sociales en el caso de España permite observar que el *welfare-mix* se ha transformado de distintas maneras durante la crisis, atendiendo a diversos motivos, incluida la percepción por parte de los responsables públicos de que se estaba produciendo cierta privatización del riesgo social.

Palabras clave: Servicios Públicos; Servicios Sociales; Política Social; Bienestar Social; Asociación Público Privada; Privatización; Riesgo; España.

Abstract

In the two decades before the onset of the crisis, many countries began to implement initiatives involving the participation of actors other than the public sector in the management of social policies. In recent years, the difficult economic situation has revived the debate on different welfare-mix formulas, their scope and especially on citizens. In the case of Spain, through the examination of three key social policies, we observe how the welfare-mix has been reformed in many ways during the crisis, responding to various drivers, including the perception by public officials that the crisis was bringing about a certain kind of privatization of social risk.

Key words: Public Services, Social Services; Social Policy; Social Welfare; Public Private Association; Denationalization; Risk; Spain.

3.1.1. Introducción

Las transformaciones de la gobernanza del Estado de bienestar, en concreto del llamado *welfare-mix*, y la medida en que estos cambios contribuyen a la privatización de los riesgos despertaron un especial interés en las dos décadas anteriores a la llegada de la crisis (Krumm

2016; Seeleib-Kaiser 2008c). En este período, en numerosos países, incluidos los nórdicos, se pusieron en marcha distintos procesos de desplazamiento de las responsabilidades sobre el gobierno de los sistemas de protección social de la esfera pública a la privada, mediante iniciativas que implicaban una mayor participación del tercer sector o del sector informal (la comunidad o las familias) y, especialmente, del sector privado (Klenk y Pavolini 2015; Seeleib-Kaiser 2008c; Krumm 2016; Cunill 2012).

La utilización de estos mecanismos de política pública para proveer servicios se explica, como se apreciará, por diferentes factores institucionales, socio-económicos y políticos (véase Gingrich 2011; Greve 2015; Moulaert 2013; Krumm 2016; Klenk y Pavolini 2015). Uno de los más frecuentes desacuerdos entre quienes desean impulsarlos y sus detractores está relacionado con el efecto de la aplicación de esquemas de *welfare-mix* sobre la ciudadanía. Mediante prestaciones y servicios públicos, las políticas sociales han logrado en gran medida desmercantilizar y socializar las situaciones de necesidad asociadas con, entre otras, la enfermedad, el desempleo o la vejez, de modo que los individuos no dependan completamente de su participación en el mercado laboral para cubrirlos. Desde algunas posiciones políticas se cuestiona que los cambios en la gobernanza del sistema de protección social, especialmente los relacionados con la introducción de instrumentos organizativos o de gestión propios del sector privado, puedan revertir o afectar a estos procesos de desmercantilización y socialización de los riesgos, especialmente en un contexto de crisis, en el que pueden aumentar las situaciones de vulnerabilidad (Esping-Andersen 1990; Offe 1984; Seeleib-Kaiser 2008b; Gingrich 2011).

No está claro si durante la crisis, la participación de otros actores en la gobernanza del sistema de protección ha continuado o, por el contrario, ha retrocedido. Siguen vigentes los factores que explican el progresivo desplazamiento de responsabilidades desde las instituciones públicas. Sin embargo, en un contexto de crisis, los gobiernos parecen sentir la necesidad de controlar más estrechamente las actividades que realizan y sus efectos, lo que puede llevarles a intentar recuperar parte de las responsabilidades sobre el sistema de protección social.

El propósito de este artículo es analizar hasta qué punto el *welfare-mix* se ha transformado en los últimos años, mediante qué formulas, con qué consecuencias para la ciudadanía y en qué medida las decisiones de cambio se han visto afectadas por el funcionamiento de tales experiencias, especialmente durante la crisis, período en el que las políticas sociales adquieren más relevancia. Algunos estudios han analizado la evolución del uso de este tipo de instrumentos de política pública y los factores que lo explican en diferentes sectores, pero son escasos los que se han centrado en las políticas sociales con una perspectiva micro como la que se requiere en un estudio interesado en los resultados de este tipo de fórmulas y su interacción con las decisiones sobre su transformación (véase, por ejemplo, Krumm 2016;

Klenk y Pavolini 2015). En este trabajo se estudian tres casos en el sector de las políticas sociales españolas (servicios sociales, atención a las personas en situación de dependencia y sanidad). En todos se explora un servicio atendido en un esquema de *welfare-mix*, en el que actores distintos además de la administración pública tienen diferentes grados de participación.

Aunque con estos tres casos no se agotan todos los tipos de cambios que pueden producirse en la gobernanza de un sistema de protección social (véase, por ejemplo, Powell 2008), acá se trata de compensar el reducido número de estudios con un análisis detallado de cada uno durante un largo período de tiempo. Se han realizado cuarenta entrevistas en profundidad sobre los motivos que impulsaron cambios en el *welfare-mix*, sus características y efectos alrededor de varias dimensiones relacionadas con la privatización de los riesgos. Se entrevistó a decisores públicos, empresarios y organizaciones del tercer sector, así como usuarios y trabajadores de los servicios. Estas entrevistas, que han sido explotadas por dos investigadores, tuvieron una duración media de una hora y se han realizado a lo largo de casi tres años, lo que ha permitido observar cambios en las decisiones adoptadas por los gobiernos. Como anticipo de las conclusiones puede adelantarse que el *welfare-mix* español ha sufrido cambios a lo largo de la última década, a veces en direcciones opuestas, impulsados por motivos diferentes con consecuencias de distinto alcance en lo que se refiere a la privatización de los riesgos.

El artículo se organiza en varias secciones. En la segunda se revisa la literatura y se presenta un marco analítico. En el apartado tercero se describe la evolución del *welfare-mix* español en relación con los casos que van a estudiarse y se analiza cada caso con una perspectiva temporal que llega hasta el momento de terminar este trabajo en el verano de 2016. Finalmente, el último sintetiza las principales conclusiones y presenta sus implicaciones.

3.1.2. El *welfare-mix* y la privatización del riesgo social

La cobertura de las necesidades sociales por parte de los Estados de bienestar se ha realizado mediante fórmulas diversas de *welfare-mix*, en las que cuatro actores (el sector público, el privado, el tercer sector y el denominado sector informal) han guardado equilibrios diferentes en función del tiempo y el lugar (Spicker 2008). El *welfare mix* no es, por lo tanto, una fórmula nueva para cubrir las necesidades sociales de los ciudadanos. Sin embargo, durante la Edad de Oro del bienestar europeo, incluso en países de regímenes liberales como el Reino Unido, el Estado era el actor predominante en numerosas políticas sociales, asumiendo no solo su regulación sino también su financiación y la provisión de los servicios (Powell 2008; véase, también, Cunill 2012). Aunque esta no era la única fórmula para conseguirlo, sí se consideraba útil para atender a la mayoría social, logrando a la vez dos de los principales

objetivos de los sistemas de protección social: la socialización y la desmercantilización de los riesgos, de modo que los individuos redujeran su dependencia del mercado.

Desde los años 90 se ha producido un retroceso del sector público en la provisión directa de servicios y se han diversificado las fuentes de financiación (para pensiones, Bridgen y Meyer 2008; Gingrich 2011; Greve 2015; para salud, Rothgang et al. 2008). El Tercer Sector se ha integrado con diversas fórmulas en el marco de la economía social, y el llamado sector informal y los ciudadanos, a través de la denominada coproducción de los servicios o mecanismos de innovación social. El protagonismo del sector privado se ha incrementado mediante fórmulas tradicionales de contratación, la privatización de los servicios u otros métodos más novedosos como la CPP, que generan algo menos de resistencia social al conservar el Estado ciertos poderes de regulación e inspección y control (Krumm 2016). Pero también este protagonismo se ha visto reforzado por la introducción de principios típicos de la gestión privada. Por ejemplo, se condiciona la generosidad de prestaciones o servicios a que el receptor tenga un tipo de comportamiento o pague parte del coste de servicios -copago- (Bult-Spirling y Dewulf 2006; Fantova-Azcoaga 2014; Guillén y Petmesidou 2008; Longo, Notarnicola y Tasselli 2015; Martín-Castro 2010; Nauk 2014; Oosterlynck et al. 2015; 2013; Torchia, Calabrò y Morner 2013).

Este artículo pretende estudiar hasta qué punto durante la crisis ha continuado o se ha revertido esta tendencia. La diseminación de las ideas de la NGP, el contexto de austeridad permanente en el que se desenvuelven los gobiernos, la presión ciudadana por conseguir más servicios y la pujanza de valores individualistas como la libertad de elección del tipo de servicio que se desea recibir, el auge de las ideas ligadas a “la sociedad del bienestar”, la presunción de que el sector privado funciona mejor o el intento de innovar en la gestión o de democratizar la misma y determinadas tradiciones o posiciones ideológicas de los gobiernos son, de acuerdo con la literatura científica, algunos de los factores que llevaron a reducir el papel del sector público e incorporar otros actores (Gingrich 2011; Greve 2015; Klenk y Pavolini 2015; Moulaert 2013; Krumm 2016).

La literatura no llega a conclusiones claras sobre si las restricciones presupuestarias provocadas por las políticas de consolidación fiscal han hecho que los gobiernos incrementen o no el uso de estos instrumentos para la provisión de determinados servicios públicos con la intención de reducir sus gastos bajo el supuesto de que otros actores podrían ser más eficientes. De hecho, también es posible que la crisis haya afectado al *welfare-mix* de una manera similar a la que lo ha hecho sobre otra dimensión vertical o multinivel de la gobernanza. En este caso, los gobiernos han tratado de incrementar el control y reducir el papel de otros niveles de Gobierno, e incluso de recentralizar con el fin de controlar mejor sus cuentas y los resultados de sus políticas (Braun y Trein 2014, p. 346). Además, otros

factores como la opinión pública pueden obstaculizar el uso de estas fórmulas para las políticas sociales en un contexto de crisis, en el que el papel de la provisión pública se percibe más relevante.

En el sector de las políticas sociales, la mayor preocupación del uso de estos mecanismos tiene que ver con su impacto en la ciudadanía, especialmente en un contexto de crisis. Algunos trabajos han identificado procesos en los que una disminución del papel del sector público no ha supuesto *a priori* la privatización del riesgo social e incluso que la participación de otros actores ha permitido incrementar la cobertura del Estado de bienestar (Andersen 2008; Clegg 2008; Seeleib-Kaiser 2008a). Sin embargo, otros han detectado que la privatización del riesgo se produce con más frecuencia cuando se recurre a este tipo de fórmulas, ocurre más fácilmente en unas políticas que en otras y en relación con algunos colectivos debido a los efectos *creaming* o *cherry picking* por los que los actores pueden excluir a determinados colectivos de los servicios o disminuir la calidad de los mismos para quienes no pueden pagarlos. Las condiciones laborales también parecen verse afectadas en un contexto en el que estos trabajadores tendrían también un peor acceso a los servicios públicos. Algunos análisis señalan que estos tipos de procesos devienen en la pérdida de control por parte del Estado, sin que esté claro si suponen un ahorro para el erario, mientras se produce el consiguiente riesgo de maximización de los intereses por parte de otros actores privados (Bridgen y Meyer 2008; Jantz y Klenk 2015; Theobald 2015; Pavolini 2015).

En resumen, la crisis ha podido afectar al *welfare-mix* aunque no es claro hasta qué punto los gobiernos han reforzado su compromiso con estas fórmulas o mediante qué instrumentos concretos. El efecto de los cambios en la gobernanza del bienestar necesita ser medido atendiendo a diferentes dimensiones de la privatización del riesgo. En este trabajo se analizan algunas de las dimensiones propuestas en los estudios que están ligados a la mercantilización e individualización de los riesgos que las políticas sociales tradicionalmente provistas por el Estado habían tratado de atenuar. Entendemos que existe una privatización del riesgo cuando:

- a) disminuye la cobertura, ya que se hace más difícil acceder a determinado tipo de servicios;
- b) empeora la calidad de los servicios, lo que también obliga a los usuarios a buscar alternativas para recibirlos;
- c) cuando se produce un deterioro de las condiciones laborales de los trabajadores;
- y d) si, como consecuencia de estos procesos de cambio, la administración disminuye su control sobre una actividad que antes era pública mientras otros actores privados logran maximizar su interés.

3.1.3. El *welfare mix* de la sanidad, la dependencia y los servicios sociales en España

Desde mitad de los años 80, los diferentes gobiernos españoles empezaron a contar con la implicación del sector privado y del Tercer Sector para desplegar nuevos bienes y servicios públicos. Se recurrió a diversas fórmulas que fueron desde las privatizaciones hasta novedosos mecanismos de CPP, pasando por otros instrumentos más tradicionales como la contratación con empresas privadas o con el tercer sector y en algunas ocasiones se recurrió a la participación de los propios usuarios a través del copago.

Por lo que se refiere a las políticas analizadas en este artículo, a partir de los 90, se consolida la participación del Tercer Sector y del sector privado en los servicios sociales, dejando en segundo plano la provisión pública directa de los servicios. Progresivamente el sector empresarial ha ido ganando terreno al Tercer Sector, especialmente en la atención a las personas mayores, muy relevante después de la aprobación de la ley de dependencia en 2006. Si en 1995, el empleo privado en este sector era del 50%, en 2010 alcanzaba ya porcentajes cercanos al 80%. Solo el 30% de los centros de servicios sociales son de titularidad pública, siendo el 70% de titularidad privada con gran presencia del sector no lucrativo (Fantova-Azcoaga 2007). Aun así, el peso del empleo de la economía social es en España de 6,7 frente al 7,41 de la UE (Marbán-Gallego y Rodríguez-Cabrero 2013; Monzón y Chaves 2012).

España cuenta con un Sistema Nacional de Salud (SNS) financiado mediante impuestos generales, de provisión mayoritariamente pública y gestionado por los gobiernos regionales. El llamado informe Abril (Informe y Recomendaciones de la Comisión de Análisis y Evaluación del Sistema Nacional de Salud), de 1991, es considerado por los expertos el punto de partida para la experimentación con otras fórmulas diferentes a la provisión directa. Aunque en un primer momento, muchas de sus recomendaciones parecieron aparcarse (por ejemplo, el establecimiento de copagos, empresarización de la provisión sanitaria, favorecer el papel de los seguros y la provisión privada, laboralizar al personal sanitario, entre otros), poco a poco algunas medidas fueron puestas en marcha en las diferentes regiones (Sánchez Bayle 2013). Desde la promulgación de la Ley 15/1997 de 25 de abril de Habilitación de Nuevas Formas de Gestión del Sistema Nacional de Salud, que, entre otros, fue aprobada por los votos de los dos principales partidos, manteniendo la gestión pública directa, se han incorporado prácticas gerencialistas y se ha recurrido a diferentes tipos de organizaciones con personalidad jurídica diferenciada con el fin de flexibilizar la gestión (Abellán 2013, p. 282). Desde el punto de vista de la gestión indirecta, se han utilizado variadas fórmulas (personal sanitario contratado como autónomo, entidades no lucrativas o empresas mercantiles). En

2011, solo un tercio de los 452 hospitales del SNS estaban gestionados directamente por la administración (datos del Ministerio de Sanidad).

En particular, España es uno de los países europeos que más apuestan por la fórmula de la CPP desde que a finales de los años 90 los gobiernos de los tres niveles comenzaron a utilizarla (Allard y Trabant 2008, p. 3; Krumm 2016). Este instrumento facilita el que el sector privado pueda hacerse cargo de diversas tareas que van desde el diseño, la financiación y la gestión. Entre 1998 hasta 2006, el 69% de los proyectos de CPP terminados correspondían a las administraciones autonómicas, concentrándose la mayoría en Madrid, Cataluña, Andalucía y Valencia (Allard y Trabant 2008). A diferencia del Reino Unido, donde el grueso de las CPP se produce en educación y sanidad, en España es en el sector de las infraestructuras en el que más se ha recurrido a esta fórmula, sumando más de la mitad del total de CPP (Allard y Trabant 2008). Aun así, desde 2000 se ha producido una gran diversificación de los sectores (energías renovables, defensa, prisiones o servicios de empleo, por ejemplo), siendo ya importante en el caso de la sanidad. En las últimas dos décadas, la CPP ha incrementado su importancia en este sector, especialmente en algunas regiones como Valencia, donde el 20 por ciento de la población recibe atención sanitaria a través de esta fórmula (Mendoza-García 2013, p. 86), como se apreciará en el caso del Hospital de la Ribera. Algunos autores han contado alrededor de 25 experiencias de CPP en España entre 1995 y 2012 (Acerete, Stafford y Stapleton 2011).

En 2008, un informe advertía que España mantenía una visión cortoplacista interesada especialmente en el cálculo presupuestario, escaso interés por la evaluación e incluso ausencia de instituciones de control y del *expertise* suficiente en las administraciones y especialmente en las regionales en relación con la CPP. En comparación con el Reino Unido, el proceso español es menos riguroso en cuanto a la evaluación, no solo al final del proceso sino en la fase de comparación de las ofertas. Allard y Trabant comparan la situación en España con una serie de criterios que la Comisión Económica para la Europa de las Naciones Unidas sugirió en 2005 para fomentar y gestionar efectivamente los proyectos de CPP y acaban concluyendo que *“es evidente que en España el gobierno no ha asumido un papel mínimo”* (Allard y Trabant 2006, p. 84). Por ejemplo, se ponía de manifiesto la práctica de las bajadas temerarias, según la cual se rebaja agresivamente el precio de la oferta (hasta un 35%) y una vez ganado el proyecto, la empresa renegocia. Un estudio del Instituto de Estudios Fiscales (IEF) recomendó despolitizar el equipo de adjudicador.

En el ámbito de las políticas sociales, en España existen muy pocos análisis sobre los efectos de unos u otros modelos de *welfare-mix* en los ciudadanos o los trabajadores, con la excepción quizá del ámbito educativo, donde se ha comparado el rendimiento escolar de los alumnos de distintos tipos de colegios, por ejemplo. En sanidad, los estudios existentes no parece avalar

diferencias claras entre las distintas fórmulas de gestión (Sánchez-Martínez et al. 2013). Todo ello hace necesario profundizar en el análisis.

3.1.3.1. *La colaboración público-privada en sanidad. El caso del Modelo Alzira*

El primer Gobierno que hizo uso de la Ley de 1997 de Habilitación de Nuevas Formas de Gestión del SNS fue el de la Comunidad Valenciana con la puesta en marcha en 1999 del llamado Modelo Alzira, que toma su nombre del Hospital de la Ribera construido en la ciudad de Alzira. Se utilizó la entonces novedosa fórmula de CPP a través de una concesión administrativa. A diferencia de otros modelos de CPP, como las concesiones de obra pública (en inglés, *Private Finance Initiative*, PFI) en las que el ente concesionario construye la infraestructura a cambio de la gestión de los servicios no asistenciales (como limpieza, lavandería o aparcamiento), en las concesiones administrativas el sector privado construye y gestiona el hospital, incluidos los servicios de bata blanca por un período determinado, tras el cual el edificio revierte al Estado en propiedad.

Según los defensores de este modelo, en un contexto general de escasez de recursos, el Gobierno regional podría afrontar la construcción de infraestructuras y la provisión de ciertos servicios muy apreciados por los ciudadanos transfiriendo costes a períodos posteriores; aludían, además, a la potencial capacidad de modernización de la gestión y la innovación que esta iniciativa podía suponer; sin embargo, la evidencia empírica sobre el resultado de otras experiencias era escasa (Acerete, Stafford y Stapleton 2011; Arrufat 2011; Araújo Barceló 2013).

El grupo de empresas (una unión temporal de empresas, UTE) que promovió el proyecto estaba formado por una compañía de servicios sanitarios, tres bancos (cajas de ahorro) regionales y dos empresas constructoras. El proyecto estaba financiado por medio de una cápita de 204 euros por residente al año, que se incrementaría anualmente de acuerdo con la inflación. El contrato inicial implicaba un pago de 47 millones de euros por año para 230.000 residentes por parte de la administración durante 10 años. El hospital abrió en 1999, pero el contrato terminó anticipadamente en 2003. El Gobierno regional pagó a las empresas 69,3 millones de euros (43,3 millones se abonaron en concepto de infraestructura y 26 como compensación por pérdidas de beneficio).

De forma inmediata se abrió otro proceso de adjudicación. Como en el primer proceso, se presentó el mismo grupo de empresas en solitario. Este proceso obligaba al depósito de la elevada cantidad de 72 millones de euros (Acerete, Stafford y Stapleton 2011). El nuevo contrato cubría la atención primaria, así como la especializada, esta vez mediante una cápita de 379 euros (en 2015 ascendió a más de 737 euros). El Gobierno autonómico y la propia

UTE justifican la resolución de primer contrato debido a su propósito de mejorar la eficiencia, lo que a su juicio iba a conseguirse incluyendo en la concesión también la atención primaria, puesto que la concesionaria tendría un incentivo para el cuidado integral de la salud. Además, atribuyen los problemas existentes al proceso de aprendizaje alrededor de una experiencia pionera como el Modelo Alzira.

Existe un consenso general sobre las condiciones necesarias para que las fórmulas de CPP consigan satisfacer los objetivos de calidad, garantía de equidad en el acceso y la eficiencia, de modo que sean beneficiosas realmente para el Estado, la ciudadanía y las propias empresas que tienen inicialmente intereses contrapuestos. Estas son: transferencia de riesgo, competencia, control, y existencia de un regulador independiente (Abellán 2013; Barlow, Roehrich y Wright 2013; Torchia, Calabrò y Morner 2013). A continuación, se verá cómo se entrelazan estas condiciones con las dimensiones definidas en este trabajo para analizar la privatización del riesgo.

La cobertura y el acceso

El hospital debe pagar a la administración regional el 100% del coste del tratamiento de los residentes en Alzira que opten por buscar atención en otros hospitales, mientras que el hospital recibe un 80% del coste cuando trata a pacientes de otra área de salud (Sekhri, Feachem y Ni 2011). Según los responsables de la administración regional, no existen datos que puedan avalar el rechazo del hospital hacia determinados tipos de pacientes. Al contrario, la política general del hospital parece basarse en la captación del mayor número posible de pacientes. Esta política se habría visto favorecida además por la aprobación de una normativa que facilita la libre elección. Una importante crítica a esta estrategia es que incentiva la captación de pacientes, rompiendo algunos principios básicos del sistema como la continuidad asistencial o la coordinación de niveles asistenciales.

Varios análisis sugieren que el control de flujo de pacientes entre hospitales es deficiente y muy poco transparente por lo que no es posible obtener conclusiones precisas (Acerete, Stafford y Stapleton 2011; 2013; Mendoza-García 2013, p. 68). Además, según algunos entrevistados y autores se ha producido la deliberada restricción de algunas tecnologías en los hospitales públicos de las zonas colindantes para beneficiar al hospital de Alzira (Acerete, Stafford y Stapleton 2011; Benedito 2010). Mendoza García (2013, p. 68) menciona el aumento de los partos atendidos en el Hospital de la Ribera en un 37,3%, mientras en el mismo período el incremento registrado en el conjunto de los hospitales públicos, asociado a variaciones en la natalidad, apenas alcanzó un 2,4%. Este fenómeno se atribuye a que se ofrecía anestesia epidural en este centro y se restringía en los públicos. El hospital de Alzira

se habría beneficiado por los ingresos adicionales generados por tratar pacientes de fuera del hospital, inferiores al coste que supone su prestación.

La calidad del servicio

En Alzira, la transferencia del riesgo se produciría mediante la cápita. La concesionaria estaría incentivada para proteger la salud de los ciudadanos, puesto que recibe una cantidad fija por asegurado. El riesgo teórico de este mecanismo es que la concesionaria reduzca los niveles de calidad y cantidad del servicio, con el propósito de que la empresa pueda seguir garantizándose el beneficio.

En el caso Alzira, los pacientes se muestran mayoritariamente satisfechos tanto con la amabilidad como con la atención sanitaria según una encuesta realizada por la Consejería de Sanidad y la Universidad Miguel Hernández (Redacción Médica 2014), siendo estos porcentajes similares a los del sistema sanitario español en general (Acerete, Stafford y Stapleton 2011; 2013). Algunos usuarios refieren quejas sobre el costo del *parking*, las carencias en número de efectivos en determinadas horas, el estado de algunas infraestructuras (pintura de las paredes de las habitaciones) o el hecho de que las habitaciones están ocupadas por dos pacientes (un 40 por ciento de ellas según el Sindicato de Médicos de Asistencias Públicas, SIMAP), cuando fueron diseñadas para uno.

Por lo que se refiere a los resultados en salud, los datos existentes no permiten llegar a conclusiones generales definitivas sobre los méritos del Hospital de la Ribera en relación con otros hospitales de la región. El Hospital afirma haber registrado una demora media quirúrgica menor a otros hospitales de la región a pesar de realizar operaciones con un índice de complejidad de 1,67 sobre 2, similar a otros grandes hospitales valencianos. La administración regional reconoce la facilidad del hospital para recurrir a fórmulas que les permiten afrontar con más rapidez estos problemas.

La calidad del empleo

En general, se admite que una de las claves para obtener cierto margen de beneficios está relacionada con la gestión más flexible de los recursos humanos que se puede realizar desde estas fórmulas de prestación de servicios (Rosado 2010). Una encuesta de satisfacción laboral, en la que participó el 43% de la plantilla, muestra que esta ha mejorado en los últimos años hasta alcanzar 4,33 puntos en una escala de 1 a 6. Sin embargo, el sindicato SIMAP critica las condiciones laborales y salariales de la mayoría de los trabajadores, la infradotación de la plantilla o la reducción de la misma como en el caso de los médicos de guardia (Abril y Prats 2013; Acerete, Stafford y Stapleton 2011). En la actualidad, al menos una parte de los

trabajadores de Alzira cree que la reversión del modelo puede beneficiarles en sus condiciones laborales.

El control y la eficiencia

El riesgo que las empresas de Alzira deberían haber asumido en la primera fase de esta experiencia no fue tal, puesto que finalmente se produjo un rescate. Como en otros hospitales de la región, se procedió a elevar la cápita inicial (Urbanos y Meneu 2015). Según diferentes análisis, las pérdidas durante los primeros años de gestión del hospital fueron importantes y se debieron a diferentes razones (véase Acerete, Stafford y Stapleton 2011; Arrufat 2011). La cápita de 204 euros era temeraria porque estaba muy por debajo del coste estimado general en España y, por lo tanto, sería difícil para el hospital prestar los servicios clínicos requeridos, además de obtener un beneficio que repartir entre los accionistas. Los ingresos debían cubrir el coste del hospital, que finalmente fue muy superior al previsto. Este dinero debía devolverse a los socios antes de que las infraestructuras revirtieran a la administración. Como la concesión se había realizado por un período corto de tiempo (10 años), el dinero que había que devolver tuvo un impacto negativo en la cuenta de resultados. Asimismo, hubo algunos problemas relacionados con cierto reparo inicial por parte de los centros de atención primaria para aceptar ciertas directrices de este hospital. Además, algunos conflictos laborales también supusieron algunos costes. Por último, la Sindicatura de Cuentas regional identificó en 2007 algunas irregularidades en la forma en que el contrato inicial fue rescindido y, específicamente, en la forma de cálculo de la indemnización pagada a la empresa y la cantidad finalmente resultante, que era parecida a la cuantía que se exigía a las empresas que quisieran presentarse a la nueva licitación (Urbanos y Meneu 2015, p. 14).

La participación de un número reducido de empresas en este tipo de procesos de externalización sanitaria llevada a cabo por los gobiernos regionales españoles se ha denunciado en un informe realizado por la Comisión Nacional de la Competencia: “*en la amplia mayoría de procedimientos analizados desde 1997, se presentó un único candidato*”. Se alerta de que en ocasiones se solicitan requisitos de acceso innecesariamente exigentes y se han identificado numerosos casos de aplicación de criterios *ad hoc*, que solo algunas empresas concretas pueden cumplir, cerrando así el mercado (Urbanos y Meneu 2015). Por ejemplo, en los pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares del Área de Salud de la Ribera se recoge como uno de los criterios de solvencia técnica para la construcción del hospital, el haber sido adjudicatario con anterioridad para la construcción de obra pública de características similares del futuro hospital (*ibídem*).

Respecto al coste, recientemente Arenas (2013) concluye que la media del gasto sanitario en atención primaria y especializada en las concesiones durante 2012 fue menor a la de la gestión

directa, hasta en un 11,7%, aunque algunos departamentos de gestión pública tienen un gasto per cápita menor que el de las concesiones (dos de diecinueve). Desde Ribera Salud sostienen que si pudieran calcularse estas diferencias superarían el 25% de ahorro. Finalmente, algunos análisis han sugerido cómo podría realizarse este cálculo pero enumeran serias dificultades para realizarlo (Caballer-Tarazona y Vivas-Consuelo 2016), la primera de las cuales consistiría en “*contar con datos veraces de ambas partes*”, tal y como reconoce un entrevistado en la administración en 2016.

Además de la escasez de datos públicos y de la dificultad de control de la facturación intercentros, algunos trabajos sugieren otros problemas sustantivos como los grandes costes ocultos del sistema, derivados de su supervisión, que no pueden ser contabilizados adecuadamente: la carencia en las concesiones de los servicios clínicos especializados que suelen ser los más caros y el hecho de que en la cápita no se incluyan algunos costes como la farmacia o el transporte sanitario. Caballer Tarazona y Vivas Consuelo (2016) creen que los datos no son concluyentes como para recomendar un tipo u otro de gestión, teniendo ambos inconvenientes y debilidades. Peiró y Meneu (2012) afirman que en las concesiones administrativas sanitarias en Valencia no hay evidencia clara de que estas puedan mejorar los costes de la hospitalización que tienen los hospitales de gestión directa (véase Abellán 2013; sobre CPP en otros lugares, véase Alonso et al. 2015; IASIST 2012; McKee, Edwards y Atun 2006; Sánchez-Martínez et al. 2013). Acerete et al. (2011) afirman que “*los datos disponibles nos llevan a la conclusión de que el segundo contrato [en el caso de Alzira] no es un buen trato para la Consejería de la Salud del Gobierno de Valencia, tal y como pretende la narrativa oficial*”.

Aunque parte del accionariado del hospital está actualmente en manos de la empresa Centene, multinacional especializada en salud, todos los entrevistados han estado de acuerdo en el creciente riesgo que supone la elección de *partners* estables en las concesiones administrativas, ya que es frecuente que estas empresas de salud puedan terminar vendiendo su parte del negocio a fondos de capital riesgo, como ocurre en la actualidad en algunas concesiones valencianas.

Finalmente, el Modelo Alzira arrastra el estigma de sus primeros años. En todo este tiempo, el proyecto ha sido objeto de un fuerte rechazo desde la oposición política y entre buena parte de los profesionales sanitarios valencianos. Esta situación hizo que en cierto modo el Gobierno valenciano se encontrara de algún modo capturado y le ha sido difícil reconocer abiertamente los problemas que se han producido. Tras las elecciones regionales de 2015, el nuevo Gobierno de izquierdas no parece tener la voluntad de prorrogar el contrato que finaliza en 2018, aunque en el momento de escribir este texto (verano de 2016) no se tenga todavía clara qué fórmula se utilizará para seguir prestando los servicios.

3.1.3.2. La introducción del copago en la atención a las personas en situación de dependencia

Los copagos son una práctica habitual en algunas áreas del espacio socio-sanitario español, como la compra de medicamentos o los servicios sociales (Montserrat-Codorniu 2009). En el caso concreto de la política de atención a las personas en situación de dependencia que se plasmó en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia, promulgada en 2006 y que puso en marcha el Sistema de Atención a la Dependencia (SAAD), se preveía que al menos un tercio de sus necesidades de financiación se cubrirían con la aportación de los usuarios al pago de servicios (Montserrat-Codorniu 2007), mientras que el resto de los recursos provenían de las administraciones central y regional (Rodríguez-Cabrero y Marbán-Gallego 2013).

El acceso al SAAD es un derecho subjetivo a un nivel básico de protección y se produce por la solicitud del beneficiario. Cada beneficiario es evaluado conforme un baremo por parte de la administración pública, la cual le reconocerá un grado de dependencia. Cada grado de dependencia da derecho a una serie de servicios y prestaciones. Es la administración junto al propio beneficiario o su familia quienes deciden qué tipo de prestaciones (por ejemplo, el pago de servicios, ayuda a domicilio, tele asistencia, residencias o centros de día) tendrán a su disposición.

Los cálculos iniciales sobre los potenciales usuarios del SAAD fueron desbordados por la realidad y empezó a necesitar más recursos de los previstos. Además, el fuerte impacto de la crisis se tradujo en importantes recortes que retrasaron la plena implementación de la ley que estaba prevista para 2015, se endurecieron los requisitos para acceder a las prestaciones y servicios, se redujeron las cuantías, al menos un 15%, y la intensidad, al ponerse en marcha un sistema de incompatibilidades entre servicios y prestaciones, que antes resultaban compatibles, y se incrementó la aportación de los usuarios (Moreno-Fuentes 2015; Rodríguez-Cabrero y Marbán-Gallego 2013; Del Pino 2013).

En la ciudad de Madrid, algo más de un 9% y casi un 20% de los mayores de 65 años se benefician en 2015 de dos servicios del SAAD: el Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) y la Tele asistencia (según datos del Área de Gobierno de Equidad, Derechos Sociales y Empleo del Ayuntamiento). Ambos servicios representan un porcentaje modesto (28,6%) de las prestaciones de servicios asociados a la dependencia en España (Consejo Económico y Social 2014b), pero se trata de servicios muy apreciados por los ciudadanos, porque les permiten continuar en su hogar con cierto grado de autonomía.

Los servicios de tele asistencia y SAD van dirigidos a discapacitados y a personas mayores de 65 años que por su estado de salud, soledad y aislamiento los necesiten. La tele asistencia consiste en un dispositivo tecnológico conectado a la red telefónica que permite la comunicación manos libres desde el domicilio del usuario con una central de atención que funciona las 24 horas del día, los 365 días del año. El terminal se complementa con una unidad de control remoto en forma de colgante o pulsera, que al pulsarlo se conecta inmediatamente con la central de atención. En algunos casos ofrece, además, dispositivos periféricos como detectores de gas o humo, entre otros. En el SAD, una persona especializada como auxiliar domiciliario se hace cargo de: 1) la atención personal, incluyendo apoyo en la higiene personal, apoyo en la movilización dentro del hogar, ayuda en la toma de medicamentos y acompañamientos puntuales fuera del hogar; y 2) la atención doméstica, que puede ir desde la limpieza cotidiana de la vivienda a la preparación de comidas.

El Ayuntamiento tenía un sistema de copago de los servicios sociales que prestaba que, en opinión de sus responsables técnicos, contribuía a la sostenibilidad del sistema y a la responsabilización de los usuarios con su uso. En marzo de 2013, con el Partido Popular (conservador) en el Gobierno, el Ayuntamiento de Madrid justificó el incremento del copago como una medida necesaria dada la situación de crisis y la aplicación de las medidas de ajuste decididas por el Gobierno de la nación (aunque esta normativa no fue aplicada en otros gobiernos). En parte, estas medidas fueron revertidas después por el mismo equipo de Gobierno al aproximarse las elecciones, lo que fue tachado de electoralismo por la oposición.

En cuanto al servicio de tele asistencia, en los últimos años ha habido tres modificaciones respecto a su precio. Hasta marzo de 2013, solo pagaban por este servicio que prestaba el Ayuntamiento, los pensionistas que cobraban la pensión máxima contributiva (de alrededor de 2.500 euros) y tenían menos de 80 años. Los mayores de esta edad, aunque contaran con rentas elevadas, estaban exentos de pagar. Sin embargo, desde marzo de 2013, el copago se aplicó también a los nuevos usuarios debido a la adaptación de un decreto nacional de 2012 (que implementaba una modificación del copago establecido en la Ley de 2006). Aquellos que ya venían usando el servicio y perciban una pensión superior a los 460,29 euros, también comenzarán a pagar un copago que se articula en cinco tramos a partir de enero de 2014. Esta medida afectó al 66% de los pensionistas usuarios del servicio. En tercer lugar, a partir de octubre de 2014 se aplicó una exención a aquellos con ingresos por debajo de 614,29 euros, que continúa en verano de 2016.

Por lo que se refiere al SAD, el Ayuntamiento venía prestándolo desde los años 80 y siempre con copago en función de la renta. Los beneficiarios del servicio prestado por el propio Ayuntamiento ascendían a alrededor de 50.000 en 2013. A ellos se unieron cerca de 4.000 usuarios que se incorporaban por la vía de la Ley de Dependencia y hasta entonces eran

atendidos por el Gobierno regional. Para algunos de estos últimos, el paso de un sistema a otro podía suponer un incremento sustantivo del copago puesto que el Gobierno regional cobraba 1,31 euros por la hora de atención y en el Ayuntamiento puede variar entre 0,57 y 7,31 euros, en función de los ingresos de perceptor que se organizan en catorce tramos, estando exento el grupo que percibe ingresos inferiores a 460,29 euros. En los casos en que los usuarios son atendidos durante un elevado número de horas (puede llegar a ser 70 horas por mes) en función de su grado de dependencia, el coste puede ser significativo.

Cobertura y acceso

Es casi imposible estimar el impacto del copago en atención a la dependencia a nivel nacional. Un informe del Tribunal de Cuentas (2014) detectó que numerosos gobiernos regionales no habían adaptado sus normativas a los principios establecidos por la legislación del Estado central, que existía una gran variedad de regulaciones sobre tarifas y acerca de cómo establecer la capacidad económica de los usuarios de los servicios, y que muchos gobiernos regionales no proporcionan información o no lo hacen con suficiente calidad sobre estos aspectos. Además, los municipios pueden también establecer copago por los servicios de proximidad (la teleasistencia y el SAD) (Montserrat-Codorniu y Montejo 2013; Montserrat-Codorniu 2009; Vilaplana-Prieto 2011).

Distintos autores han estimado que el incremento del copago en el SAAD ha sido sustantivo, superándose incluso el tercio que inicialmente se había planificado (Barriga Martín et al. 2014; Montserrat-Codorniu y Montejo 2013). A juicio de este último trabajo, la forma en que se ha establecido el copago pone de manifiesto que tiene, por encima de otras finalidades, un propósito recaudatorio y que, por afectar en mayor medida a las rentas medias-bajas, ocasionará importantes “*cotas de inequidad*” (Montserrat-Codorniu y Montejo 2013, p. 96).

Respecto de Madrid, en el caso analizado, antes del incremento del copago en marzo de 2013, el servicio de tele asistencia tenía alrededor de 133.000 beneficiarios. Según los cálculos del Ayuntamiento, alrededor del 34,3% de los usuarios de la tele asistencia estarían exentos de pago, ya que sus rentas se situaban por debajo de esos 460 euros. De esta forma, 87.609 personas abonaban parte del coste de la tele asistencia en comparación con las 2.650 personas que lo financiaban antes. Fruto de la implementación del copago, algunos usuarios comenzaron a renunciar a este servicio. El propio Ayuntamiento, sin embargo, decidió que algunos de ellos fueran eximidos del pago al ser considerados de especial riesgo, incluso aunque pudieran pagarlo. Sin embargo, unos 3.400 usuarios dieron de baja el servicio por efecto del copago.

El Ayuntamiento reconoce que se produjeron bajas debido al copago y que algunos usuarios redujeron el número de horas en que utilizaban el SAD. Sin embargo, no es posible conocer cuántas de estas bajas se debieron al incremento del copago. De las casi 8.000 bajas en 2013 (cifras similares a 2014), un 21% se debió a que el usuario rechazó el servicio, pero el Ayuntamiento no recoge información sobre los motivos de este rechazo. Sin datos seguros, la entonces responsable del servicio estimaba que las bajas debidas a la introducción del copago pudieron ser alrededor de 400. Además, se recibieron numerosas reclamaciones.

La calidad del servicio

La combinación del incremento del copago y el recorte del número de horas de atención a domicilio ha resultado problemática para algunos beneficiarios del sistema, que se quejan del empeoramiento de la atención que reciben porque los auxiliares están a veces solo unos minutos en sus casas. Además, se han visto obligados a contratar un tiempo de atención extra, a veces, directamente con la empresa que provee el servicio. Por lo tanto, es posible encontrar un hogar donde un auxiliar domiciliario es remunerado durante unas horas por el Ayuntamiento y copagado por el usuario (con un tope de 7,32 euros la hora), y otras horas es remunerado enteramente por el usuario (en las entrevistas realizadas se pagan hasta 17 euros la hora). Los familiares prefieren utilizar los servicios de este auxiliar, ya conocido, que contratar a un tercero que, aunque pueda resultar más barato, puede complicar mucho la logística del hogar y alterar la tranquilidad de la persona que necesita los cuidados.

El control y la eficiencia

El esfuerzo administrativo en términos de implementación del copago “fue enorme”, a juicio de una responsable del Ayuntamiento. No se ha estimado el coste de la implementación. Sin embargo, el copago incrementó los ingresos alrededor de 4,5 millones de euros en 2014, lo que representa alrededor del 19% de SAD en Madrid (24 millones de euros).

3.1.3.3. *La entrada de las grandes empresas en el sector de la dependencia y los servicios sociales: el caso del Servicio de Atención a Domicilio*

El SAD, descrito más arriba, supone una ayuda valiosa para las personas cuya independencia personal está restringida, pero desean permanecer en su hogar. Aunque este tipo de servicios venía prestándose desde 1979, la aprobación de la Ley de Dependencia en 2006 consolidaba estos servicios haciéndolos universales y comprometiendo así una financiación pública importante proveniente de las administraciones central y autonómicas. El nuevo compromiso de financiación pública, el progresivo y agudo envejecimiento de la población que han convertido a España en el país más envejecido del mundo (UNFPA 2014) y la pérdida de

negocios en áreas como la construcción, la limpieza industrial o la seguridad como consecuencia de la crisis, han atraído a nuevas empresas al sector de la atención domiciliaria (véase Deloitte 2008).

Además, en el contexto de la primera fase de la crisis que coincidió con la primera fase de implementación de la Ley de Dependencia, el Ayuntamiento (gobernado por la derecha) adoptó algunas medidas para la gestión del sistema que impactaron en la gobernanza del sistema y para los ciudadanos. Con la llegada de un nuevo Gobierno de izquierdas, en parte estas medidas han sido revertidas sin que de momento se pueda apreciar el resultado.

En el nuevo contexto de crisis y aplicación de la Ley citada, las entidades de la economía social y pequeñas empresas que tradicionalmente se habían dedicado a este sector se vieron desplazadas por la competencia de grandes empresas. Las primeras se lamentan especialmente de la legislación europea que ha venido aplicándose hasta la fecha y las normas de contratación españolas (Directiva 2004/18/CE y Ley de Contratos del Sector Público de 14 de noviembre de 2014). Asimismo, se quejan del modo en que las administraciones regionales o municipales gestionan el proceso de licitación del SAD. En concreto, hay cuatro requisitos que son muy complejos de satisfacer por determinados tipos de entidades o empresas pequeñas.

En primer lugar, el Ayuntamiento de Madrid aumentó tanto la duración de los contratos de SAD como el volumen de los mismos. Por un lado, el SAD atiende a más usuarios que antes, y por el otro, el Ayuntamiento ha decidido agrupar más los paquetes de licitación que antes se ofrecían fragmentados. La necesidad de entregar un aval de alrededor del 5% de la licitación, expulsa del mercado a algunas empresas.

En segundo lugar, el Ayuntamiento de Madrid dictó una nueva norma el 26 de abril de 2012 que concedía un peso creciente al criterio del precio en detrimento de las especificaciones técnicas en las licitaciones. Como la mayoría de las empresas afirma cumplir las especificaciones técnicas, es finalmente el precio el que decide las adjudicaciones. Según esta norma el precio representaba al menos un 65% y los restantes criterios como máximo un 35%. Las grandes empresas pueden competir mejor gracias a un coste más bajo de su estructura. Además, algunas empresas de menor tamaño se quejan de que en ocasiones se presentan ofertas con precios temerarios que logran expulsarlas definitivamente del mercado. En Cataluña, por ejemplo, la *Confederació*, patronal que engloba 1.200 organizaciones no lucrativas, solicitó al Gobierno catalán que no se concedan concursos a propuestas desproporcionadamente bajas.

En tercer lugar, los plazos de pago a proveedores por parte de las administraciones se han llegado a dilatar mucho más de los que establece la legislación vigente durante los últimos años debido a la crisis. Esto ha resultado inasumible por algunas empresas. En el Ayuntamiento de Madrid, los plazos de pago a proveedores se han reducido drásticamente en el último año gracias al apoyo de los planes estatales de financiación del pago a proveedores y ahora no alcanzan los 30 días desde el momento en que el Ayuntamiento acepta la factura. Sin embargo, 4.000 entidades catalanas agrupadas en la *Taula del Tercer Sector*, mostraron públicamente su preocupación por el retraso de los pagos del Gobierno catalán en el mes de septiembre de 2014.

El cambio de color político en el Gobierno cambia también la instrucción de 2012 mediante un decreto del Ayuntamiento de 23 de septiembre de 2015. Se elimina la obligación de otorgar 65 puntos a la oferta con precio más bajo, introduciendo diversas fórmulas con las que se calcula un 75 por ciento del precio, que incluyen además otros criterios de calidad de servicio y respeto al empleo de calidad, así como otras cláusulas sociales, de género, de comercio justo o medioambientales. En esta misma línea, una nueva norma (la Instrucción 1/2016) introduce criterios de naturaleza social en los pliegos de contratación. Esta incorporación se produce en el contexto de la transposición al derecho español de la Directiva 2014/23/UE relativa a la adjudicación de contratos de concesión y la Directiva 2014/24/UE que incluyen la necesidad de mejorar la eficiencia y que la contratación pública sirva también para perseguir objetivos de carácter social. Ambas Directivas debían transponerse al ordenamiento español antes del 18 de abril de 2016.

La equidad en el acceso

La participación de empresas, atraídas por la financiación pública, ha facilitado que se incremente rápidamente el número de usuarios de los servicios (a nivel nacional, del 1,7% de la población a un 4,7% de los mayores de 65 años). En principio, en un sistema en el que las administraciones públicas tienen experiencia regulatoria y la regulación del precio es muy concreta, el acceso no se ve limitado por la participación de las grandes empresas.

La calidad del servicio y del empleo

Especialmente las cooperativas del sector alegan que esto ha perjudicado tanto a los trabajadores como a los usuarios. En su opinión, los trabajadores de las grandes empresas tienen peores condiciones salariales y, en general, peores condiciones de trabajo, puesto que las empresas no se ven obligadas a reinvertir parte de sus beneficios en la formación de los trabajadores. Los usuarios están generalmente satisfechos con el servicio, aunque se quejan de la rotación de los trabajadores y de la escasez de horas en las que estos están en su casa, y

manifiestan cierta preocupación por las condiciones de trabajo de los empleados que les atienden (véase, también, Ruiz-Cañete 2011; Tous-Zamora y Bermúdez-González 2011).

La eficiencia y el control

Todos los cambios mencionados obligan a las organizaciones a realizar ajustes internos en cuanto a su estructura. La respuesta de las organizaciones de la economía social y del Tercer Sector está siendo ganar tamaño e implantación territorial en el sector socio sanitario, especialmente en el caso de las cooperativas de iniciativa social, recurriendo (en torno a un 47% de los casos) a fórmulas de cooperación empresarial mediante el establecimiento de servicios compartidos, uniones temporales de empresas, alianzas estratégicas, redes comerciales y centrales de compra y colaboraciones en la externalización de servicios o el desarrollo de mercados sociales promovidos desde empresas sociales que no requieren el intercambio de dinero para su funcionamiento (COCETA 2010; Morales-Gutiérrez 2011).

En este sentido, el sector puede ganar en eficiencia y profesionalidad. Sin embargo, la competencia entre empresas ha obligado al Ayuntamiento de Madrid a estar muy atento, desestimando ofertas debido a precios que se han considerado excesivamente bajos y que, según las propias empresas, iban a conseguirse remunerando de manera muy precaria a sus trabajadores. Además, los gestores entrevistados convienen en el problema del control de las empresas especialmente en época de crisis, cuando estas empresas ven peligrar su margen de beneficios. Se menciona la necesidad de disponer de un sistema de control que permita interponer penalidades cuando son necesarias, así como la dificultad de interponerlas en determinadas ocasiones o las limitaciones para rescindir contratos, ya que la administración es la que finalmente debe garantizar la continuidad de los servicios.

3.1.4. Conclusiones

Como en otras experiencias internacionales, los factores que han conducido a la introducción de cambios en el *welfare-mix* en las tres políticas sociales españolas analizadas, incluyen la necesidad de satisfacer las demandas de más servicios en un contexto de recursos limitados en el que la participación de terceros podía contribuir a la puesta en marcha de servicios que quizá de otra forma se hubieran tenido que posponer o solo habrían podido ser puestos en marcha si otros programas públicos, *a priori* menos necesarios, se hubieran retrasado o descartado; y a la creencia, a veces sin que exista clara evidencia empírica, de que determinadas fórmulas pueden ser más baratas, de mayor calidad o más eficientes. Sin embargo, la ideología de los gobiernos también explica la selección y posterior revisión de determinadas fórmulas de *welfare-mix* elegidas.

Los cambios en la gobernanza del *welfare-mix* se han puesto en marcha utilizando diferentes instrumentos de política pública de tipo organizativo (CPP), financiero (copago) y regulatorio, modificando una norma sobre la gestión de la contratación pública. En los tres casos analizados, la gobernanza del *welfare-mix* se ha transformado de distintas maneras. Podría hablarse de una primera fase más mercantilizadora, en la que se intensificó el papel del sector privado o de prácticas relacionadas con la gestión privada. En una segunda fase, distintos factores relacionados con el funcionamiento insatisfactorio de estas experiencias, pero también motivos vinculados a los valores o a la ideología o a la proximidad de las elecciones hicieron que parte de las decisiones tomadas en un momento inicial se revirtieran o planearan revertirse. El aumento del copago se redujo, parece que se planea volver a la gestión pública del hospital analizado y, por último, aunque no se ha implementado un mecanismo de gestión pública para el sistema de ayuda a domicilio, sí se han limitado algunos de los rasgos del carácter marcadamente mercantil que estaba manifestando la provisión de este servicio para dar más espacio a fórmulas de la economía social.

Una clara conclusión de este análisis es la ausencia de mecanismos de evaluación de estas experiencias. Con esta carencia no solo se incumple la necesidad de rendir cuentas en el caso de servicios que siguen siendo de titularidad pública, sino que además es imposible valorar y adoptar decisiones sobre cuál es el modelo socialmente más justo y económicamente más eficiente. Se trata de un desafío difícil, ya que la administración española está todavía poco acostumbrada a analizar los impactos de los programas que ella misma diseña y ejecuta, y ahora, además, se le pide el reto de evaluar políticas que implementan otros actores ajenos a la administración.

En los casos analizados no quedan claros ventajas e inconvenientes, a veces debido a que simplemente no existen buenos datos con los que realizar una valoración sólida. Con el aumento del copago no está claro si tuvo alguna ventaja de las que habitualmente se le reconocen como moderador de la demanda excesiva de los servicios o para proporcionar más recursos a la administración; o simplemente logró expulsar a algunos usuarios del sistema, parte de los cuales hubo que recuperar, ni tampoco queda claro el coste de la implantación del mismo. En el caso de las concesiones sanitarias no se sabe si suponen un ahorro para los contribuyentes y si sus resultados en salud son mejores y no deja de ser extraordinariamente llamativo que la propia administración reconozca que todo ello se podría evaluar si se contara con datos veraces por ambas partes. Finalmente, tanto en este último caso como en relación con la incorporación de las grandes empresas a la gestión de los servicios, el esfuerzo realizado por la administración en la supervisión y control no está cuantificado, aunque se estima que es significativo si se quiere velar por la calidad del servicio e incluso por las condiciones laborales de los trabajadores.

Aun teniendo en cuenta las limitaciones de los datos, se pueden presentar algunas conclusiones sobre lo que acá se ha llamado la privatización del riesgo. La participación de otros actores ha posibilitado en algunos casos el incremento de la oferta de servicios a la ciudadanía. Sin embargo, como ha demostrado el caso del copago en servicios sociales, es necesario estar muy atento a las situaciones de exclusión que estos mecanismos pueden plantear y a los problemas de selección de clientela por parte de otros actores, dejando a la administración los casos más difíciles. En el caso del hospital analizado, los ciudadanos ya recibían atención sanitaria pública, pero este hospital ha permitido acercarlos la atención. Los datos no permiten confirmar que en este caso se descarten pacientes, pero lo que sí se produce es un esfuerzo activo para la captación de pacientes que, como se ha explicado, puede impactar negativamente en el conjunto del sistema sanitario.

Los datos manejados no permiten afirmar que el mayor recurso a estas fórmulas empeore la calidad de los servicios, pero tampoco que la mejore. Cuando se han conseguido datos, los resultados son similares a fórmulas de gestión directa. Sí parece claro que las condiciones laborales se ven afectadas muchas veces a la baja, con mecanismos de tipo mercantil frente a la gestión pública directa u otras fórmulas de economía social.

La administración no parece ser del todo capaz de garantizar las condiciones para asegurar el funcionamiento adecuado de algunas de estas experiencias complejas como la transferencia de riesgo a las empresas, la competencia, la independencia de los reguladores, el control, y presenta carencias en relación con el *expertise* público en materia de evaluación. Se trata de un reto importante, porque la paradoja que puede producirse es que efectivamente el riesgo que debían asumir terceros actores se socialice, mientras que solo se privaticen los beneficios.

3.2. REFORMAS DE IDA Y VUELTA EN LA GOBERNANZA HORIZONTAL DEL BIENESTAR: EL CASO DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LA INTERMEDIACIÓN LABORAL EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

Resumen

Las ideas de la Nueva Gestión Pública y los procesos de emulación de políticas europeas han extendido la colaboración público-privada como instrumento de gobernanza horizontal en la provisión de bienestar. Sin embargo, la búsqueda de una mayor participación del sector privado en la gestión de determinados servicios públicos no está exenta de dificultades. Un caso claro es la reforma de la intermediación laboral llevada a cabo en España desde 2013, cuyo alcance final ha sido muy limitado debido a factores como la crisis, el contexto de gobierno multinivel y la ideología de los gobiernos. En este artículo se analiza el caso concreto de la Comunidad Valenciana para tratar de entender las dificultades de reforma de este programa público y contribuir a la literatura con nueva evidencia empírica sobre la importancia de los factores citados en el grado de éxito de las reformas que persiguen incrementar la colaboración pública-privada en el sector de las políticas sociales.

Palabras clave: Estado de Bienestar; Políticas sociales; Políticas Activas de Empleo; Intermediación Laboral; Gobernanza; Colaboración Público-Privada.

Abstract

The ideas of the New Public Management and the emulation of European policies have extended public private collaboration as a horizontal governance instrument in the provision of welfare. However, the search for greater participation of the private sector in the management of certain public services presents difficulties. A clear case is the reform of labour intermediation carried out in Spain since 2013, whose final scope has been very limited due to factors such as the crisis, the multilevel government context and the ideology of governments. This article analyses the specific case of the Valencia Region to try to understand the difficulties of reform of this public program and contribute to the literature with new empirical evidence on the importance of the factors cited in the degree of success of the reforms that seek to increase public-private collaboration in the sector of social policies.

Key words: *Welfare state; Social Policies; Active Employment Policies; Labour Intermediation; Governance; Public-Private Collaboration.*

3.2.1. Los cambios en la gobernanza público-privada en las políticas activas de empleo

A lo largo de las dos primeras décadas del siglo XXI, las políticas de lucha contra el desempleo de los países europeos han mostrado una tendencia convergente en la dirección de disminuir la generosidad de las prestaciones, de incrementar la condicionalidad de las mismas y de incluir mecanismos de activación basados en una mayor implicación del parado en el proceso de retorno al empleo (Clasen y Clegg 2011; López-Santana 2015; Del-Pino y Ramos 2016). Específicamente, el objetivo de estos mecanismos de activación es la eliminación de obstáculos para que los individuos participen en el mercado laboral mediante instrumentos como la formación, los servicios de intermediación entre los trabajadores y los potenciales empleadores u otros mecanismos que buscan facilitar la (re)inserción en la actividad laboral (Kenworthy 2010; Bonoli 2011; Clasen y Clegg 2011).

Este cambio de paradigma hacia la activación implica no solo reformas en el contenido de las políticas de mercado laboral sino también una transformación en el modo en que las políticas son gestionadas y gobernadas (Klenk 2018). En el caso de la intermediación se han producido numerosos cambios en su gestión (Weishaupt 2010; Van Berkel, De-Graaf y Sirovátka 2011; Graziano y Raué 2011; De-la-Porte y Heins 2014; López-Santana 2016; Heidenreich y Aurich-Berheide 2014). Países como Suecia, Alemania, Dinamarca, Reino Unido y Holanda han reforzado este programa mediante planes individualizados de inserción laboral y sus correspondientes mecanismos de seguimiento (Hoogemboom 2011; Martin 2015; Mathias 2017; Van-Berkel y Borghi 2008). Igualmente, se ha modificado la gobernanza del sistema y ahora empresas especializadas trabajan con los gobiernos mediante distintas fórmulas de colaboración público-privada (CPP) (véase Greve y Hodge 2013; y Klenk 2018 sobre la CPP como un nuevo modelo de gobernanza). Es posible encontrar modelos de cuasi-mercado como el australiano, modelos basados en procesos de licitación concurrente entre proveedores y administración (Reino Unido u Holanda) y modelos mixtos, como el alemán, en los que la competencia y los factores de mercantilización se han trasladado a la relación entre el cliente-consumidor y los proveedores de servicios (PwC-Aempleo 2014; Eurofound 2015).

La introducción de estos mecanismos de CPP no está siendo sencilla e incluso en algunos países se ha llegado a revertir el proceso (Van Berkel, De-Graaf y Sirovátka 2011; Breidahl y Larsen 2015). En España, tampoco está siendo pacífica (Jansen 2017). En este país, a partir de 2010, se inició un proceso de cambio de la gobernanza horizontal del sistema de intermediación laboral consistente en la puesta en marcha o expansión de la CPP siguiendo el modelo basado en procesos de licitación (Calvo-Gallego y Rodríguez-Piñero 2010;

Rodríguez-Piñero 2014; De-Vicente Pachés 2012; 2013; De-la-Rica 2015). En particular, el caso de la reforma de la intermediación laboral en la Comunidad Valencia está siendo llamativamente complejo pues los cambios muestran un camino de ida y vuelta. En 2013, el gobierno del PP (Partido Popular) en esta comunidad apostó por incorporar empresas privadas para la provisión del servicio de intermediación, en los términos legales planteados por el Gobierno Central, también del PP, al adherirse al Acuerdo Marco del que se hablará más adelante. Sin embargo, en 2015, con la llegada al Gobierno Autonómico de una coalición de izquierda formada por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y Compromís, este gobierno se desvinculó del Acuerdo Marco, poco antes de que finalizara la licitación del que hubiera sido el primer contrato de colaboración con agencias de colocación en el ámbito autonómico valenciano.

En este artículo nos preguntamos cómo ha cambiado la gobernanza de las políticas activas de empleo en el caso de España y qué factores pueden explicar las decisiones de ida y vuelta adoptadas en la Comunidad Valenciana acerca de la implementación de este instrumento que permite participar a las empresas privadas en la gestión de las políticas activas de empleo. Para responder a tales preguntas analizamos la trayectoria del programa de intermediación laboral en los últimos años en España y, en particular, el caso de la Comunidad Valenciana, que es de máximo interés puesto que, en un breve espacio de tiempo, se han producido dos cambios en relación con la gobernanza del sistema.

Dado que la reforma en el caso valenciano parece presentar algunas dificultades de consolidación debido a factores políticos, para entenderlas puede ser útil la literatura científica sobre los determinantes políticos que afectan a la reforma de las políticas sociales (*The Politics of Welfare State Reform*). Esta literatura sugiere que los procesos de cambio y el propio alcance de las reformas surgen de la interacción entre las ideas existentes en un contexto determinado, las instituciones y los actores (Pierson 2001, p. véase; Bridgen y Meyer 2008; Rothgang et al. 2008; Gingrich 2011; Greve 2015; Seeleib-Kaiser 2008b). En este caso, las ideas sobre las políticas activas de empleo en el marco de la UE y en los expertos nacionales, así como sobre los paradigmas de gestión pública y la interacción de los actores en el sistema de gobierno multinivel parecen haber afectado a la decisión de transformar el modelo existente.

Desde un punto de vista metodológico, hemos analizado un solo caso mediante *process tracing*, metodología adecuada cuando deseamos saber cuáles son las relaciones entre las variables analizadas y si determinadas variables son suficientes para explicar el resultado de un proceso. En cuanto a las técnicas, hemos estudiado distintas fuentes documentales, textos legales, textos producidos por los servicios públicos de empleo, por entidades representativas del sector privado y por las propias agencias de colocación, además de informes de expertos.

Además, hemos llevado a cabo diez entrevistas con diferentes actores implicados en el servicio de intermediación laboral en la Comunidad Valenciana, entre los que se encuentran directivos y técnicos de este mismo organismo, con gerentes de agencias de colocación y dirigentes de asociaciones estatales de estas mismas entidades. Es importante manifestar la dificultad encontrada para poder llevar a cabo entrevistas con personal del *Servei Valencià d'Ocupació i Formació* (Servef)¹⁴. Algunas de estas personas solicitaron discreción sobre su participación en las entrevistas. Por ello hemos decidido no mencionar el puesto del entrevistado ya que fácilmente se identificaría a su ocupante. Estas entrevistas semiestructuradas se realizaron entre octubre de 2016 y enero de 2017 y en ellas se preguntó por los motivos que llevaron a emprender los cambios en del servicio de intermediación laboral por parte de la Generalitat y las dificultades de su puesta en marcha. De las diez entrevistas, ocho se realizaron de forma presencial y dos por vía telefónica. Únicamente tres entrevistados dieron su consentimiento para que la entrevista fuera registrada digitalmente, mientras que en el resto de los casos se tomaron notas manuscritas. Se recurrió a un análisis del discurso basado en diferentes niveles de lectura (intuitiva, temática, contextual y relacional).

Este artículo se organiza en cinco secciones. En la siguiente se realiza un breve repaso de los factores que explican la dirección y el alcance de los cambios en la gobernanza de las políticas sociales y se explican las principales hipótesis. En el tercer apartado se presta atención a la descripción del marco competencial, las reformas introducidas por el Gobierno Central a partir de 2010 y los motivos de las mismas. En la cuarta sección se aborda la implementación de las reformas en las comunidades autónomas (CCAA) en general y en Valencia en particular. En el quinto apartado se analiza la situación en que se encuentra el programa en la Comunidad Valenciana tras el cambio de gobierno regional y su desvinculación de la estrategia estatal. Finalmente, se plantean algunas conclusiones.

3.2.2. Los factores explicativos de las reformas en la gobernanza público-privada en las políticas activas de desempleo

Tres factores parecen influir en la decisión de reforma de la gobernanza de los sistemas de protección social: el papel de las ideas en un contexto socioeconómico concreto, la ideología de los gobiernos y otros actores sociales y las variables institucionales (Bridgen y Meyer 2008; Gingrich 2011; Greve 2015; Rothgang et al. 2008; Seeleib-Kaiser 2008b).

La procedencia de la filosofía de la activación se suele atribuir al que algunos consideran como el nuevo paradigma de política social en los países europeos, el Estado orientado a la Inversión

¹⁴ En octubre de 2018, el Servef cambió su nombre por el de Labora, como consecuencia de un proceso de modernización de la organización.

Social. La implicación de otros actores no-públicos en la prestación de servicios de titularidad pública no es ajena al funcionamiento de los Estados de Bienestar europeos desde su surgimiento. Sin embargo, debe reconocerse que las ideas de la Nueva Gestión Pública (NGP) y distintos procesos de emulación de políticas en el marco de la UE han extendido la CPP como un instrumento habitualmente utilizado en la administración del bienestar (Pollitt y Bouckaert 2011; Colino y Del Pino 2015). Aun así, estos procesos de *marketization* de las políticas de intermediación laboral no son siempre definitivos y encontramos algunos casos en que han sufrido reformas que podrían denominarse correctoras (por ejemplo, para evitar los efectos *parking* -no invertir recursos en los parados más difíciles- o *creaming* -priorizar unos parados sobre otros- o mejorar la *accountability*) y otras que directamente han revertido este mecanismo de gobernanza de lo social (Breidahl y Larsen 2015; Klenk 2018).

Existe un debate ya clásico sobre la ideología de los gobiernos como uno de los factores que condiciona tanto el alcance de las políticas sociales como el tipo de instrumentos a través de los que éstas se implementan. En general, los defensores de los mecanismos de mercado, usualmente la derecha política, consideran que proporcionan una oportunidad para modernizar el Estado de Bienestar, ampliar o diversificar su oferta y calidad y disminuir sus costes. Todo ello en un contexto económico que podría ser calificado como de austeridad permanente (Pierson 2001), en el que los recursos de los gobiernos son limitados para satisfacer las crecientes demandas de la ciudadanía. Sin embargo, para su críticos, generalmente en la izquierda, muchos de estos instrumentos suponen la pérdida de control por parte del Estado de programas que tienen una gestión compleja, sin que esté claro si son más eficaces y eficientes o si pueden garantizar la misma cobertura y calidad de los servicios para todos los ciudadanos independientemente de su origen social (Ascoli y Ranci 2002; Klenk y Pavolini 2015; Seeleib-Kaiser 2008b). Para este grupo, que con frecuencia posee una fuerte capacidad de movilización de los profesionales y ciudadanos, la situación se agrava aún más en contextos de crisis, cuando el papel de los servicios públicos es más necesario (Seeleib-Kaiser 2008b).

Gingrich (2011) y Krumm (2016) han encontrado que todos los gobiernos, independiente de su color, recurren a instrumentos de colaboración pública-privada para la prestación de servicios, pero la primera autora también demuestra que la ideología determina el tipo concreto de instrumento y las justificaciones que los gobiernos esgrimen para usarlos. Bortolotti *et al.* (2004) encuentran que los gobiernos de derechas tienen a utilizar más estos instrumentos y a comenzar antes estos procesos, mientras que los de izquierdas son más proclives a la producción propia según Plantinga *et al.* (2011).

Otro factor que dificulta la puesta en marcha de las reformas de las políticas sociales y en particular de apertura de la provisión de los servicios del bienestar a actores privados, es que

en ellos están implicados varios niveles de gobierno (Kazepov 2010; Oosterlynck et al. 2013; Hernández y Ramos 2017). En general, la literatura prevé que estos procesos sean más sencillos cuando los gobiernos implicados comparten el mismo color (Greer 2010). Las políticas activas de empleo son una de las áreas en la que con más frecuencia se han producido procesos de descentralización a otros niveles de gobierno en las últimas décadas (Bonoli 2011; Graziano 2012). Sin embargo, el alcance de la descentralización en esta política puede ser muy distinto según los países y, por lo tanto, la capacidad del Estado central de intervenir a través de incentivos o mecanismos regulatorios o financieros, por ejemplo, puede ser más o menos amplia. Igualmente puede variar la capacidad de los gobiernos subcentrales para diseñar sus propias políticas y resistirse a las pretensiones del Estado, en relación con la fórmula de provisión de los servicios (López-Santana 2015; Obinger y Starke 2014).

En cuanto a nuestras hipótesis, las ideas en el marco tanto del llamado *social investment* como de la NGP en el contexto de la UE deberían ayudarnos a explicar la CPP en el caso de la Comunidad Valenciana. Sin embargo, tales ideas no son suficientes para explicar lo que hemos denominado reformas de ida y vuelta y necesitamos recurrir también a la ideología de los gobiernos en un contexto multinivel.

3.2.3. Las reformas en la intermediación laboral: la CPP en España

El actual Sistema Nacional de Empleo español (SNE), se configura a partir de la aprobación de la Ley 56/2003 de 16 de diciembre, de Empleo, que regulariza el escenario provocado por el proceso de transferencia a las CCAA de las competencias en materia de políticas activas de empleo, iniciado en 1997 y culminado con la creación del servicio vasco de empleo en 2010. El SNE está integrado actualmente por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), organismo autónomo adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social al que se le encomienda la gestión y el control de las prestaciones por desempleo (las llamadas políticas pasivas) y los 17 servicios públicos de empleo (SPE) autonómicos, encargados de gestionar los programas de empleo relativos a la formación profesional, la intermediación entre oferentes y demandantes en el mercado de trabajo y la orientación laboral.

El SEPE planifica e impulsa propuestas de políticas de empleo en coordinación con los servicios autonómicos (Hernández-Moreno y Ramos 2017). Además, es habitual que las administraciones autonómicas presten los servicios de su competencia en colaboración con la administración local, con los agentes sociales o incluso con el sector privado, ampliando así el número de agentes que intervienen en el mercado de trabajo. Las organizaciones sindicales, por ejemplo, se implican generalmente en el desarrollo de iniciativas relacionadas con la formación y la orientación laboral de las personas desempleadas, del mismo modo que, cada vez más, existe un papel importante de empresas especializadas en este ámbito. Además de la

colaboración entre los servicios públicos de empleo y el sector privado en la formación, el uso de mecanismos de gestión con la participación de actores del ámbito privado en servicios como el de la intermediación, es un fenómeno en expansión en España en los últimos años.

Hasta los años noventa, el modelo español de intermediación laboral se caracterizó por el monopolio estatal de un servicio de empleo público y gratuito, en el que la iniciativa privada no desempeñaba ningún papel, el uso de los servicios del antiguo Instituto Nacional de Empleo (INEM) era obligatorio y las políticas de empleo se diseñaban de forma centralizada. Con el PSOE en el Gobierno se produce la ruptura del monopolio del INEM a partir del *Real Decreto-Ley 18/1993 de medidas urgentes de fomento de la ocupación*. En la nueva situación, se mantiene un claro protagonismo de los operadores públicos, tanto en la prestación de servicios como en el control del funcionamiento del mercado de trabajo y de sus actores, pero a la vez, se abre la puerta a la iniciativa privada, limitada al trabajo temporal y a la colocación no lucrativa, uno y otra, sujetas a autorización administrativa (Rodríguez-Piñero 2014).

A partir de la evolución de aquel modelo se construye el modelo vigente, ajustando algunos elementos por medio de cambios normativos experimentados durante las reformas estimuladas en gran medida por la crisis económica y fiscal. Estas reformas se iniciaron en España con la *Ley 35/2010, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*, aprobada durante el gobierno del PSOE, y continuaron con la *Ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, aprobada ya con el PP en el poder, que liberalizaron el servicio de intermediación laboral al reconocerse legalmente la capacidad de las agencias de colocación de carácter privado y de las empresas de trabajo temporal (ETT) de prestarlo en colaboración o no con los servicios públicos (Calvo-Gallego y Rodríguez-Piñero 2010; De-Vicente Pachés 2012; 2013; Calvo-Gallego 2011). En 2013, el gobierno del PP también aprobó el *Acuerdo Marco para la selección de agencias de colocación para la colaboración con los Servicios Públicos de Empleo en la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas* al que se adhirieron 14 de las 17 CCAA y que articulaba un marco formal para la CPP entre las empresas del sector y los servicios públicos de empleo como fórmula de gobernanza (Rodríguez-Piñero 2014).

La situación creada por todas estas reformas, ha suscitado un intenso debate entre quienes defienden la gestión directa de este servicio y quienes ven en la provisión privada el remedio óptimo para mejorar el pobre desempeño de los SPE en esta materia (Alujas-Ruiz 2008; Consejo Económico y Social 2014; Fundación Élogos 2012; Jansen 2017; Ranstad Research 2015; Sánchez-Rodas Navarro 2014). Cabe tener en cuenta, que a través del servicio de intermediación laboral se implementan numerosos programas de (re)inserción laboral de colectivos desfavorecidos y se trata por ello de un servicio con un fuerte componente social y especialmente sensible a las medidas que puedan afectar a su prestación (Calvo y Lerma 2009).

Los defensores del carácter público de la intermediación laboral y de su prestación directa a través de los SPE se muestran en contra de lo que consideran en muchos casos la mercantilización o privatización del servicio (Molina-Navarrete 2012; CCOO 2016). Además, denuncian ciertos casos de mala praxis por parte de algunas agencias colaboradoras en determinadas CCAA (ADLYPSE 2015; Negueruela 2015; 2016). Por ello, demandan la reversión de algunas de las medidas adoptadas a lo largo de la última década, un mayor esfuerzo presupuestario de los gobiernos para aumentar los recursos humanos y técnicos contribuyendo así a la modernización de los servicios públicos de empleo, al tiempo que proponen mejorar la coordinación de los diferentes niveles de administración entre ellos y con otras entidades públicas o del Tercer Sector (Calvo y Lerma 2009; Nieto-Rojas 2012; Parreño 2015; Sánchez-Rodas 2014).

Los defensores de la colaboración con el sector privado son conscientes de los riesgos que este modelo de gestión conlleva. Dependiendo del diseño de los contratos de colaboración, las agencias privadas pueden tener incentivos para centrar sus esfuerzos en los trabajadores mejor posicionados (efecto *cherry-picking* o *creaming*) en detrimento de los más desfavorecidos (efecto *parking*) o incluso pueden rotar a sus clientes en contratos de corta duración para aumentar su remuneración (Bentolilla y Jansen 2013). Tampoco obvian la necesidad de favorecer la colaboración entre el sector público y otros agentes públicos o no lucrativos (Fundación Élogos 2012; Bentolilla y Jansen 2013), pero mantienen que se debe aprovechar la experiencia de las empresas especializadas (agencias de colocación y ETT). Argumentan que estas empresas conocen bien el mercado de trabajo y de las necesidades tanto de los empleadores como de los demandantes de empleo y ello, junto con una mayor flexibilidad, las coloca en posición de poder conseguir buenos resultados y ofrecer un servicio de calidad (Consejo Económico y Social 2014a; Jansen 2016; 2017; Mullor 2011). Los argumentos de los defensores de la provisión privada se basan generalmente en el análisis de la situación en varios países que llevan aplicando esta fórmula con éxito desde hace años (PwC-Aempleo 2014; Bentolilla y Jansen 2013; Jansen 2016; Mercader-Uguina 2014; Mullor 2011; Ranstad Research 2015).

En el marco de este debate, podría decirse que existe un acuerdo extendido sobre los bajos niveles de eficacia y eficiencia de los SPE en intermediación laboral y una incidencia más bien escasa en el ámbito de la colocación, sobre todo a partir del año 1999 y especialmente en la actualidad (Alujas 2008; Mercader-Uguina 2014)¹⁵. Existe incluso cierto consenso en las

¹⁵Este tema ha sido tratado también en prensa:

- Alcelay, S. 2012. «Las agencias privadas buscarán empleo a los parados ante el fracaso del INEM». ABC. [27-12-2016] (<http://www.abc.es/20120207/economia/abcp-agencias-privadas-buscaran-empleo-20120207.html>).

causas que explican este modesto rendimiento (la escasez de recursos humanos y técnicos, la falta de confianza de los empresarios, la falta de adecuación entre la oferta y la demanda o la desconexión entre los niveles estatal y autonómico del SNE). Sin embargo, como se ha visto, las discrepancias son mucho mayores en relación a las soluciones que se proponen para resolver este problema (Fernández y Martín 2014; Alujas 2008).

Por otra parte, también la UE ha recomendado a las autoridades españolas que reformen el SNE y se ha instado a España a utilizar la CPP como instrumento de mejora de las políticas activas de empleo en lo referente a la colocación de desempleados. Por ejemplo, el excomisario europeo de empleo, László Andor, pedía al Gobierno español un esfuerzo por ayudar a los desempleados a encontrar puestos de trabajo aumentando la capacidad de los servicios públicos de empleo y haciendo uso de las agencias de colocación privadas¹⁶. También desde la OCDE, se ha instado al Gobierno a invertir en políticas activas desde un enfoque global que involucre al Gobierno y a las agencias de empleo¹⁷.

3.2.4. El Acuerdo Marco en las CCAA: conflicto competencial y críticas sobre los instrumentos de provisión privada

La fórmula establecida para la colaboración entre las agencias de colocación privadas y los SPE en materia de intermediación laboral dentro del SNE, se construyó en torno a un Acuerdo Marco, aprobado en agosto de 2013 por la Dirección General del SEPE. El objetivo de este Acuerdo era preseleccionar un mínimo de 60 agencias de colocación (finalmente fueron 80) habilitadas para colaborar con los servicios públicos de empleo durante un máximo de cuatro años (dos años más dos posibles prórrogas anuales) y fijar las condiciones a las que se debían ajustar los posteriores contratos de colaboración entre las agencias seleccionadas y el propio SEPE o los servicios de empleo autonómicos que previamente se hubieran adherido voluntariamente a este Acuerdo Marco a través de un convenio con el SEPE. La adhesión al

-
- Alcelay, S. 2013. «Solo 2,6 de cada cien nuevos empleos se consiguen a través del INEM». ABC. [28-12-2016] (<http://www.abc.es/economia/20131209/abci-solo-cada-cien-nuevos-201312091222.html>).
 - Alcelay, S. 2016. «Solo 1,9 de cada 100 nuevos empleos se logran a través del antiguo INEM». ABC. [28-12-2016] (http://www.abc.es/economia/abci-solo-19-cada-100-nuevo-empleos-logran-traves-antiguo-inem-201606130138_noticia.html).

¹⁶Europa Press. 2012. «Bruselas pide a España que refuerce el uso de agencias de colocación privadas para combatir el paro». *europapress.es*. [23-12-2016] (<http://www.europapress.es/internacional/noticia-ue-bruselas-pide-espana-refuerce-uso-agencias-colocacion-privadas-combatir-paro-20120127174736.html>).

¹⁷ Agencia EFE. 2015a. «La OCDE advierte del bajo gasto en políticas activas de empleo de España». *La Vanguardia*. [29-12-2016] (<http://www.lavanguardia.com/economia/20150922/54435415270/la-ocde-advierde-del-bajo-gasto-en-politicas-activas-de-empleo-de-espana.html>).

Acuerdo por parte de una comunidad autónoma suponía la aceptación de las condiciones de naturaleza económica, técnica y funcional a las que, según dicho acuerdo, debían ajustarse todos los contratos derivados del mismo. Inicialmente se adhirieron al Acuerdo todas las CCAA a excepción de Cataluña, País Vasco y Andalucía. Se estableció así un modelo en el que existía la posibilidad de que las agencias de colocación seleccionadas operaran en todo el país, a través de contratos con el SEPE o únicamente en una determinada comunidad autónoma, a través del contrato con el correspondiente servicio de empleo autonómico.

Con el Acuerdo Marco aprobado se inició el procedimiento de selección de las que serían las agencias de colocación colaboradoras. Este procedimiento sufrió importantes demoras debido a los recursos interpuestos por algunas de las agencias participantes, al considerar irregular la exigencia del cumplimiento individual de ciertos requisitos de solvencia financiera a agencias que se habían presentado formando uniones temporales de empresas (UTE), lo que podía dejarlas fuera del procedimiento. Finalmente, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales resolvió que debía procederse a la acumulación de la solvencia financiera de cada una de las empresas que formaban las UTE, valorando la suma de las mismas. El proceso de selección concluyó casi un año después de la aprobación del Acuerdo Marco, en junio de 2014.

En ese momento, seleccionadas ya las agencias de colocación colaboradoras, entre las que se encontraban grandes ETT y pequeñas agencias de ámbito local o regional unidas en UTE, el SEPE inició la adjudicación de un primer contrato a nivel estatal entre el Ministerio y las agencias para colocar al colectivo de los desempleados del Plan Prepara¹⁸. El procedimiento de licitación de este primer contrato finalizó avanzado ya 2015 (la formalización del contrato tuvo lugar en agosto) después de que el ministerio modificara la adjudicación original del contrato a las grandes ETT, y decidiera dejar la gestión de la intermediación laboral de este colectivo con especiales dificultades para encontrar empleo (el Plan Prepara incluye sobre todo a parados mayores de 45 años) en manos de pequeñas firmas locales, asociadas bajo la fórmula de UTE, más concedoras y próximas, en principio, a sus necesidades concretas¹⁹.

A finales de mayo de 2015, aun sin haberse formalizado el primer contrato, el Gobierno aprobaba el inicio de licitación de un segundo contrato estatal entre el SEPE y las agencias de colocación. En este caso, la formalización fue mucho más rápida, se completó en septiembre de 2015 (mes después del primer contrato) y el objeto del contrato era la colocación de

¹⁸Munera, I. 2014. «Hasta tres mil euros por cada parado de larga duración colocado». El Mundo. [28-12-2016] (<http://www.elmundo.es/economia/2014/11/02/5453dbb1268e3e8a018b4579.html>).

¹⁹Zaragozá, J.L. 2015. «Las agencias privadas de empleo colocarán a solo mil de los 68.000 parados sin recursos». Levante-EMV. [28-12-2016] (<http://www.levante-emv.com/economia/2015/03/10/agencias-privadas-empleo-colocaran-mil/1236359.html>).

demandantes de empleo en movilidad geográfica por todo el territorio nacional, diferentes de los incluidos en el Plan Prepara (Ministerio de Empleo y Seguridad Social 2015). Las agencias adjudicatarias, en este caso, sí fueron las grandes ETT con presencia en todo el país.

Cabe recordar que la gestión de la intermediación laboral es una competencia autonómica y que el SEPE, en virtud de los dos contratos firmados con las agencias de colocación derivados del Acuerdo Marco de 2013, ha estado prestando este servicio en colaboración con las mencionadas agencias en todo el ámbito nacional. Si bien es cierto que inicialmente las CCAA que se adhirieron al citado Acuerdo Marco aceptaban las condiciones del mismo y de los contratos derivados, las tres comunidades no adheridas podrían haber visto invadidas sus competencias. Por ello, el gobierno del País Vasco, que junto a Cataluña han impulsado experiencias de CPP a través de su propio marco de actuación, recurrió el segundo de los concursos del SEPE ante el Juzgado central de lo contencioso-administrativo. Como medida cautelar, este órgano detuvo el proceso en el País Vasco. En enero de 2017, la sentencia dictada por este tribunal anula exclusivamente en el territorio del País Vasco la contratación de las agencias de colocación colaboradoras por parte del SEPE debido a dicha invasión de competencias²⁰.

Por otra parte, varias CCAA, tras las elecciones autonómicas de mayo 2015 decidieron desvincularse del Acuerdo Marco una vez transcurridos los dos primeros años de vigencia del mismo, momento en el cual podían optar por la renovación del convenio de adhesión al mismo o la desvinculación. Nos parece importante señalar que esta circunstancia se produjo en el caso de la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Extremadura, Aragón y Baleares. En todas estas comunidades cambió el signo político en sus gobiernos pasando a gobernar el PSOE u otras coaliciones de izquierdas. El conflicto competencial es uno de los diversos motivos argumentados para la desvinculación, pero, en cualquier caso, según recoge el articulado del propio Acuerdo, los contratos basados en el mismo subsistirán por su período propio de vigencia aun cuando el Acuerdo Marco se extinguiese. Es por ello que, tal y como veremos en la Comunidad Valenciana, en ciertas CCAA aun no estando adheridas al acuerdo el SEPE, se continúa prestando el servicio de intermediación laboral en colaboración con las agencias de colocación.

Además del aspecto competencial, el diseño del Acuerdo Marco ha levantado ciertas críticas en cuanto a los mecanismos de control y evaluación que establece para que de esta forma la administración pública pueda asegurarse de que se presta un servicio eficaz y sobre todo

²⁰Maqueda, A. y Gómez, M. 2017. «La justicia frena el plan de Empleo que usa agencias privadas para recolocar parados». *El País*. [25-01-2017] (http://economia.elpais.com/economia/2017/01/23/actualidad/1485204362_824201.html?id_externo_rsoc=TW_CC).

eficiente. El Acuerdo deja cierta libertad a las CCAA a la hora llevar a cabo sus procesos de licitación con las agencias preseleccionadas, pero los criterios de selección no siempre son transparentes ni se basan en la concurrencia competitiva. Además, a pesar de que el Acuerdo Marco fija una serie de criterios para la acreditación de la solvencia financiera y técnica, como se ha explicado en apartados anteriores, han sido numerosos los problemas referidos a las cuestiones relacionadas con los mismos tanto en la selección de las agencias colaboradoras como en el primer proceso de licitación planteado por el SEPE. Otro de los aspectos controvertidos del Acuerdo es la posibilidad de que las agencias de colocación puedan recibir una contraprestación económica cuando fruto de su colaboración, un desempleado es sancionado, por ejemplo, por no acudir a una cita o rechazar una oferta de empleo adecuada (Negueruela 2015).

En esta misma línea del control y la eficiencia de la CPP, Comisiones Obreras (CCOO) (2016) critica que el SEPE hiciera efectiva la prórroga de dos años que se establece en el Acuerdo Marco, sin haber llevado a cabo ninguna medida de seguimiento y evaluación de los resultados de la CPP y recordando que tan sólo se disponía de un informe provisional que en agosto de 2016 se publicó en ciertos medios²¹ y que no llegó a los agentes sociales hasta el mes de octubre, a pesar de las reiteradas peticiones de información. El sindicato denuncia que no es un informe detallado, ya que más allá de las cifras globales de personas atendidas o colocadas, no incluye información mínima sobre las características de los usuarios, actuaciones realizadas, resultados obtenidos, porcentaje de inserción, características de los contratos y ejecución presupuestaria detallada, por lo que no es útil para evaluar realmente la CPP y mejorar, en su caso, el contenido. Otro aspecto de los señalados por CCOO, es que el Acuerdo Marco contempla un instrumento (la Comisión de Seguimiento) responsable de la dirección, inspección y control del Acuerdo, que tras dos años de la selección de las agencias privadas adjudicatarias del Acuerdo Marco y su puesta en marcha, tan sólo se ha reunido en una ocasión (27 de julio de 2016) una vez que ya el SEPE había decidido unilateralmente la prórroga y cuando la normativa que lo regula establece que como mínimo la Comisión ha de reunirse dos veces al año.

3.2.5. El caso de la Comunidad Valenciana: un camino de ida y vuelta

La Comunidad Valenciana, completó el traspaso de competencias en materia de políticas activas de empleo en 2000 con la aprobación de la ley de creación del Servef. Fue una de las

²¹Maqueda, A. 2016. «La colocación público-privada de parados, más eficiente que las oficinas de empleo». *El País*. [06-09-2016] (http://economia.elpais.com/economia/2016/08/27/actualidad/1472331035_747571.html).

comunidades que en 2013 suscribió el convenio con el SEPE para adherirse al Acuerdo Marco. Con un gobierno del PP todavía en el poder, en enero de 2014 se aprobó el Plan Estratégico SERVEF en el que la CPP se configuraba ya como pilar clave de la estrategia del Servef (SERVEF 2014). En octubre de 2014, se confirmaba el inicio del procedimiento para la licitación del primer contrato en el ámbito autonómico, entre el Servef y las agencias colaboradoras, derivado del Acuerdo Marco²². Todos los partidos en la oposición mostraron su disconformidad con lo que consideraban una privatización del servicio de intermediación laboral²³.

En mayo de 2015 se celebraron las elecciones autonómicas de las que salió un nuevo gobierno de coalición entre el PSOE y Compromís (con el apoyo de Podemos en el llamado Pacto del Botánico), sin que hubiera finalizado la licitación de ese primer contrato del Servef con las agencias colaboradoras privadas. Conviene recordar en este punto que estos partidos que antes estaban en la oposición habían sido tradicionalmente muy duros con este tipo de iniciativas privatizadoras de la gestión también en otros sectores de política pública como la sanidad (Acerete, Stafford y Stapleton 2011; Del-Pino y Catalá-Pérez 2016). Con la formación del nuevo gobierno, se empezó a vislumbrar el cambio de estrategia en numerosas áreas de política pública y también en materia de intermediación. El área de empleo del nuevo ejecutivo autonómico sugería que iba a comenzar una nueva etapa, en la que la administración local en general, y los agentes de ocupación y desarrollo local en particular, estaban llamados a incrementar el protagonismo en la implementación de las políticas activas²⁴.

A finales de 2015, directivos del Servef confirmaban que el procedimiento de licitación del primer contrato autonómico derivado del Acuerdo Marco seguía en marcha pero que se había

²²Jimeno, G. 2014. «El Servef revoluciona su gestión para ofrecer servicios de valor a ciudadanos y empresas». *Economía3*. [28-12-2016] (<http://www.economia3.com/2014/10/20/32030-el-servef-revoluciona-su-gestion-para-ofrecer-servicios-de-valor-a-ciudadanos-y-empresas/>).

²³Ligorio, C. 2013. «El Servef busca “colaboradores” privados». *Valencia News*. [28-12-2016] (<http://valencianews.es/economia/empresa/el-servef-busca-colaboradores-privados/>).

²⁴Según se desprende de las declaraciones de los dirigentes del Servef publicadas en prensa:

- Agencia EFE. 2015b. «La Conselleria de Economía mantendrá a los Agentes de Desarrollo Local». *La Vanguardia*. [29-12-2016] (<http://www.lavanguardia.com/local/valencia/20150913/54436482684/la-conselleria-de-economia-mantendra-a-los-agentes-de-desarrollo-local.html>).
- El Periòdic. 2015. «Rubén Alfaro se reúne con el Servef para impulsar políticas activas de empleo». *El Periòdic*. [04-01-2017] (http://www.elperiodic.com/elda/noticias/405383_ruben-alfaro-reune-servef-para-impulsar-politicas-activas-empleo.html).
- JobsHunters. 2015a. «Servef contará con administraciones locales para políticas activas de empleo». *JobsHunters-Revista Agencias de Colocación y Empleo*. [29-12-2016] (<http://www.jobshunters.es/servef-contara-con-administraciones-locales-para-politicas-activas-de-empleo/>).

retrasado por el cambio de gobierno autonómico y por la detección de irregularidades en los procesos de inspección, pero que antes de finalizar el año habría adjudicación definitiva²⁵. Finalmente, en el mes de diciembre se confirmaba la paralización del procedimiento de licitación del citado contrato y la desvinculación de la Comunidad Valenciana del Acuerdo. Cabe señalar, según se ha recabado en las entrevistas, que la licitación del que hubiera sido ese primer contrato de colaboración en el ámbito valenciano estaba muy cerca de su resolución. Se había abierto el sobre 2 con lo que se habían llegado a preseleccionar varias agencias de colocación, de entre las que saldrían las adjudicatarias finales. El contrato se dividía en nueve lotes y presentaba características innovadoras como el hecho de tener en cuenta a las agencias de colocación telemáticas y la atención que se prestaba al control y la inspección de la actividad de las agencias.

El nuevo gobierno explicaba que se pretendía aprobar una orden propia en materia de colaboración entre el Servef y las agencias de colocación, siguiendo el ejemplo de Cataluña. Además, se confirmaba que solo si el Servef no tenía la suficiente capacidad, se daría acceso a entidades del ámbito privado, ya que se consideraba que el sistema creado por el PP era *“una fórmula de negocio para externalizar lo rentable”*. La comisión de valoración creada para estudiar la conveniencia o no de continuar con la estrategia de CPP marcada por el PP, consideraba que las agencias privadas duplicaban servicios del Servef o de las propias agencias de desarrollo local²⁶. Además, según un representante del Servef, otro de los argumentos aducidos fue que los resultados obtenidos por las agencias de colocación no mejoraban los obtenidos por el Servef en materia de intermediación.

En este sentido, los resultados a los que se hizo referencia en las entrevistas eran los presentados por el Ministerio de Empleo en un informe ya mencionado y dado a conocer en agosto de 2016, relativos al primer contrato de ámbito estatal licitado por el SEPE para la colocación de los parados del Plan Prepara²⁷. Según estos datos, un total de 189.878 personas desempleadas fueron enviadas a las agencias adjudicatarias durante el primer año del contrato, de las cuales fueron atendidas 81.638 (un 43%); y de estas, se colocó a un total de 8.051, alcanzando una tasa de inserción del 4,2% de las enviadas y del 9,9% de las atendidas (Jansen

²⁵JobsHunters. 2015b. «ANAC se reúne en Valencia con SERVEF y el Ayuntamiento: “La colaboración público-privada es una apuesta que se pondrá en marcha.” ->. *JobsHunters-Revista Agencias de Colocación y Empleo*. [07-01-2017] (<http://www.jobshunters.es/anac-se-reune-en-valencia-con-servef-y-el-ayuntamiento-la-colaboracion-publico-privada-es-una-apuesta-que-se-pondra-en-marcha/>).

²⁶Álvarez, F. 2015. «Mira: “Queremos elevar los salarios y dar estabilidad a los interinos del Servef”». *El Mundo*. [05-01-2017] (<http://www.elmundo.es/comunidad-valenciana/2015/12/27/567f0459ca4741a6318b458a.html>).

²⁷ Dado que la experiencia de colaboración del gobierno valenciano con el sector privado mediante un contrato autonómico no llegó a materializarse, no había resultados de experiencias previas en la Comunidad Valenciana.

2016, p. 59)²⁸. En febrero de 2017, la ministra de Empleo, Báñez, ofrecía datos más actualizados según los cuales a través de la CPP la inserción media de las personas atendidas llegaba al 10,7%, situándose en el 14% en el caso de agencias contratadas por el SEPE (el 18% en el caso de tener en cuenta únicamente a los beneficiarios del Plan Prepara) y en el 8% en el caso de aquellas agencias privadas de colocación contratadas por las CCAA²⁹.

Negueruela (2016) ha criticado que estos datos del informe de agosto de 2016 puedan calificarse de positivos. El hecho de que las agencias de colocación atendieran únicamente al 43% de las personas enviadas es, para el autor, motivo para inhabilitar a las agencias como colaboradoras. En segundo lugar, Negueruela considera que las agencias, por su forma de funcionar, no realizan una captación de ofertas ni una selección de demandantes reales, que sería la verdadera intermediación, sino que según sus propias palabras “dan palos de ciego y, si suena la flauta, se anotan un tanto y cobran por él”. Por ello considera que las cifras de las agencias se deben comparar con los datos del total de bajas por colocación del SNE y no únicamente con las colocaciones con oferta previa. Según este criterio, tomando datos del SEPE, en 2015 hubo 5.721.430 demandantes inscritos que fueron baja por colocación, una media de 476.786 bajas al mes que, relacionados con una media de 5.591.745 demandantes mensuales, dan un porcentaje medio de colocaciones del 8,53% sobre el número de personas inscritas (que sería el dato equivalente al de personas enviadas a las agencias de colocación), es decir, 4,4 puntos por encima de las agencias de colocación según los datos anteriores.

Siguiendo este criterio, a partir de los datos del SEPE para la Comunidad Valenciana, y tomando en consideración el período temporal correspondiente al primer año del contrato estatal para colocar a los parados del Plan Prepara (es decir, de agosto de 2015 a julio de 2016), se registró una media mensual de 595.684 demandantes de empleo, para un total de 530.855 bajas por colocación, a razón de 44.238 mensuales, lo que ofrece un porcentaje medio de colocaciones del 7,43% por parte del Servef, ligeramente por debajo del dato equivalente estatal, pero un 3,2% por encima de las agencias privadas.

Por otra parte, teniendo en cuenta que el período revisado para hacer los cálculos anteriores cubre los meses que van de agosto a diciembre de 2015, cuando aún el gobierno valenciano no había paralizado definitivamente el proyecto de CPP tal vez resulte interesante eliminar estos meses y hacer los cálculos del porcentaje de colocaciones conseguidas por el Servef durante todo el 2016, primer año completo de gestión del nuevo gobierno, con la nueva

²⁸ Estos datos fueron inicialmente publicados por Maqueda, art.cit., 2016.

²⁹Europa Press. 2017. «Báñez dice que la CPP hace que la tasa de inserción laboral sea del 10,7%». Europa Press. [16-02-2017] (<http://www.europapress.es/economia/laboral-00346/noticia-banez-dice-colaboracion-publico-privada-hace-tasa-insercion-laboral-sea-107-20170207183414.html>).

estrategia del Servef ya definida. De esta forma, los porcentajes que se obtienen apenas varían: el Servef alcanza un 7,65% de bajas de demandantes por colocación (una media de 43.846 bajas mensuales sobre un número medio mensual de 573.060 demandantes de empleo).

En cualquier caso, lo que podría ser más interesante es comparar los datos del Servef con los obtenidos por las agencias de colocación colaboradoras que operan en la Comunidad Valenciana en virtud de los dos contratos estatales firmados por el SEPE. En este sentido, fruto de las entrevistas con representantes del sector privado se tuvo acceso a un informe de resultados de “T de Talento”, que es la agencia de colocación adjudicataria del lote nº 2 del primer contrato estatal del SEPE (el de los desempleados del Plan Prepara). Este contrato se adjudicó en lotes dentro de cada uno de los cuales se encontraban unas determinadas CCAA y en concreto, en el mencionado lote nº 2, se encontraba la Comunidad Valenciana, Murcia y Baleares.

Con la cautela requerida al analizar datos procedentes de la propia empresa, existen diferencias reseñables entre los porcentajes de colocación que “T de Talento” aseguraba haber conseguido en la Comunidad Valenciana durante el primer año de contrato y los reflejados para todo el país en el informe de resultados presentado por el Ministerio de Empleo. Estaríamos hablando de que el SEPE remitió a “T de Talento” en la Comunidad Valenciana a un total de 4.567 personas, de las que fueron atendidas 3.020 (un 66% de las remitidas, superando en un 23% el porcentaje de personas atendidas a nivel estatal). Se consiguió colocar a un total de 898 personas, lo que supone un 19,66% de las personas remitidas y un 29,74% de las atendidas por la agencia. Nuevamente, hay que ser cautelosos con estos datos tanto por su procedencia como porque habría que conocer otra información de contexto. En cualquier caso, los resultados mejorarían sensiblemente los obtenidos por la CPP a nivel estatal (recordemos, el 4,2% de las personas enviadas y el 9,9% de las atendidas).

Los resultados de la CPP en cuanto a cobertura son muy relevantes para saber si la decisión de recurrir o no a ella está justificada o no, pero igualmente lo es la medida en que su aplicación puede afectar a la calidad del servicio prestado. Parece que el sistema público no cuenta con los recursos humanos necesarios ni los incentivos adecuados para ofrecer servicios individualizados de calidad a todos los parados y por ello, el uso de las agencias de colocación debería permitir un aumento de los recursos disponibles y un mayor grado de especialización que actualmente no existe (Bentolilla y Jansen 2013). Pero también en este sentido, Negueruela ha denunciado (2013; 2015; 2016) la baja calidad de los servicios de intermediación prestados por las agencias de colocación colaboradoras en el caso de Galicia: escasa o nula atención personalizada a los desempleados a los que llaman generalmente desde teléfonos privados en horarios muchas veces intempestivos para convocarlos a citas en salones de hotel o pisos particulares, en donde se les facilitan listados generales de ofertas sin ningún

tipo de filtro según circunstancias personales o simplemente, las claves para acceder a un portal de internet sin más información; y todo esto llevado a cabo por entidades que no disponen de oficinas propias o que ni siquiera operan habitualmente en la comunidad autónoma.

También en la Comunidad Valenciana se han producido algunos episodios que han generado desconcierto entre los desempleados. Al empezar a operar en agosto de 2015, “T de Talento” inició un sondeo de posibles candidatos a través de SMS sin que los parados hubieran recibido ningún tipo de comunicación oficial previa. Esto generó desconfianza y múltiples consultas al Servef que confirmó que se trataba de una acción que partía del SEPE de la que no se tenía conocimiento por su parte (ADLYPSE 2015).

Algunas de las entrevistas realizadas³⁰ han confirmado la falta de coordinación existente entre los diferentes actores que participan en la prestación del servicio de intermediación y colocación laboral. Las agencias de colocación autorizadas, privadas o públicas (generalmente Agencias de Desarrollo Local, ADL) reportan la información relativa a su funcionamiento directamente al SEPE, ya estén autorizadas por el propio SEPE (si operan en diferentes CCAA) o por el Servef (si operan únicamente en la Comunidad Valenciana), de forma que, en la práctica, el Servef no tiene comunicación con las agencias de colocación que operan en su territorio. Puede darse el caso, por ejemplo, de que una persona inscrita en el Servef, sea en realidad atendida por la ADL de su localidad, que a su vez le recomiende inscribirse en determinada ETT y que en este proceso reciba una comunicación del SEPE (por ejemplo, a través de “T de Talento”) para acudir a una entrevista, sin que ninguna de estas cuatro entidades tenga conocimiento de las acciones llevadas a cabo por las otras tres sobre dicha persona.

Esta situación puede producir desconcierto en los desempleados e incluso perjudicarles si el servicio ofrecido y el trato recibido en cada caso varía. En las entrevistas surgió algo interesante en este sentido y es que dada la heterogeneidad del tipo de organizaciones a las que se ha autorizado como agencias de colocación (ETT, empresas de formación, organizaciones sindicales y empresariales, despachos de abogados, fundaciones, entidades de carácter religioso, asociaciones y fundaciones, etc.), es probable que en algunos casos, el personal no sea experto en intermediación laboral y no puedan ofrecer un servicio de calidad como el que se supone al personal experto de los servicios públicos de empleo.

³⁰ Tanto desde el sector público como del privado.

3.2.6. Discusión y conclusiones

Aunque desde hace tres décadas en los países occidentales, incluida España, el Estado comenzó a contar cada vez con más frecuencia con el sector privado para la provisión de los servicios del bienestar, la introducción de estas fórmulas no ha sido siempre sencilla. En el sector de las políticas activas de empleo, España empezó a utilizar fórmulas de este tipo recientemente. La reforma de la gobernanza de la intermediación laboral en nuestro país no ha estado tampoco exenta de dificultades. En este artículo se ha analizado este caso específicamente en la Comunidad Valenciana utilizando las claves que ofrece la literatura científica respecto a los factores que explican el alcance de los cambios en la gobernanza de los sistemas de protección social y, en concreto, de las políticas activas de empleo para entender estas dificultades. Este análisis aporta nueva evidencia empírica a esta literatura y sirve para entender los problemas de reforma de estas iniciativas en el caso de España.

En el caso analizado, asistimos a un doble giro en la gobernanza del servicio de intermediación laboral en la Comunidad Valenciana. Gobiernos nacionales de diferente ideología llevaron a cabo reformas en el sector de la intermediación laboral siguiendo las recomendaciones de numerosos expertos, así como de organizaciones internacionales con el objetivo de incrementar la participación del sector privado en la provisión del servicio de intermediación laboral. Estas reformas liberalizaban en cierta medida un servicio incluido en el ámbito de las políticas activas de empleo, de competencia autonómica. Las reformas dieron la opción a los gobiernos autonómicos de adherirse a un Acuerdo Marco con el que se pretendía sentar las bases de la colaboración entre los SPE y las agencias de colocación privadas.

En una primera fase, un gobierno autonómico valenciano del mismo color que el Gobierno Central inició a finales de 2014, el procedimiento de contratación para implementar la colaboración entre los servicios de empleo regionales y las agencias de colocación previamente seleccionadas. Además, el servicio de empleo nacional adjudicó la colocación de los parados con especiales dificultades en la Comunidad Valenciana hasta octubre de 2017.

En una segunda fase, tras las elecciones autonómicas de mayo del 2015, el nuevo gobierno compuesto por una coalición de partidos de izquierda modificó la estrategia regional en materia de intermediación y colocación, desvinculándose del ministerio, algo parecido a lo que ha ocurrido en otras CCAA que también cambiaron el signo político en sus gobiernos después de las mencionadas elecciones, pasando a gobernar el PSOE u otras coaliciones de izquierdas. Finalmente, al menos en el caso del gobierno autonómico valenciano no se ha contratado con las Agencias de Colocación Colaboradoras y en el momento de acabar este texto, no parece que vaya a hacerlo.

¿Cuál ha sido finalmente el alcance de los cambios? ¿Qué factores pueden explicarlos? Por lo que se refiere al alcance de los cambios, la reforma inicial diseñada por el Gobierno central fue mucho más ambiciosa que la finalmente implementada. Varios factores pueden explicar esta situación. Aunque no existía un consenso absoluto sobre las soluciones a los problemas de la intermediación laboral en España, los malos resultados en esta materia por parte de los servicios públicos de empleo, como también, el grave problema del desempleo en España exigían una respuesta del gobierno. En el marco del paradigma del Estado orientado a la Inversión Social, las políticas activas de empleo y la intermediación laboral se han reformado y fortalecido en la mayoría de los gobiernos europeos. Además, en los últimos años, en el marco de la NGP, es creciente la apuesta por la CPP para prestar estos servicios de intermediación. En España, estas ideas parecen también haber calado en gobiernos de distinto color político ya que han ido progresivamente apostando por las políticas activas y el aumento del papel del sector privado en la intermediación laboral, aunque fue un gobierno conservador el que dio el paso definitivo y más claro hacia el cambio en la gobernanza. El contexto de profunda crisis impulsó también esta decisión, ya que en ese contexto los gobiernos encuentran más difícil permanecer inactivos y esta era una propuesta largamente aconsejada por numerosos expertos y organizaciones internacionales.

Por otro lado, como prevé la literatura académica, las reformas en las que intervienen varios niveles de gobierno pueden ser complejas y más en el caso de que estos estén ocupados por partidos con diferente color político y con diferentes ideas sobre la gestión de las políticas sociales. Si los gobiernos subnacionales no encuentran suficiente atractivo en la oferta del gobierno que promueve las reformas, la implementación puede complicarse. Igualmente, como no es infrecuente observar en otros procesos de implementación de este tipo de iniciativas de política pública, la participación de otros actores no públicos, numerosos y diversos, en este caso empresas de diferentes características e intereses, puede hacer aún más compleja la puesta en marcha de estas iniciativas, especialmente cuando la experiencia de la administración era tan escasa como en este caso. No es infrecuente que las administraciones pasen por un proceso de ensayo y error al introducir esas fórmulas de provisión de los servicios y muchas veces estos problemas lastran para siempre estas experiencias (véase, por ejemplo, el caso de Alzira) ya que los fallos son utilizados por los críticos. En este sentido, la administración debería aprovechar lo aprendido en este tipo de procesos y evitar que se repitieran errores similares una y otra vez. Para ello debería mejorarse el marco regulatorio e institucional de la CPP que presenta algunos fallos en nuestro país.

Además, aunque de acuerdo con la literatura académica, independientemente de su color, los gobiernos utilizan crecientemente mecanismos de provisión privada de los servicios públicos, en el caso analizado hemos encontrado algunos matices. Mientras en la puesta en marcha de

la iniciativa analizada estuvieron involucrados gobiernos de diferentes ideologías, lo cierto es que en buena parte del limitado alcance final de esta medida parece haberse debido a discrepancias ideológicas sobre qué papel deben desempeñar la administración y del sector privado en la provisión de servicios públicos. En el caso analizado la oposición a la privatización de la gestión de los servicios públicos se había además convertido en una seña de identidad de la izquierda durante el largo periodo de gobierno conservador del PP en esta comunidad autónoma.

Por un lado, en el caso analizado, quienes respaldaban la participación del sector privado apoyan su propuesta en los buenos resultados que estas experiencias han tenido en otros países, así como en los datos positivos que arrojan dos datos provisionales hasta ahora existentes en España. Quienes, por el contrario, se oponen a este tipo de instrumentos utilizan el argumento de que si los resultados de los servicios de empleo son peores en ocasiones, ello se debe a una progresiva merma de sus capacidades técnicas y humanas derivadas de la falta de voluntad política y, en los últimos años, de las políticas de austeridad; y denuncian su deficiente regulación y que los mecanismos previstos en las normas no son suficientes para garantizar con solidez que la cobertura, la calidad del servicio o su eficacia sean los que a su juicio cabría esperar de un sistema avanzado de protección social. Si, como con frecuencia ocurre, no existen datos objetivos fruto de evaluaciones rigurosas para poder rebatir unos u otros argumentos, están posturas seguirán sin reconciliarse.

CAPÍTULO 4. LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA COMO INSTRUMENTO DE IMPULSO A LA INNOVACIÓN: DEFINICIÓN DE UN MARCO DE ANÁLISIS

CATALÁ-PÉREZ, D. y DE-MIGUEL-MOLINA, M., 2018. La colaboración público-privada como instrumento de impulso a la innovación: definición de un marco de análisis. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, vol. 72, no. 72, pp. 43-86.

Revista indexada en JCR (Q4), Scopus (Q4) y SJR (Q3). *Postprint* “versión de autor”, adaptado al formato de la tesis.

RESUMEN

La literatura científica reconoce el relevante papel que la innovación juega como factor de crecimiento y desarrollo económico en cualquier país. Podría decirse que se está ante un modelo de crecimiento basado en el conocimiento, una de cuyas manifestaciones concretas más importantes es la innovación tecnológica. Parece evidente, por lo tanto, que los países que sean capaces de impulsar más eficientemente aquellas actividades constitutivas de este paradigma, serán los mejores situados para crear riqueza y aumentar el bienestar de sus ciudadanos. Este objetivo plantea importantes desafíos y oportunidades a los actores públicos y privados que conforman el sistema nacional de innovación y que son responsables, por una parte, de la generación del conocimiento necesario para innovar y, por otra, de la gobernanza del propio sistema. A través de la revisión de la literatura que analiza las relaciones entre los actores públicos y privados, este artículo concluye que la colaboración entre ellos es necesaria y beneficiosa en ambos casos. Por ello se plantea un marco conceptual que permita definir el concepto de colaboración público-privada en el ámbito de la innovación y analizar con precisión los instrumentos de intervención pública que se identifiquen con tal concepto.

Palabras clave: Innovación Administrativa; Asociación Público-Privada; Cooperación; Gobernanza; Gestión del Conocimiento

ABSTRACT

The scientific literature recognizes the key role of innovation in any country's growth and economic development. We are facing a growth model based on knowledge and one of its most concrete expressions is technological innovation. It's therefore evident that the more capable countries in promoting efficiently the activities included in this paradigm will be the better positioned to create richness and increase their citizen's welfare. This objective poses important challenges and opportunities for those public and private actors that shape the national innovation system and are responsible for generating the necessary knowledge to innovate and for the system's governance. Through the review of the literature that analyses the relations between public and private actors, this article concludes that collaboration between them is both necessary and beneficial. A conceptual framework is proposed to define public-private partnerships in the innovation field and to analyse the specific instruments of public intervention included in this concept.

Key words: *Administrative Innovation; Public Private Association; Cooperation; Governance; Knowledge Management*

4.1. INTRODUCCIÓN: INNOVACIÓN Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

La importancia que la tecnología tiene en el crecimiento y desarrollo económicos de un territorio, es un hecho reconocido por los grandes autores clásicos (desde Smith 1776 a Keynes 1936). Pero Schumpeter (1934) ya afirmaba que el desarrollo económico está provocado por un proceso dinámico de “destrucción creativa” (el proceso de innovación) a través del cual, nuevas tecnologías sustituyen a las antiguas, originando grandes cambios (innovaciones radicales) o alimentando de forma continua un cambio progresivo (innovaciones progresivas). Con posterioridad, diversos autores (por ejemplo Abramovitz 1956; Mansfield 1968) introdujeron formalmente en sus modelos de análisis del crecimiento económico el cambio tecnológico o progreso técnico. Desde entonces, la literatura científica ha reconocido el relevante papel de la innovación en el desarrollo económico y en la mejora de la calidad de vida (por ejemplo, Freeman 1995; Verspagen 2006; Boon y Edler 2018).

También los más importantes organismos internacionales reconocen este rol de la innovación. Naciones Unidas, entre cuyos *Objetivos de Desarrollo Sostenible* está el de “construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación”³¹, impulsa la innovación, como elemento clave para el desarrollo. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha jugado un papel fundamental en la toma de conciencia por parte de los decisores políticos de la necesidad de aplicar políticas de ciencia, tecnología e innovación (CTI) (Fagerberg 2017, p. 497), desde que a mediados de los años 90 adoptara la perspectiva sistémica de la innovación en sus informes y evaluaciones (OECD 1999). A nivel europeo, la Comisión Europea incide desde 1984 en la importancia de la innovación, situándola en el centro de las políticas europeas para impulsar el empleo, el crecimiento y la inversión. Así, uno de los objetivos establecidos en el marco de la *Estrategia Europa 2020*, es alcanzar una inversión del 3% del PIB en el conjunto de la UE en actividades de I+D+i (Comisión Europea 2014, p. 5).

Por ello, los gobiernos deben impulsar la innovación a través de políticas públicas orientadas a promover la generación de conocimientos científico-técnicos, su aplicación y difusión al conjunto del tejido productivo y de la sociedad que favorezcan la modernización del territorio (Fernández-Sirera y González-Gago 2018). El objetivo de este trabajo es, por tanto, definir un marco conceptual y de análisis que permita estudiar las políticas de innovación en un país o región, a partir de la revisión de la literatura en la materia, desde dos perspectivas diferentes.

³¹ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

Por una parte, existe una necesidad reconocida de profundizar en el análisis del fenómeno desde la perspectiva de la gobernanza de las políticas de innovación (Edler y Fagerberg 2017, p. 15), dado el creciente protagonismo y participación de actores no gubernamentales en la toma de decisiones y en el diseño, financiamiento e implementación de instrumentos de políticas de innovación (Borrás y Edler 2014; Mazzucato y Semieniuk 2017). En el presente artículo se adopta una perspectiva amplia de la colaboración público-privada (CPP) que le reconoce diferentes dimensiones y que permite proponerla como modelo de gobernanza de las políticas de innovación (Greve y Hodge 2013).

Por otra parte, el análisis de las experiencias de CPP se ha llevado a cabo generalmente desde un enfoque monodimensional, centrándose en proyectos específicos (p.ej. el Hospital de La Ribera en Alzira, Valencia, Acerete et al. 2015), en sectores concretos (sobre todo infraestructuras, Shaoul et al. 2012) o en países determinados (Akintoye et al. 2016). No existe por tanto, un marco común que permita analizar y comparar entre países la CPP (Carbonara et al. 2013), especialmente en el sector de las políticas de innovación, donde, adicionalmente, diferentes factores contextuales han condicionado el camino de la CPP en cada país, con importantes diferencias entre ellos (Koschatzky y Stahlecker 2016b).

Para construir este análisis de literatura, en primer lugar, se revisan las dos principales teorías que justifican la intervención pública en materia de CTI, prestando especial atención a la teoría evolucionista. Seguidamente, se analizan las más importantes aportaciones de la literatura al estudio de los sistemas de innovación, haciendo hincapié en dos aspectos fundamentales: los modos de generación de conocimiento y su relación con los diferentes modelos de innovación en el contexto sistémico y las relaciones de gobernanza que se establecen entre los agentes que interactúan en ese mismo contexto. Posteriormente se plantea una definición del concepto de CPP en el ámbito de las políticas de innovación, que permita delimitar el tipo de instrumentos que se pueden considerar como tal. Por último, se establece el marco de análisis de los diferentes instrumentos de CPP que se puedan identificar.

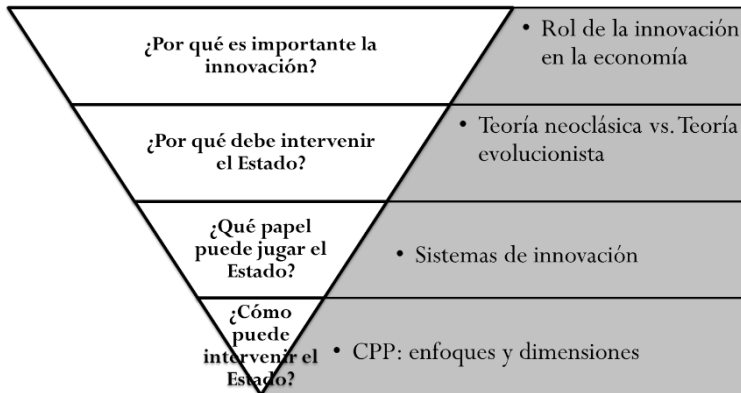
4.2. ENFOQUE METODOLÓGICO

El análisis de la innovación desde su impulso a través de políticas públicas, sitúa el presente trabajo en el ámbito de los llamados estudios sociales de la ciencia y la tecnología (CTS), cuyo objetivo es analizar *“los factores de naturaleza social, política o económica que modulan el cambio científico-tecnológico”* y *“las repercusiones [...] de ese cambio”* (García-Palacios et al. 2001, p. 125). La tradición europea o académica de los estudios CTS, que se plantea como una reacción frente a la visión tradicional de la ciencia como actividad independiente de los contextos en los que se desarrolla (González-García et al. 1996), es un amplio marco de investigación de la innovación, pues confluyen en ella los diferentes enfoques metodológicos que proporcionan

disciplinas como la historia de la ciencia y la tecnología o la teoría de la economía, entre otras (García-Palacios et al. 2001, p. 125). Es precisamente en la teoría económica donde se ubica el enfoque adoptado, pues sobre la base de las ideas de Schumpeter surge la llamada teoría de la economía del cambio tecnológico (Nelson y Winter 1977 se consideran los precursores; para una revisión completa, Hall y Rosenberg 2010). Este enfoque trata de explicar las propiedades de la economía a partir de las diferentes trayectorias tecnológicas generadas por la presión de ciertos factores sobre el proceso de innovación, en este caso, las políticas públicas en general y la CPP en particular.

El concepto de innovación que se sigue en este trabajo es el establecido en el Manual de Oslo, que define innovación como “la introducción de un producto (bien o servicio) o de un proceso, nuevo o significativamente mejorado, o la introducción de un método de comercialización o de organización nuevo aplicado a las prácticas de negocio, a la organización del trabajo o a las relaciones externas” (OECD 2005b, p. 56). El proceso de innovación incluye, siguiendo el mismo criterio, todas aquellas “operaciones científicas, tecnológicas, organizativas, financieras y comerciales que conducen efectivamente, o tienen por objeto conducir, a la introducción de innovaciones” entre las que se encuentran también las actividades de I+D³² no “directamente vinculadas a la introducción de una innovación particular” (OECD 2005b, p. 57).

Figura 8: Preguntas de investigación planteadas para la revisión de la literatura



Fuente: Elaboración propia.

Sobre esta base, la revisión de la literatura se ha planteado desde un enfoque analítico, de forma que, partiendo desde los aspectos más generales, se ha definido el ámbito de la misma (Figura 8). En una primera fase, se ha identificado el papel de la innovación dentro de la

³² Para la definición de las actividades de I+D se sigue lo establecido en el Manual de Frascati (OECD 2015b, p. 44-45).

economía para, a continuación, analizar las principales teorías económicas que justifican la intervención estatal en el fomento de la misma. La revisión de la literatura, de tipo exploratorio, ha permitido identificar los conceptos o ideas clave y las fuentes bibliográficas básicas (Arksey y O'Malley 2005), así como los estudios más recientes sobre el tema, con la idea de encontrar nuevos enfoques y oportunidades de investigación (Jesson et al. 2011, 76).

Posteriormente se ha revisado el rol del Estado en el proceso de innovación y cómo se relaciona con el resto de actores presentes, a través de la teoría de los sistemas de innovación. En este caso se ha planteado una revisión crítica de la literatura (Grant y Booth 2009, p. 96-97) en la que se incluyen aquellas contribuciones que, centradas en los modelos de generación de conocimiento y la gobernanza de los propios sistemas, se consideran de interés para el análisis de las relaciones entre los agentes del sistema. Finalmente, se ha propuesto la CPP como el instrumento adecuado para materializar dichas relaciones, realizando un análisis conceptual (Jesson et al. 2011, 79) con el objetivo de definir la CPP en el ámbito de la innovación e identificar sus principales características. La búsqueda de literatura se ha realizado de forma sistematizada a través de términos de búsqueda previamente definidos, en las principales bases de datos científicas (*Web of Science, Scopus, Latindex y Google Scholar*).

4.3. LAS POLÍTICAS DE INNOVACIÓN

Las políticas de innovación tienen como objetivo reducir o eliminar las barreras que pudieran limitar las actividades de innovación en las empresas y comprenden, por tanto, las acciones que emprenden las organizaciones públicas y que influyen en los procesos de innovación para mejorar su desempeño (Reillon 2016, p. 3; Borrás y Edquist 2013, p. 1513). Existe cierto debate en la literatura entre limitar el alcance de las políticas de innovación a aquellas diseñadas con la intención explícita de influir en la misma, o incluir también las diseñadas principalmente para otros fines, pero que pueden tener un impacto significativo en ella (OECD 2010b, p. 260; Edler y Fagerberg 2017, p. 5). Fagerberg (2017, p. 504) habla de una gestión estratégica de los sistemas de innovación que incluye políticas de diferentes ministerios coordinadas para incidir sobre los que considera factores clave de dichos sistemas: conocimiento, capacidades, demanda, financiación e instituciones. En cualquier caso, las políticas de innovación no cuentan con una formulación única en términos de medidas e instrumentos (Borrás y Edquist 2013). La literatura científica ha venido justificando la intervención del Estado y los diferentes tipos de medidas e instrumentos a aplicar, desde dos perspectivas, fundamentadas en teorías económicas: el enfoque neoclásico y el enfoque evolucionista (Lipsey y Carlaw 1998; Edler y Fagerberg 2017).

Desde la perspectiva neoclásica, los estudios sobre el crecimiento económico llevados a cabo en los años 50 (por ejemplo, Arrow y Debreu 1954; Abramovitz 1956), tomaban el cambio

tecnológico y con ello, la innovación, como un elemento exógeno a la función clásica del crecimiento económico. Desde esta perspectiva, la intervención pública está justificada por la teoría de los fallos del mercado y las externalidades que en él se producen (Edler y Fagerberg 2017, p. 6). Las políticas públicas deben dirigirse a apoyar las inversiones privadas en I+D y a proteger las invenciones obtenidas, para reducir el riesgo, minorar los desincentivos que resultan de la no apropiabilidad plena de las invenciones y compensar las consecuencias de las externalidades sobre los creadores del nuevo conocimiento.

El papel de la innovación o el cambio tecnológico se reconsideró a partir de Solow (1957). Dada la importancia del cambio tecnológico en el crecimiento de la producción, desde el enfoque evolucionista, se empezó a considerarlo como un elemento endógeno del mismo que respondía también a las señales económicas del mercado (los primeros modelos fueron de Arrow 1962 o Uzawa 1965, pero el mayor impulso se produjo con Grossman y Helpman 1991 o Aghion y Howitt 1992, entre otros). La tecnología se toma como una combinación de conocimiento explícito y tácito que no siempre pueden reducirse a piezas de información fácilmente procesables, almacenables y distribuibles (Nelson y Winter 1982; Cowan et al. 2000). Esta idea es consistente con los resultados de un reciente análisis de Fagerberg (2017, p. 502) sobre datos de la *Community Innovation Survey* (CIS)³³, en el que concluye que en la mayoría de los casos las empresas innovadoras no consideran la no apropiabilidad del conocimiento como un problema, lo que les lleva a no aislarse de sus entornos, sino a interactuar estrechamente con socios externos.

En consecuencia, cuanto más cerca nos situemos de un enfoque evolucionista, más se centra la atención en todo tipo de capacidades cognitivas y de aprendizaje de los diferentes actores públicos y privados implicados (Lundvall 1992, 2016; Asheim y Parrilli 2012). Esta perspectiva enfatiza que la innovación y la difusión son procesos colectivos, acumulativos, dependientes de la trayectoria y el contexto, que varían entre los diferentes tipos de actores, empresas, industrias, regiones, etc. y por tanto la intervención pública se justifica por fallos sistémicos que surgen a consecuencia de las disfunciones relacionales entre los agentes que integran el sistema de innovación (Borrás 2011; Edler et al. 2016; Fagerberg 2017).

No obstante, autores como Laranja et al. (2008, p. 831) plantean que *“existe un efecto acumulativo en el sentido de que las justificaciones más nuevas parecen no invalidar por completo las elecciones de instrumentos y los objetivos asociados con fundamentos previos. Más bien, tienden a agregar otros nuevos, lo que aumenta la complejidad de la política pública”*. Podría decirse que no hay políticas puramente neoclásicas ni evolutivo-sistémicas, sino una coexistencia de políticas

³³ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/community-innovation-survey>

Tipos de políticas e instrumentos

Además de la clásica distinción entre políticas neoclásicas y evolucionistas, la OCDE (2005a, p. 22) las clasifica en una estructura matricial en función de sus objetivos (el impulso de la innovación empresarial en sentido estricto o, desde una perspectiva más amplia, la mejora de la calidad de vida y el bienestar social) y de su transversalidad u horizontalidad (si se centran en un único sector o se trata de políticas multisectoriales). Según sus objetivos, la propia OCDE (2010b, p. 260) propone también cuatro grupos de políticas: de impulso y fomento de la inversión en actividades de I+D+i, de mejora de las competencias en innovación de las empresas, de fortalecimiento de vínculos dentro de los sistemas de innovación y de mejora de las condiciones marco para la innovación; y según su orientación general, diferencia entre políticas de mejora en la oferta de innovación y de impulso a su demanda (Boon y Edler 2018).

Tabla 7: Tipos de políticas públicas de impulso a la innovación.

Según su fundamento teórico	
Neoclásicas	Evolucionistas
Según su orientación general	
De oferta	De demanda
Según su transversalidad	
Sectorial	Multi-sectorial
Según su alcance y objetivos principales	
<i>Alcance</i>	<i>Objetivos</i>
<i>Invention-oriented policies</i> : fase de invención.	Impulso y fomento de las actividades de I+D.
<i>Mission-oriented policies</i> : proceso de innovación.	Mejora de las competencias en innovación de las empresas, crecimiento económico.
<i>System-oriented policies</i> : sistema de innovación.	Fortalecimiento de los vínculos dentro de los sistemas de innovación
<i>Society-oriented policies</i> : impacto en la sociedad.	Mejora de las condiciones marco para la innovación y la calidad de vida y el bienestar.

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2005a, p. 22; 2010b, p. 260) y Edler y Fagerberg (2017, p. 5).

Edler y Fagerberg (2017, p. 5), plantean una clasificación fundamentada en el alcance de las políticas respecto de las fases del proceso de innovación, distinguiendo: las *invention-oriented policies*, centradas en la fase de invención (las actividades de I+D); las *mission-oriented policies*, que inciden en todo el proceso de innovación; y las *system-oriented policies* diseñadas para mejorar el sistema e incrementar el grado de interacción entre sus integrantes. Existen otras clasificaciones con alguna variación (por ejemplo Izsák et al. 2013, 91) pero que, básicamente, se limitan a añadir un poco de detalle a las propuestas anteriores. En la Tabla 7 se presenta una taxonomía de las políticas de innovación compuesta a partir de los diferentes criterios revisados.

En cuanto a los instrumentos aplicados, existe una gran variedad, llegando a plantearse la existencia de hasta 100 instrumentos diferentes por parte de algunos autores (Borrás y Edquist 2013, p. 1520). Esto complica su clasificación, aunque pueden establecerse tipologías en función de criterios similares. Puede hablarse de instrumentos de corte neoclásico que incluyen aquellos orientados a la generación pública de conocimiento, la financiación directa de actividades de I+D+i en las empresas y el fortalecimiento del régimen de propiedad intelectual y patentes; y de instrumentos de tipo evolucionista, que son aquellos enfocados a la mejora o creación de habilidades y capacidades en los agentes, a fomentar la comunicación, colaboración y cooperación entre ellos, a fortalecer el marco institucional, a incrementar la demanda de innovación, etc.

También puede diferenciarse entre medidas de efecto directo o indirecto sobre la innovación o entre instrumentos de financiación de carácter competitivo o no competitivo; igualmente se distingue entre instrumentos de impulso de la demanda de innovación, básicamente la compra pública innovadora, y aquellos que inciden en la oferta (OECD 2010b, p. 267). Edler et al. (2016, p. 11) clasifican 15 grupos básicos de instrumentos en función de sus posibles objetivos (un total de 7), valorando la relevancia que cada grupo de instrumentos tiene para aquellos objetivos sobre los que incide. Esta clasificación permite apreciar que un mismo instrumento se puede plantear para diferentes objetivos y que un objetivo concreto puede ser alcanzado con una combinación de diferentes instrumentos.

Borrás y Edquist (2013, p. 1520) parten de la clásica taxonomía de Vedung (1998, p. 30) para establecer tres tipos básicos de instrumentos: los regulatorios, los económico-financieros y los *soft*, basados en la persuasión, el intercambio mutuo de información entre los actores y formas de cooperación entre el sector público y los actores privados (Borrás y Edquist 2013, p. 1516). Consideran que cualquier instrumento es susceptible de ser incluido en una de las tres categorías y posteriormente los clasifican en función de la actividad de innovación concreta sobre la que actúan. De esta forma se puede apreciar qué instrumentos son los que permiten impulsar o promover en mayor medida una determinada actividad y también, qué grado de transversalidad tiene un determinado instrumento en el conjunto del proceso de innovación.

En definitiva, los decisores públicos se enfrentan a una ardua tarea para encontrar las combinaciones específicas óptimas que se ajusten a los propósitos buscados teniendo en cuenta los efectos que cada política y cada instrumento puede tener sobre las diferentes actividades de innovación y sobre los objetivos planteados (Leibowicz 2018). Además, se han de tener en cuenta las particularidades de cada sistema de innovación y de los agentes que lo integran, los problemas que se pretenden resolver, los contextos económico, cultural y sociopolítico de partida y otros posibles factores. Esta combinación de políticas, de instrumentos y de factores

que condicionan a la propia combinación de elementos, es lo que la literatura llama *innovation policy mix* (OECD 2010b, p. 251 y ss.)

4.4. LOS SISTEMAS DE INNOVACIÓN

El concepto de sistema de innovación nace originalmente como marco de análisis, en el ámbito nacional, para revisar y comparar la evolución de diferentes economías y determinar la influencia que sobre ellas ejercían determinadas estructuras institucionales y productivas. En particular, fue Freeman (1987) quien sobre el caso de Japón, argumentó que el éxito de la economía nipona era el resultado de un modelo de cooperación entre el gobierno, la academia, el sector público de investigación y la industria, al que llamó sistema nacional de innovación. Lundvall (1992) realizó una serie de estudios teóricos sobre este modelo centrándose especialmente en el aprendizaje interactivo y el cambio institucional; Nelson (1993) llevó a cabo comparaciones internacionales e identificó que existían enfoques muy diversos para el desarrollo de sistemas nacionales de innovación entre los países; y Edquist (1997) profundizó en la construcción de una base conceptual y teórica más sólida y sofisticada para el estudio continuo de innovaciones en un contexto sistémico.

A partir de ellos, la literatura científica se ha ampliado considerablemente (entre otros Fagerberg y Srholec 2008; Fagerberg y Sapprasert 2011; Gutiérrez et al. 2016; Aguirre-Bastos y Weber 2018). Además, pronto emergieron otros conceptos como *sistema regional de innovación* (Cooke 1992; Borrás y Jordana 2016; Kroll 2016), *sistema sectorial de innovación* (Bresci y Malerba 1997) o *sistema tecnológico de innovación* (Carlsson y Stankiewicz 1991; Carlsson 1997; Bening et al. 2015). Algunos trabajos tratan sobre sistemas locales de innovación (Chung 2016) o la innovación en un contexto transnacional, internacional o incluso global (Carlsson 2006; Binz y Truffer 2017).

Desde la perspectiva evolucionista y sistémica, el diseño de los instrumentos de intervención gubernamental se sustenta sobre el reconocimiento explícito del entramado institucional que forman los diferentes actores públicos y privados del sistema, pues sus interacciones y relaciones determinan el modo en que se crea y se transfiere el conocimiento dentro del proceso de innovación y el modelo de gobernanza del propio sistema.

4.4.1. Los modelos interactivos de innovación

El enfoque neoclásico defiende un *modelo lineal de innovación* (Bush 1945), en el que se prima la autonomía e independencia de los diferentes agentes participantes. Cuestionando este modelo, paralelamente a la aparición del concepto de sistemas de innovación, Kline y Rosenberg (1986) definieron el *modelo de innovación de enlaces en cadena* que reconoce, desde

un enfoque evolucionista, la necesidad de fomentar la interacción y colaboración entre los mismos. A partir de él, una parte importante de la literatura ha profundizado en el análisis de estas interacciones. Gibbons et al. (1994), por ejemplo, identifican el *modelo lineal* con el *Modo 1* de generación de conocimiento, que deja la creación de conocimiento en manos y a iniciativa del investigador, frente al *Modo 2* en el que la investigación básica es de carácter interdisciplinar, impulsada por la detección de determinados problemas, por iniciativas industriales externas y por la colaboración universidad-empresa (Bermejo-Ruiz y López-Eguilaz 2014, p. 71). El *Modo 2* está íntimamente relacionado con el modelo de innovación de *Triple Helix* de Etzkowitz y Leydesdorff (1995, 2000; sobre estudios previos de Sabato y Botana 1968), según el cual, el potencial de innovación y desarrollo económico radica en un papel destacado de la universidad y en la hibridación de elementos de ésta, la industria y el gobierno, promoviendo no solo la *destrucción creativa* (Schumpeter 1934), sino también la *renovación creativa* que surge dentro de cada una de las tres esferas institucionales, así como en sus intersecciones.

Más adelante, Carayannis y Campbell (2006) plantean el *Modo 3*, que establece un sistema de producción de conocimiento con una proyección más social. La investigación surge de las necesidades de la propia comunidad a través de un mecanismo *bottom-up* que, sin eliminar los flujos tradicionales *top-down*, crean un escenario más diverso, heterogéneo y colaborativo, con más actores participantes. Entre ellos, cobran especial importancia quienes antes fueron consumidores o beneficiarios de la ciencia, que pasan a ser sujetos con potencial para asumir una postura política y transformar su propia realidad (Roa-Mendoza 2016, p. 105 y ss.; Acosta-Valdeleón y Carreño-Manosalva 2013, p. 83). Carayannis y Campbell (2009) vinculan el *Modo 3* con un modelo de innovación que llaman de *Quadruple Helix* al incluir a la sociedad civil. También desarrollan el modelo de *Quintuple Helix*, que aporta la perspectiva ecológica al considerar el entorno medioambiental en el que se sitúan los sistemas de innovación y de producción de conocimiento (Carayannis et al. 2012; Carayannis y Campbell 2010).

Estos modelos engarzan, a su vez, con la estrategia de *Open Innovation* de Chesbrough (2003) para quien la innovación se genera a partir de la experimentación y la cooperación entre empresas, universidades, gobierno y usuarios finales, de forma que todas estas interacciones generan valor para todos los interesados.

4.4.2. La gobernanza de los sistemas de innovación

La literatura que se ha centrado en analizar el papel del sector público en el impulso de la innovación y la complejidad en la formulación de políticas públicas es amplia (por ejemplo Smits et al. 2010; Edler et al. 2016;) y reconoce la existencia de dos factores críticos

condicionantes en el diseño e implementación de estas políticas: el aspecto territorial, pues las políticas públicas en general (Keating 2014; Kazepov 2010), y las de innovación en particular (Hassink y Marques 2015; Edler y Fagerberg 2017), se integran cada vez más en un enfoque multinivel; y la necesidad de encontrar la más certera combinación de medidas e instrumentos, que involucren a los actores adecuados para mitigar los problemas³⁴ previamente identificados, a través de la *innovation policy mix* (Reillon 2016; Cunningham et al. 2016).

Para Magro y Wilson (2013, p. 1649), los dos factores descritos se convierten en las dos dimensiones de los *sistemas de políticas de innovación*. Por su parte, Hassink y Marqués (2015) establecen la necesidad de combinar un modelo de gobernanza vertical o multinivel que incluya desde el nivel local al nivel supranacional, pasando por el nacional y obviamente el regional, con un modelo horizontal de colaboración y coordinación entre actores públicos y privados³⁵. Estos modelos se identifican en gran medida con las dos dimensiones establecidas por Magro y Wilson, de forma que podría hablarse de *innovation policy mix* como dimensión o gobernanza horizontal y de las relaciones multinivel como dimensión o gobernanza vertical.

Profundizando en la dimensión horizontal, y a partir de la llamada *Regional Innovation Paradox*³⁶, Oughton et al. (2002, p. 98) identifican la necesidad de combinar políticas de innovación y políticas industriales y definen como solución a la misma, iniciativas políticas basadas en el aprendizaje colectivo y la innovación institucional, más que en aspectos puramente financieros, y un modelo de gobernanza de las mismas sustentado en la colaboración entre el sector público y privado. Muscio et al. (2015), concluyen que resolver la paradoja requiere de una continua inversión en la “*maquinaria*” de la gobernanza de los sistemas de innovación y del decidido fomento de alianzas en la gestión de las “*plataformas de innovación*”. Grillo y Landabaso (2011, p. 548) inciden en la necesidad de sustentar las políticas de desarrollo regional en políticas de fomento de la innovación basadas en una sólida colaboración público-privada y hablan de “*estructuras de gobernanza horizontales y verticales que traspasen los límites administrativos y las estructuras de poder*” (559).

Por su parte, Chung (2016, p. 163) incide en la necesidad de alinear las estrategias de CPP entre cada uno de estos multi-niveles de sistemas de innovación. Para este autor, los clústeres

³⁴ Edquist (2011) aboga por una sustitución del término *fallo* por el de *problema*.

³⁵ Schepers (2016) identifica este modelo bidimensional con la idea de gobernanza colaborativa planteada por Ansell y Gash (2008, p. 544), por la que “*una o más agencias públicas involucran directamente a partes interesadas no estatales en un proceso de toma de decisiones colectivo que es formal, consensuado y deliberativo*”.

³⁶ Que plantea, en el ámbito de la Unión Europea, la aparente contradicción entre la necesidad comparativamente mayor de invertir en innovación en regiones rezagadas y la capacidad relativamente menor que estas tienen para absorber los fondos públicos y destinarlos a actividades relacionadas con la innovación.

de innovación son el elemento básico de la CPP en investigación e innovación y una herramienta esencial para el diseño de instrumentos de política como los parques científicos o tecnológicos (161-62). Para Giachi (2017, p. 112) este tipo de instrumentos, junto con las incubadoras de empresas, los organismos de interfaz o los centros de investigación colaborativa, son el resultado del “giro colaborativo” que se produce en el diseño de las políticas de innovación.

En resumen, existe un amplio sector de la literatura que considera la colaboración entre el sector empresarial y el sector público como un mecanismo esencial de gobernanza y de protagonismo creciente en el impulso de la innovación (Ambroziak 2017; Weresa 2017, p. 202).

4.5. CPP: DE INSTRUMENTO GENERADOR DE INNOVACIÓN A MODELO DE GOBERNANZA

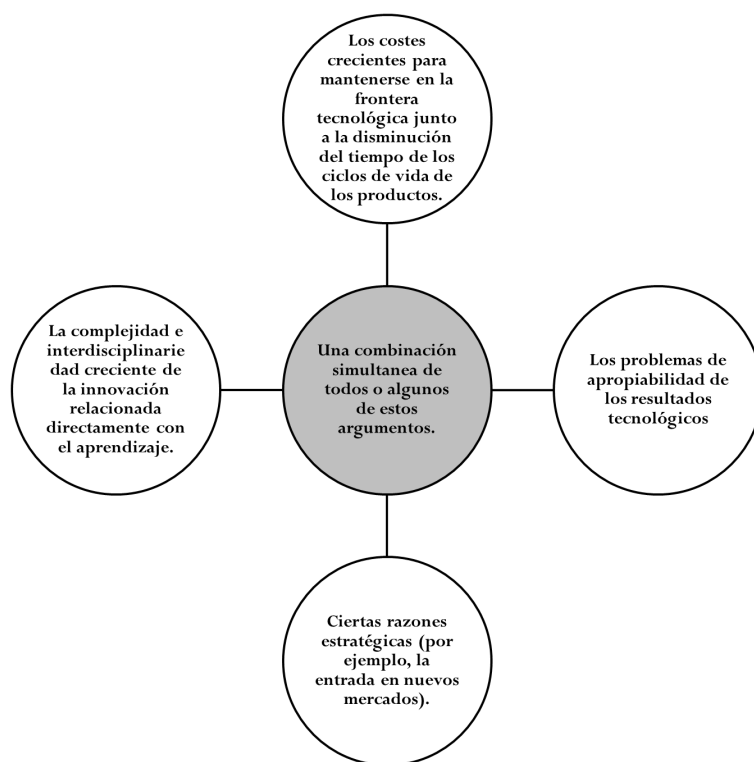
La CPP, no siendo un fenómeno nuevo (Grimsey y Lewis 2004), se perfila para muchas administraciones públicas como la respuesta a las expectativas de una ciudadanía con necesidades cambiantes y que demandan infraestructuras de mayor calidad, unos servicios públicos más eficientes, una utilización responsable de los fondos públicos y un gobierno capaz de controlar y regular todo ello (Allard y Trabant 2006, p. 11). Para la literatura científica, su aplicación presenta una serie de ventajas fiscales, económicas, sociales, políticas y tecnológicas, entre las que destacan, en esta última categoría, las que atañen a su capacidad de abrir vías a la innovación en el sector privado y la transferencia de su *expertise* al sector público, incidiendo en la importancia de la interacción entre los distintos agentes del sistema de innovación (Cunningham y Gök 2016).

Rasmussen (2016, p. 28) concluye que entre las herramientas más efectivas y más habitualmente utilizadas en el fomento de la innovación está la CPP. Además, Rasmussen y Redi (2016, p. 141) la consideran como la mejor fórmula para conseguir una transferencia efectiva de conocimientos y una comercialización más rápida de las innovaciones, además de centrar su atención en las colaboraciones intersectoriales y transfronterizas e incluso en la necesidad de explorar la participación de los ciudadanos a través de los llamados *public-private-people partnerships* (PPPP's) que permiten la innovación abierta impulsada por los propios usuarios.

Cunningham y Gök (2016, p. 239) afirman que la colaboración con clientes, proveedores, instituciones de educación superior e incluso competidores contribuye a una mayor productividad y, por lo tanto, la colaboración puede asociarse positivamente con la eficiencia innovadora de las empresas lo que proporciona un claro incentivo para su promoción por

parte de los gobiernos. Por su parte, la OCDE (2014, p. 9) afirma que la CPP tiene una función particularmente importante para reducir la incertidumbre y la complejidad inherentes a los procesos de innovación empresarial y puede ayudar a reducir el riesgo técnico y financiero asociado con las tecnologías y aplicaciones emergentes, sobre todo en los sectores de alta tecnología. Para Witters et al. (2012, p. 86) la CPP tiene además la capacidad de fomentar las habilidades y capacidades necesarias en el capital humano para impulsar el pensamiento y cultura innovadora y la creatividad. Heijs y Buesa (2016, p. 40) resumen en cinco, las múltiples razones que la literatura plantea para justificar la aplicación de la CPP (Figura 9).

Figura 9: Razones para la CPP en innovación.



Fuente: Elaboración propia a partir de Heijs y Buesa (2016, p. 40)

Pero la literatura académica, es confusa a la hora de plantear una definición única y clara de la CPP, pues tampoco se plantean unos límites bien definidos (Van Ham y Koppenjan 2001; Hodge y Greve 2005; Meidutė y Paliulis 2011). En ocasiones se separa claramente lo que es la contratación pública tradicional de las fórmulas de CPP más novedosas, mientras que, en otras, se aplica el término CPP en cualquier tipo de relación contractual público-privada.

Además, se tiende a identificar únicamente al Estado y al mercado como partes implicadas, restando importancia a otros posibles actores y a reducir su aplicabilidad a un sector, determinado, generalmente infraestructuras, obviando el papel que puede jugar en otros ámbitos como, por ejemplo, las políticas de innovación.

Para Weihe (2009; 2005), la falta de una definición unánime del concepto se deriva del hecho de que existen diferentes enfoques de investigación en CPP y que por tanto, no tiene sentido tratar de construir una única definición oficial ni una única clasificación. Esta autora identifica cinco enfoques cualitativamente distintos en la literatura científica (Tabla 8).

Tabla 8: Enfoques de la CPP

ENFOQUE	FOCO	PROBLEMÁTICA PRINCIPAL
Regeneración Local	Debilidad de las economías locales.	Desarrollo económico; cuestiones de legitimidad democrática.
Políticas Pública	Definir y evaluar la división y las funciones de los sectores público y privado.	Combinación óptima pública-privada en diferentes políticas.
Infraestructuras	Proyectos de infraestructura pública.	Aspectos financieros y legales del contrato.
Gobernanza	Nuevas formas de prestación de servicios públicos.	Cuestiones de organización y de gestión, las condiciones para la cooperación.
Desarrollo	Desarrollo países subdesarrollados.	Alcanzar objetivos estratégicos de desarrollo sostenible.

Fuente: Adaptado de Weihe (2005, p. 20)

La CPP desde el enfoque de gobernanza tiene un amplio alcance y es la base del *modelo de las dimensiones del fenómeno de la CPP* de Hodge y Greve (2013, p. 4), quienes identifican cinco niveles de organización de la CPP desde el ámbito de gestión más concreto al más general: la CPP como proyecto puntual, herramienta de gestión, estrategia política, modelo de gobernanza y contexto histórico-cultural, influenciado, en este último caso, por la existencia de un entorno institucional, la definición de un marco legal y el alcance de las reformas administrativas (Hammerschmid y Ysa 2010, p. 342); la ideología de los gobiernos (Krumm 2016); la cultura administrativa (Pollitt y Bouckaert 2017); el diseño territorial (Kazepov 2010); y las condiciones económicas y financieras (Parker y Figueira 2010).

La CPP se perfila como un instrumento adecuado para la innovación, pero es también vital tener en mente los retos y riesgos que puede entrañar y de ahí nace la importancia que para el decisor público tiene escoger la forma organizativa y establecer las condiciones más adecuadas para construir la colaboración en función de la complejidad del emprendimiento innovador perseguido, así como de las capacidades de las organizaciones involucradas (Esteve

et al. 2012). Surge así la necesidad de definir claramente la CPP en el ámbito de las políticas de innovación y establecer un marco conceptual y de análisis claro que permita identificar y analizar los posibles instrumentos de CPP.

4.6. MARCO CONCEPTUAL Y DE ANÁLISIS DE LA CPP EN INNOVACIÓN

Una de las definiciones más extendidas, considera la CPP como cualquier tipo de *“cooperación entre agentes públicos y privados, con una duración determinada establecida, a través de la cual se producen conjuntamente bienes y/o servicios y se comparten los riesgos, costes y recursos asociados a la producción de dichos bienes y servicios”* (Van Ham y Koppenjan 2001, p. 598). Klijn y Teisman (2003) presentan una definición similar como *“la cooperación entre agentes públicos y privados con un carácter duradero en el que los actores desarrollan productos y/o servicios y en el que se comparten los riesgos, los costos y los beneficios”*. Ambas introducen tres elementos fundamentales: la participación de agentes públicos y privados; una estabilidad temporal sustentada en el medio o largo plazo; y el reparto de los riesgos, costes, recursos y beneficios inherentes a la prestación del bien o servicio en cuestión.

La Comisión Europea (2004) identifica el objeto de la CPP con la prestación de un servicio o la financiación, construcción, renovación, gestión y/o mantenimiento de una infraestructura. La OCDE (2008, p. 17) establece que entre los agentes privados habrán agentes financiadores y agentes gestores e incide, como lo hace Naciones Unidas (2011, p. 5), en que los acuerdos de colaboración han de suponer la existencia de objetivos comunes, un reparto de responsabilidades y una efectiva transferencia de riesgos a los agentes privados.

Por su parte, Koschatzky (2013, p. 20-21) define la CPP como aquel servicio público y/o actividad económica privada financiado y operado conjuntamente por el sector público y la industria sobre la base de un contrato que regula el financiamiento y la operación. Introduce tres aspectos importantes: la posibilidad de que la CPP tenga como finalidad una actividad económica privada; la financiación y la gestión como aspectos en los que se puede basar la CPP; y la necesidad de sostenerla contractualmente. Ciertos autores (Klijn y Teisman 2005, p. 102-103) distinguen entre los acuerdos contractuales y los acuerdos de colaboración o CPP organizacional, en los que las partes comparten capacidad de decisión y existe cierta conexión entre los actores, considerando esta última categoría la auténtica CPP. En este sentido, la Comisión Europea (2004) establece dos grandes categorías de CPP: la contractual, basada en vínculos exclusivamente convencionales de carácter contractual³⁷; y la institucional, que

³⁷ Cada una de las posibles fórmulas de CPP contractuales es conocida por el acrónimo que forman las iniciales del nombre de cada una de las tareas y/u operaciones que incluye: *Design, Build/Construct, Finance, Operate, Maintain*,

implica la cooperación en el seno de una entidad diferente, de nueva creación o preexistente pero que asume nuevas funciones. Siguiendo a Weihe (2005; 2009), la CPP contractual generalmente se identifica con el enfoque de las infraestructuras, mientras que la CPP organizacional o institucional está más relacionada con enfoques como el de la gobernanza. Esto no es óbice para que este tipo de CPP no se formalice también a través de acuerdos contractuales, más relacionados con la gestión y la organización de los procesos de colaboración y/o de las instituciones resultantes de la misma, que con los aspectos más estrictamente legales y financieros de un proyecto de colaboración concreto.

En resumen, encontramos al menos cinco características, íntimamente vinculadas entre sí, que una relación de CPP ha de cumplir para poder considerarla como tal y que aplicadas al ámbito de las políticas de innovación nos permitirán establecer una definición de la CPP en innovación para el marco de análisis de la presente investigación.

La primera es la identificación del objeto de la CPP y de los actores involucrados. El conocimiento se constituye en un bien público, cuya generación, difusión, transferencia y/o protección debe promover el sector público como recurso principal del proceso innovador. Igualmente, la innovación y las actividades que la conforman se constituyen en una actividad económica fundamental en la creación de riqueza, e indirectamente, en un factor transversal de mejora para diferentes políticas sectoriales cuyo objetivo es el bienestar de la sociedad. Por tanto, el conocimiento como bien público y la innovación como actividad de creación de riqueza y factor de incremento del bienestar público se configuran en el objeto de la CPP. Identificar a los agentes del sector público es relativamente sencillo, pero cuando nos referimos a los agentes privados, cabe recordar los modelos de *Quadruple* o *Quintuple Helix* o la estrategia de *Open Innovation*. Munksgaard et al. (2012) establecen una relación directa entre esta estrategia y los PPIP (*Public-Private Innovation Partnerships*) y Fagerberg (2017, p. 500) concluye que en el proceso innovador, además de la colaboración con las instituciones públicas, para el sector empresarial es fundamental la cooperación con clientes, proveedores, organismos privados de I+D u otras empresas.

El segundo factor es la duración. Si la CPP es de tipo institucional o se planea como una estrategia que ha de guiar el proceso en su conjunto, se debería plantear desde una perspectiva a largo o muy largo plazo. Roumboutsos y Saussier (2014, p. 359) concluyen que se esperan mayores niveles de inversión para períodos contractuales más largos. También la OCDE (2014) establece que los acuerdos de CPP en innovación deben tener un enfoque estratégico.

Own, Transfer, Lease/Rent, Develop, Buy, Sale. Las más comunes son los contratos llave en mano (DB) o arrendamientos financieros (BLT), los contratos de gestión y mantenimiento (O&M), los contratos basados en el desempeño (DBFM/O) y los contratos de concesión (BOT) (Vecchi y Hellowell 2018, p. 384).

Solo si se recurre a ella como fórmula de gestión de un determinado proyecto o de una fase muy concreta del proceso innovador, podría establecerse un medio plazo, aunque en este caso, sería el análisis de otros factores, los que permitirían considerar si se trata de una relación de CPP, en los términos que se plantean en este trabajo, o no.

Un tercer factor fundamental se refiere a la intensidad o complejidad de la colaboración en relación al papel que asume cada una de las partes. Ciertos autores consideran que la CPP es una relación principal-principal (Hodge 2004; Klijn y Teisman 2003). Otra gran parte de la literatura considera que la administración pública, como último responsable y titular de los bienes o servicios públicos objeto de la CPP, es la encargada de su regulación, supervisión y control, situándose en un nivel superior (Allard y Trabant 2006; Vecchi y Hellowell 2018). Seeleib-Kaiser (2008c, p. 11) o Pestoff (2008), sitúan los servicios públicos en un espacio tridimensional definido por las funciones de regulación/supervisión, financiación y provisión. Las funciones de financiación y provisión son susceptibles de ser asumidas por los agentes privados, en parte o en su totalidad, en las tareas que dispone de una ventaja comparativa respecto del resto (Acerete 2004, p. 22).

El cuarto factor, la existencia de recursos, costes, beneficios y riesgos compartidos entre los agentes públicos y privados, enlaza directamente con el anterior. Respecto de los beneficios, la literatura acuerda que la CPP puede reportar beneficios de tipo fiscal, económico, tecnológico, social y/o político en diferente grado para cada uno de los agentes participantes (Allard y Trabant 2006; Cunningham y Gök 2016). Desde el sector público, es fundamental considerar los beneficios sociales. En cuanto a la existencia de riesgos compartidos, el riesgo operacional incluye a su vez los diferentes riesgos que se presentan en la Tabla 9, aplicables cada uno de ellos en diferente grado a la CPP en innovación (Ter-Minassian y Ruiz 2006, p. 45).

Tabla 9: Tipos de riesgo operacional.

TIPO DE RIESGO	DESCRIPCIÓN
Riesgo de construcción	Problemas económicos derivados de retrasos en la construcción y desviaciones de costes en su materialización.
Riesgo financiero	Desviación entre tipos de interés previstos en el diseño del proyecto y reales durante el período de amortización de los préstamos.
Riesgo de disponibilidad	Falta de continuidad y/o baja calidad en la prestación de los servicios asociados al proyecto.
Riesgo de demanda	Demanda real del servicio inferior a la prevista.
Riesgo del valor residual	Incertidumbre respecto del valor futuro de mercado del activo en el que se concreta el proyecto.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ter-Minassian y Ruiz (2006, p. 45)

En el caso de las actividades de innovación, debido al número de partes implicadas o la complejidad de los contratos, los costes legales y de transacción puede resultar elevados y existe también la posibilidad de que se produzca un incremento en los costes de financiación o incluso la no recuperación de la inversión dada la incertidumbre que rodea ciertas fases del proceso de innovación (OECD 2014, p. 9). Esta situación está también vinculada con el riesgo derivado de la mayor o menor apropiabilidad del conocimiento generado y las posibles formas de explotación de los hallazgos o resultados obtenidos en la investigación a través del desarrollo de productos, por parte de los agentes privados, o a través de otras formas de transferencia de conocimiento y tecnología por parte de los agentes públicos (tesis, publicaciones, presentaciones...) (Koschatzky y Stahlecker 2016a, p. 5).

Tabla 10: Tipos de CPP en innovación.

	Tipo de relación	Vigencia	Ejemplos
CPP Contractual	Acuerdos formalizados con objetivos específicos.	Medio/largo plazo	Contratos y convenios de investigación; proyectos de investigación cooperativa; contratos de formación y cualificación de empleado; desarrollo de prototipos; pruebas de concepto.
	Acuerdos formalizados con objetivos estratégicos.		Acuerdos/convenios marco de investigación; cátedras de empresa; grupos de investigación mixtos; patrocinios, mecenazgo, donaciones condicionadas.
CPP Institucional	Acuerdos formalizados para la colaboración a través de estructuras, organizaciones y/o instituciones existentes.	Largo/muy largo plazo	Contratos de asociación, fusiones; consorcios/centros/institutos de investigación cooperativa; centros de apoyo a la innovación; incubadoras de empresas; centros/institutos/plataformas tecnológicas; parques científicos y tecnológicos.
	Acuerdos formalizados para la creación de nuevas estructuras, organizaciones y/o instituciones.		

Fuente: Adaptado de Bonaccorsi y Piccaluga (1994, p. 239) y de Koschatzky y Stahlecker (2016a, p. 11).

Como última característica de la CPP, estas cuestiones relativas a derechos de propiedad o confidencialidad, a los riesgos que cada parte debe asumir, o los recursos y fondos que debe aportar, son entre otros, los aspectos que deben documentarse formalmente. Bonaccorsi y Piccaluga (1994, p. 239) plantean una taxonomía que recoge seis modelos de relaciones de colaboración entre el sector empresarial y la academia (se centran en la CPP en investigación), clasificados de menor a mayor grado de implicación de los agentes en función de los recursos aportados, la duración de la relación y el nivel de formalización. Las relaciones van desde los contactos personales y redes informales hasta la creación de complejas estructuras comunes.

A partir de esta taxonomía, Koschatzky y Stahlecker (2016a, p. 11) definen tres categorías de relaciones plenamente formalizadas, que se pueden relacionar fácilmente con los dos tipos de CPP, contractual e institucional, de los que se ha hablado con anterioridad, resultando cuatro posibles modelos de CPP (Tabla 10). Estos autores entienden que la CPP solo es posible a partir de la creación de nuevas instituciones o estructuras de investigación, pero en este trabajo se considera que si una relación contractual reúne las características descritas hasta este punto, puede tratarse igualmente de una CPP.

Revisados los cinco factores críticos, puede definirse la CPP en el ámbito de las políticas de innovación como aquellas relaciones establecidas formalmente entre determinados agentes públicos y privados, más allá del corto plazo y en los términos planteados por la administración pública competente, con el objeto de financiar y/o ejecutar conjuntamente actividades de innovación, los riesgos y beneficios de las cuales son compartidos entre los agentes implicados.

En cualquier caso, la puesta en práctica de experiencias de CPP varía entre países, sectores y proyectos, incluso dentro de un mismo sector (por ejemplo, Akintoye et al. 2016; Koschatzky y Stahlecker 2016b). Pero a pesar de ello, Carbonara et al. (2013, p. 801) concluyen que no son muchas las contribuciones de la literatura internacional destinadas a elaborar un marco común para analizar y comparar la CPP entre sectores y países y proponen un marco analítico teórico sobre la base de un conjunto de parámetros y/o criterios que caracterizan todo el espectro de CPP. En el ámbito concreto de las políticas de innovación, la carencia de aportaciones es más notable si cabe. Entre las más recientes, Koschatzky y Stahlecker (2016a, p. 12) definen un marco analítico para la CPP fundamentado en diferentes aportes teóricos, algunos de ellos presentes en la revisión llevada a cabo en este trabajo, pero desde una perspectiva de la CPP más restringida que la planteada aquí, sobre todo en lo que se refiere a su alcance, agentes participantes y tipo de relación³⁸.

Partiendo del modelo de Carbonara et al. (2013, p. 801), en la Tabla 11 proponemos un modelo sobre tres niveles de análisis y caracterizado cada uno de ellos por un conjunto de dimensiones y cada dimensión por un conjunto de variables. En este caso, se han considerado dimensiones de análisis: el nivel de país con la dimensión territorial, el nivel de sector con la dimensión sectorial y el nivel de proyecto con la dimensión organizacional. En cuanto a lo que Carbonara et al. llaman dimensiones, en el modelo propuesto se identifican con los diferentes niveles de organización de la CPP que planteaban Hodge y Greve (2013, p. 4), de forma que la dimensión territorial incluye la CPP como contexto y la CPP como modelo de

³⁸ Koschatzky y Stahlecker (2016a, p. 12) plantean la CPP como la colaboración institucional entre la academia y la industria en el ámbito de la investigación.

gobernanza, la dimensión sectorial incluye la CPP como política y la dimensión organizacional incluye la CPP como instrumento de gestión y como proyecto.

Tabla 11: Marco de análisis de la CPP en innovación.

DIMENSIONES	NIVELES	VARIABLES		
Dimensión territorial	CPP como contexto histórico-cultural	Influencias político-ideológicas		
		Diseño territorial		
		Situación macroeconómica		
		Cultura administrativa		
Dimensión sectorial	CPP como modelo de gobernanza	Marco legal		
		Marco institucional: Sistema de innovación	Gobernanza horizontal	Agentes y roles
			Nivel de implicación / participación	
		Gobernanza vertical	Agentes y roles	
	Reparto competencial			
	CPP como política	Evolución		
		Estrategia		
		Responsable		
		Factor del sistema sobre el que incide		
		Políticas	Tipo	
			Objetivos	
			Alcance	
Instrumentos		Tipo		
	Objetivos			
	Alcance			
Dimensión organizacional	CPP como herramienta de gestión / CPP como proyecto	Objeto de la CPP	Bien/servicio/actividad	
			Alcance	
			Objetivo	
			Agentes involucrados	
	Vigencia temporal	Medio/largo/muy largo plazo		
		Complejidad	Reparto de funciones	
	Grado de control y supervisión pública			
	Responsabilidades compartidas	Recursos		
		Costes		
		Beneficios		
		Riesgos		
	Formalización	Tipo de relación de CPP		
		Modo de formalización		

Fuente: Elaboración propia.

Por último, las variables presentes en cada uno de estos niveles se han definido a partir de las principales aportaciones teóricas revisadas en este trabajo en cuanto a los factores que influyen en la mayor o menor extensión de la CPP en cada país; a los sistemas de innovación, sus

agentes integrantes y las relaciones que se establecen entre ellos; a los tipos y principales características de las políticas de innovación y sus instrumentos; y las características de la CPP en general y respecto de su aplicación a la innovación y las actividades del proceso innovador en particular.

Aplicación del marco analítico: un ejemplo ilustrativo.

Las capacidades analíticas del modelo presentado vendrán determinadas por el grado de certeza con el que, a través de su aplicación, sea posible concluir que una determinada intervención pública para el fomento de la innovación puede ser considerada un ejemplo de CPP. En este sentido, todas las variables incluidas en dicho modelo son de carácter descriptivo, pero, además, las que conforman los niveles propios de las dimensiones territorial y sectorial asumen un papel explicativo, mientras que, en gran medida, las variables de la dimensión organizacional tienen también funciones prescriptivas.

A partir de estas ideas, es razonable pensar que determinadas intervenciones públicas podrán encontrar acomodo en la categoría de CPP, con mayor o menor facilidad en función de la más o menos detallada definición que de ellas se haga ya desde su diseño. En algunos casos, es probable que pueda ser necesario un profundo trabajo de estudio teórico y un exhaustivo análisis empírico para conocer si efectivamente se comportan como lo que se ha considerado CPP en el presente trabajo.

A modo de ejemplo ilustrativo y a grandes rasgos, puede revisarse el caso de España donde existe una cierta tendencia al alza en la implementación de la CPP en los últimos 15 años en diversos sectores (sanidad, educación, dependencia, políticas activas de empleo, infraestructuras...), en la línea de lo sugerido por las corrientes reformistas de la administración pública y como medida teórica de optimización y racionalización en la aplicación de los recursos públicos, en el contexto de austeridad en el que se mueven las finanzas públicas de la mayoría de las economías de mercado (Del-Pino y Catalá-Pérez 2016; Catalá-Pérez y Del-Pino 2018). Las influencias, sugerencias y recomendaciones provenientes desde el ámbito europeo también han contribuido en este sentido, aunque a nivel interno los últimos cambios en los gobiernos nacional y, sobre todo, regionales (con la llegada al poder de gobiernos de izquierdas), han empezado a frenar o incluso revertir la tendencia en ciertos sectores (sanidad, políticas activas de empleo...) (Del-Pino y Catalá-Pérez 2016; Catalá-Pérez y Del-Pino 2018). Las complejas relaciones que se establecen entre los diferentes niveles de gobierno que interactúan en cualquier sector de política pública en España y los factores ideológicos tienen, por tanto, influencia en la mayor o menor aplicación de la CPP.

En el caso concreto de las políticas de innovación, la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, es el marco legal que define el complejo Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación en el que interactúan los diferentes niveles de gobierno entre sí, pero también un heterogéneo conjunto de agentes que incluye a actores públicos y privados con un diferente grado de implicación en el mismo. El modelo de gobernanza horizontal que se plantea para este sistema nacional de innovación se define en la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología y de Innovación 2013-2020, marcada por el imperativo europeo de fomento de la colaboración entre los mencionados actores públicos y privados, como fórmula óptima para el impulso de la innovación como factor clave de crecimiento y desarrollo (Comisión Europea 2014). En este sentido, la mencionada estrategia plantea diferentes políticas definidas en los Planes Estatales (el último aprobado para el periodo 2017-2020) que incluyen, a su vez, una serie de instrumentos entre cuyos objetivos aparece, de forma casi constante, el fomento de la CPP. Algunos de estos instrumentos, como pueden ser la financiación directa de ciertas actividades de innovación o la incentivación fiscal, se enmarcan claramente en un enfoque neoclásico que favorece un modelo lineal de innovación y por tanto, están lejos de poder ser considerados CPP. Existen, sin embargo, otros instrumentos cuya definición teórica los presenta como instrumento de CPP, pero la falta de información, sobre todo en su dimensión organizacional, hace necesario el estudio teórico y análisis empírico a los que se ha hecho referencia anteriormente.

Este sería el caso, por ejemplo, de las Plataformas Tecnológicas sectoriales, consideradas por el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020 como agentes imprescindibles para impulsar el diálogo y la CPP y que constituyen, a su vez, un instrumento fundamental de la política de I+D+i. Las Plataformas Tecnológicas, analizando su dimensión territorial, surgen en España a partir de las Plataformas Tecnológicas Europeas (PTEs) impulsadas desde la Comisión Europea, sobre todo desde la EU Strategy Horizon 2020, que las define como comunidades de conocimiento e innovación. Su impulso lo ha llevado a cabo el Gobierno de España para lo que ha convocado una serie de ayudas los últimos años. Dependiendo de la plataforma, la participación regional de las administraciones públicas y universidades es mayor (Eficiencia Energética) o menor (Sectores Manufactureros Tradicionales).

En el nivel de la gobernanza en la dimensión sectorial, las Plataformas Tecnológicas son sistemas horizontales con una estructura público-privada de trabajo en equipo liderada por la industria, en la que todos los agentes interesados en un campo tecnológico trabajan conjunta y coordinadamente para identificar y priorizar las necesidades tecnológicas, de investigación y de innovación a medio o largo plazo.

Como política, este programa se puso en marcha en 2008. Su principal objetivo es conseguir los avances científicos y tecnológicos que aseguren la competitividad, la sostenibilidad y el crecimiento del tejido empresarial, alineando las estrategias de los diferentes agentes y concentrando los esfuerzos de I+D+i. El responsable es el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades que en un principio fomenta la creación y consolidación de las plataformas financiando determinadas actividades:

- a) Acciones de difusión.
- b) Foros de intercambio de información o de trabajo, conducentes a asesorar a los órganos responsables en materia de I+D+I.
- c) Actuaciones encaminadas a promover la cooperación entre entidades para el desarrollo de proyectos de investigación aplicada, proyectos de desarrollo tecnológico y proyectos de innovación.
- d) Actuaciones encaminadas al establecimiento de sinergias con otras plataformas tecnológicas existentes.
- e) Congresos, reuniones de trabajo, jornadas, publicaciones e informes.
- f) Creación de foros y grupos para la integración en las Plataformas Tecnológicas Europeas.

En su última convocatoria (2016), además se han especificado algunas de estas actividades como, por ejemplo:

- a) Organización de la Asamblea Anual de la Plataforma.
- b) Elaboración de estudios prospectivos y de demanda temprana.
- c) Fomento de la participación en actividades de internacionalización de la I+d+i.

Se trataría, por tanto, de una clara política de corte evolucionista que incide sobre la oferta en un ámbito sectorial determinado y cuyo alcance es el proceso completo de innovación, con los objetivos fundamentales de impulsar todas las actividades que lo conforman y fortalecer los vínculos dentro del sistema. Para ello se opta por instrumentos que tengan un efecto directo en el proceso innovador, combinando aquellos de tipo económico-financiero y los denominados *soft*, centrados en el intercambio de información y la cooperación.

Al acercarse al análisis de su dimensión organizacional es donde aparece el mayor déficit de información, pues cada plataforma se organiza y trabaja de manera autónoma, y aunque existen algunas agrupaciones de plataformas en ciertos ámbitos concretos, no parece que haya una comisión que coordine a todas ellas. De entre las plataformas relacionadas con los sectores de alta tecnología puede tomarse el ejemplo de la Plataforma Española de Nanomedicina - NANOMED Spain, cuya misión es promover y facilitar la CPP en la investigación e innovación en nanomedicina en España, con el objetivo de acelerar el desarrollo de terapias y diagnósticos innovadores basados en las capacidades que ofrece la nanotecnología aplicada al cuidado de la salud. Se creó en 2005 y su visión es situar a España en los mejores puestos a nivel internacional, por lo que su estrategia es a largo plazo. Está integrada por 123 actores: 44 empresas, 50 centros de investigación, 13 centros tecnológicos, 7 hospitales y 9 observadores. Además de las relaciones entre sus miembros, se relaciona con otras plataformas, como MATERPLAT la Plataforma Tecnológica Española de Materiales Avanzados y Nanomateriales. Para darse de alta en NANOMED se puede enviar una solicitud que es evaluada por la plataforma. De su coordinación se encarga el Instituto de Bioingeniería de Cataluña y más allá de esta información básica, poco más es accesible en la red.

En esta breve aproximación preliminar al ejemplo propuesto de las Plataformas Tecnológicas, no se ha podido obtener información sobre el grado de control público, reparto de funciones, responsabilidades compartidas, tipo de relación entre agentes y modo de formalización de la misma, variables todas ellas fundamentales para completar su análisis y establecer su clasificación como CPP. Lejos de tratarse de una debilidad del marco analítico planteado, la necesidad de profundizar en estos aspectos, lo convierte en un sólido modelo sobre el que construir interesantes trabajos de caracterización, no solo de instrumentos o políticas concretas, sino de sistemas de innovación completos, abriendo así nuevas posibilidades de investigación en el ámbito de los estudios comparados de la CPP en innovación. De hecho, se prevé que este modelo sea la base sobre la que se asienten futuras publicaciones de los autores en esta línea de trabajo.

4.7. CONSIDERACIONES FINALES

El presente trabajo se ha planteado con el objetivo fundamental de definir un marco conceptual y de análisis de la CPP en las políticas de innovación de un país determinado, a través de la revisión de la literatura en la materia. Para ello, a partir de una perspectiva amplia de la CPP que le reconoce varias dimensiones y que permite proponerla como modelo de gobernanza de las políticas de innovación, se ha planteado una definición del propio concepto de CPP en el ámbito de las políticas de innovación, que permite delimitar el tipo de instrumentos que se pueden considerar como tal.

En la revisión se ha evidenciado que el diseño de los instrumentos de intervención gubernamental se sustenta sobre el reconocimiento explícito del entramado institucional que forman los diferentes actores públicos y privados del sistema de innovación, pues sus interacciones y relaciones determinan el modo en que se crea y se transfiere el conocimiento dentro del proceso de innovación y el modelo de gobernanza del propio sistema. En este sentido, un amplio sector de la literatura considera la colaboración entre el sector privado y el sector público como un mecanismo esencial de gobernanza y de protagonismo creciente en el impulso de la innovación.

A través del análisis conceptual llevado a cabo, se han establecido cinco factores que determinan la condición de CPP en el ámbito de las políticas de innovación: la identificación del objeto de la CPP y de los actores involucrados; la duración; la intensidad o complejidad de la colaboración en relación al papel que asume cada una de las partes; la existencia de recursos, costes, beneficios y riesgos compartidos entre los agentes públicos y privados; y el grado de formalización de la relación. De esta forma, se ha alcanzado la definición de la CPP en el ámbito de las políticas de innovación como aquellas relaciones establecidas formalmente entre determinados agentes públicos y privados, más allá del corto plazo y en los términos planteados por la administración pública competente, con el objeto de financiar y/o ejecutar conjuntamente actividades de innovación, los riesgos y beneficios de las cuales son compartidos entre los agentes implicados

En cualquier caso, sabemos que la puesta en práctica de experiencias de CPP varía entre países, sectores y proyectos, incluso dentro de un mismo sector, y que no son muchas las contribuciones de la literatura internacional destinadas a elaborar un marco común para analizar y comparar la CPP entre sectores y países. Por ello se ha propuesto un modelo sobre tres dimensiones: la territorial, la sectorial y la organizacional, que incluyen, a su vez, diferentes niveles de análisis y un conjunto de variables para cada uno de estos niveles, definido a partir de las principales aportaciones teóricas revisadas en este trabajo. Este modelo abre la posibilidad de plantear futuros trabajos que permitan realizar estudios comparativos de la situación de la CPP en diferentes países, establecer diagnósticos sobre el grado de interacción entre los agentes de un sistema en concreto, así como profundizar en el análisis de determinados instrumentos gubernamentales.

CAPÍTULO 5. ANALYSING PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN INNOVATION FOCUSING ON THE TERRITORIAL AND SECTORIAL DIMENSIONS

CATALÁ-PÉREZ, D. y DE-MIGUEL-MOLINA, M., 2019. Analysing public-private partnerships focusing on the territorial and sectorial dimensions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, no. En revisión, pp. 0-0.

ABSTRACT

The performance of innovation systems depends, largely, on its degree of public-private collaboration. Thus, innovation policies are often aimed to improve this collaboration through public-private partnerships. These are a multidimensional phenomenon whose success depends on factors related to each of its dimensions. This paper proposes the use of an analytical framework that reflects the multidimensional nature of public-private partnerships and allows a diagnosis of the degree of public-private collaboration in a specific system and a description of the factors that act as its barriers or drivers within that system. It is expected that this model could help policy makers to design appropriate public-private partnerships in each context. The Spanish innovation system is the reviewed case, given that the lack of collaboration is a structural problem within it since several decades ago, despite the implementation of policies aimed to solve it. Thus, if model works, key factors should be identified.

Key words: Public-private partnerships; public-private collaboration; innovation system; innovation governance; innovation policy.

RESUMEN

El desempeño de los sistemas de innovación depende, en gran medida, de su grado de articulación. Por lo tanto, las políticas de innovación a menudo apuntan a mejorar esta dimensión a través de la colaboración público-privada. Se trata de un fenómeno multidimensional cuyo éxito depende de factores relacionados con cada una de esas dimensiones. Este artículo propone el uso de un marco analítico que refleja la naturaleza multidimensional de la colaboración público-privada y permite un diagnóstico del grado de articulación en un sistema específico y una descripción de los factores que actúan como sus barreras o impulsores dentro de ese sistema. Se espera que este modelo pueda ayudar a los decisores públicos a diseñar fórmulas apropiadas en cada contexto. El sistema de innovación español es el caso revisado, dado que la falta de colaboración es un problema estructural dentro de él desde hace varias décadas, a pesar de la implementación de políticas destinadas a resolverlo. Por lo tanto, si el modelo funciona, se deberían identificar los factores clave.

Palabras clave: Asociaciones Público-Privadas; colaboración público-privada; sistema de innovación; gobernanza de la innovación; política de innovación.

5.1. INTRODUCTION

For a large part of the literature, public-private collaboration within innovation systems is an essential governance mechanism, and an increasingly prominent instrument to promote innovation, both in terms of strengthening internal capacity to innovate as well as absorbing knowledge from abroad (Weresa 2017, p. 202). One of the most effective and most commonly used tools to structure this collaboration are public-private partnerships (PPP) (Rasmussen 2016, p. 28). Since 2004, virtually all European Union (EU) countries have implemented innovation policies based in PPP formulas (Izsák, Markianidou and Radošević 2013, p. 52), but with very different impact on their innovation systems. The complexity and multi-dimensional nature of the PPP phenomenon (Hodge and Greve 2013; Weihe 2008) and the existence of several factors influencing its success (Krumm 2016; Carbonara, Costantino and Pellegrino 2013; Carbonara and Pellegrino 2018; 2019), could explain this situation.

Literature analysing those factors have usually approached PPPs from a one-dimensional approach, focusing mainly on specific projects in certain sectors (e.g. Acerete et al. 2015). Carbonara et al. (2013, p. 801), tried to solve this lack proposing a three-layer model for cross-country and cross-sector characterisation of PPPs. More recently, Carbonara and Pellegrino (2018; 2019) have proposed a model that focuses on four main PPP aspects: the arrangement structure, the industry structure, the contract structure, and the network structure. At the innovation policy field, Koschatzky and Stahlecker (2016a, p. 12) defined an analytical framework for PPPs in research. However, Catalá-Pérez and De-Miguel-Molina (2018a) have defined an analytical framework for PPPs in innovation, taking in account the aforementioned multi-dimensional nature (defining territorial, sectoral and organizational dimensions) and complexity (including levels and several variables in each dimension) of PPPs. This model is intended to analyse the situation of the public-private collaboration in a specific innovation system, to identify those key factors that are influencing on it and to review the different PPP formulas implemented in the system.

Give the importance of PPPs for innovation performance, this paper is aimed to test the analytical capacity of the commented model through its application to a specific case. In this way, it could be established as a valid framework for the design of innovation policies based on PPPs in a given context. The Spanish innovation system (SIS) is the reviewed case. Spain have been implementing innovation policies focused on improving public-private collaboration since decades ago (Giachi 2018). Despite this, the SIS have been warned by national and international institutions on several occasions about its poor performance in this area (the last one by the European Council 2018). Thus, the paper also covers a gap in the

literature about the SIS. Few authors have focused their SIS reviews from such PPPs perspective, with the exception of some already outdated documents (Sanz Menéndez 2003; Fundación Cotec 2008), other few works focused on specific PPP experiences (e.g. Fernández-Esquinas and Ramos-Vielba 2011; Mora-Valentin, Montoro-Sanchez and Guerras-Martin 2004) or a recent contribution about the emergence of Collaborative Research Centres (CRC) in Spain (Giachi 2018).

5.2. THEORETICAL FRAMEWORK: THE IMPORTANCE OF PPPS FOR INNOVATION

Scientific literature is confusing when defining PPPs, due to the different research approaches (Weihe 2008) and their complexity as a multidimensional phenomenon (Hodge and Greve 2013). Moreover, the innovation process is complex and includes different activities (OECD/Eurostat 2018). Thus, the definition of PPPs in innovation is also difficult and it depends on the criteria followed to delimit their scope. In this sense, from a broad approach, we define PPPs in the field of innovation policies as formal mid or long-term relationships established between public and private agents within the framework set out by the competent authorities which aim to jointly finance, operate or manage innovation activities, in which risks and benefits are shared among the agents involved (Catalá-Pérez and De-Miguel-Molina 2018a). This definition reaches maximum meaning in a systemic scenario where the interactions between these agents are essential to explain the way in which knowledge is created and transferred within the innovation process and the governance model of the system.

In terms of governance, Kuhlman (2001) already foresaw three possible scenarios for the governance of innovation policy in Europe, starting from the recognition of a multi-actor and multi-level context. In this sense, the concept of governance networks (Sørensen and Torfing 2009) applied to the field of innovation, results in the so-called collaborative. For several authors, this is an effective formula to boost innovation from the public sector, based on interaction with actors of different nature (Sørensen and Torfing 2011; Hartley, Sørensen and Torfing 2013b; Sørensen and Torfing 2017). Then, the literature has recognised the existence of a policy mix dimension and a multi-level governance dimension (Magro and Wilson 2013, p. 1649) which can be defined as the horizontal and vertical governance dimensions (Hassink and Marques 2015, p. 129). In a deeper study of the horizontal dimension, Oughton et al. (2002, p. 98) stated the need for political initiatives based on collective learning and institutional innovation, rather than on purely financial aspects, and a governance model based on collaboration between the public and private sectors. For Muscio et al. (2015), the “*machinery*” of the governance of innovation systems requires the

wholehearted promotion of partnerships in the management of innovation platforms. Grillo and Landabaso (2011, p. 548) emphasised the need to sustain regional development policies in instruments to promote innovation based on solid public-private collaboration. Chung (2016, p. 163) emphasised the need to align PPP strategies with each of the multilevel innovation systems.

About knowledge, the literature has proposed different innovation models linked to certain modes of knowledge creation in which knowledge arises from the collaboration between the different public and private agents in the system (Etzkowitz and Leydesdorff 1995; Carayannis and Campbell 2009; Gibbons et al. 1994). The Open Innovation strategy, according to Chesbrough (2003), is generated via experimentation and collaboration between companies, universities, government and end users. Thus, PPPs can occupy a prominent space. Cunningham and Gök (2016, p. 239) stated that collaboration with customers, suppliers, higher education institutions and even competitors contributes to greater productivity and, therefore, can be positively associated with the innovative efficiency of companies. Companies themselves *“call on public authorities to complement their own action through funding research projects and increasing public-private collaboration”* (Potters and Grassano 2018, p. 4). Institutions as the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2014, p. 9) stated that PPPs play a particularly important role in reducing the uncertainty and complexity inherent to business innovation processes and can help to reduce the technical and financial risks associated with these processes. For Witters et al. (2012, p. 86), PPPs also enable the improvement of the skills and capabilities needed for human capital to promote innovative thinking, culture and creativity.

But also Rasmussen and Redi (2016, p. 141), besides considering PPPs the best formula for effective knowledge transfer and faster commercialisation of innovation, pointed the need to explore citizen participation through the public-private-people partnerships that facilitate open innovation driven by users themselves. In this sense, most recent debate about next generation innovation policies facing grand societal challenges (Schot and Steinmueller 2018; Fagerberg 2018), highlights the need of implementing cross-sectoral and directional mission-oriented (Mazzucato 2018) and challenge-oriented policies (Boon and Edler 2018), based in transformative PPPs that must allow collective action (Kuhlmann and Rip 2018).

However, as innovation performance is affected by several internal and external factors (OECD/Eurostat 2018), the greater or lesser success of PPPs in innovation could be similarly influenced. Part of the public polices literature has identified various contextual factors (e.g. political, ideological, financial, legal, cultural, etc.) influencing at the territorial dimension when comparing PPPs implementation in several countries (Krumm 2016; Akintoye, Beck and Kumaraswamy 2016). Authors interested in PPPs in sectoral policies pointed different

factors influencing each of these sectors (related to policy governance, sector structure, legal framework, etc.) (e.g. Acerete et al. 2015 in health; or Chou et al. 2012 in infrastructures). And finally, PPPs' management literature agrees with the existence of organizational factors related to the PPPs' structure and functioning (Parrado Díez and Reynaers 2017; Zou et al. 2014). Recent reviews about barriers and drivers for university-industry collaboration, one of the most analysed PPP formulas in an innovation system, have also identified factors in these three dimensions (Rybnicek and Königsguber 2019; Bjursell and Engström 2019; Garcia et al. 2019). In this context, multi-dimensional analytical models as the one defined by Catalá-Pérez and De-Miguel-Molina (2018a), maybe suitable frameworks for a comprehensive analysis of PPPs in innovation in an specific country (Table 12).

Table 12: Analytical framework of PPPs in innovation

DIMENSIONS	LEVELS	VARIABLES
A. Territorial dimension (country)		
	A.1.	PPPs in their historical context and as a cultural set of assumptions
		A.1.1. Political-ideological influences
		A.1.2. Territorial design
		A.1.3. Economic and financial factors
		A.1.4. Administrative culture
		A.1.5. Institutional framework for PPPs in general
B. Sectoral dimension (STI policies)		
	B.1.	PPPs as a governance model
		B.1.1. Sectoral legal framework
		B.1.2. Institutional framework: innovation system
		B.1.2.1. Vertical governance: agents and distribution of power
		B.1.2.2. Horizontal governance: agents, roles and level of involvement
	B.2.	PPPs as a public policy
		B.2.1. Evolution
		B.2.2. Strategy
		B.2.3. Policies Instruments/tools
C. Organisational dimension		
	C.1.	PPPs as a management tool / PPPs as a project
		C.1.1. Purpose of PPPs
		C.1.2. Temporary validity
		C.1.3. Complexity
		C.1.4. Shared responsibilities
		C.1.5. Formalisation

Source: Adapted from Catalá-Pérez and De-Miguel-Molina (2018a)

5.3. METHODOLOGY

This paper is aimed to test the analytical capacity of the aforementioned model through its application to the specific case of the SIS, characterized by its low level of public-private

collaboration (European Council 2018). Consequently, it is also expected to identify the main factors that have caused and cause this situation. But some comments about the scope of this paper are necessary. The proposed analytical framework includes general to highly specific variables (as can be seen at Table 12, they have been coded to give a clear explanation at the results section). All of them have descriptive capabilities. However, those that make up the territorial and sectoral dimension levels also play an explanatory role, while the variables in the organisational dimension also have prescriptive functions, which allow to identify PPPs really functioning as such (Catalá-Pérez and De-Miguel-Molina 2018a). Thus, given that from a public policy approach, territorial and sectoral factors themselves can explain the different levels of PPP activity in different countries (Krumm 2016, p. viii), we have applied the model for these dimensions of the SIS. Future research could deepen in the organizational analysis of specific PPPs or even conduct international comparative studies.

From a methodological point of view, a single case has been analysed by process tracing, a *“research method for tracing causal mechanisms using detailed, within-case empirical analysis of how a causal process plays out in an actual case”* (Beach 2017). For some authors this is the best method to study causal mechanisms in political science (Beach and Pedersen 2011, p. 2; George and Bennett 2005, p. 224) or even in public administration studies (Charbonneau et al. 2017). Given that the main objective of this paper is to test whether that causal mechanism defined at the proposed analytical model is present in case, we are applying the theory-testing variant of the process tracing method (Beach and Pedersen 2011, p. 29). In addition, as the research seeks to improve the understanding of a specific phenomenon, it adopts an exploratory approach and an empirical-descriptive orientation.

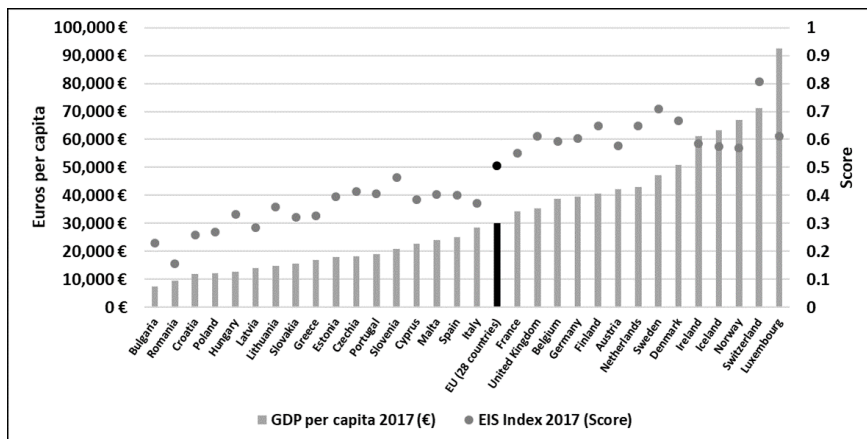
The meso and macro level analysis of a case, such as this, requires important documentation work. The information collecting, and processing techniques used are mainly of qualitative nature. But some minor quantitative analysis have been conducted basically when reviewing some indicators about innovation performance. In this sense we have followed the guidelines established by the OECD manuals on R&D and innovation activities (2018; 2015b). The data presented have been obtained, basically, from the Spanish National Institute of Statistics, Eurostat, the OCDE statistical portal and the databases of the main international innovation indexes, such as the Global Innovation Index (GII), the European Innovation Scoreboard (EIS) or the Global Competitiveness Index (GCI). Regarding the qualitative part of the research, we have conducted a content analysis and critical documentary review of scientific articles, working documents, policy reports, legislation and other official Spanish publications (strategies, national plans, annual work programmes, etc.).

5.4. CASE STUDY: A BRIEF INSIGHT INTO THE SPANISH INNOVATION SYSTEM

In 1986, the first Spanish Law of Science established STI policies for Spain. However, it was not until the approval of the current Law of Science in 2011 when a national system of innovation specifically built and adapted to the circumstances of the country was defined. Since 1986, the SIS has grown remarkably, although not at the same rate as the Spanish economy (Mulet-Meliá 2018, p. 6). Total expenditure on R&D in Spain has doubled, while GDP per capita has quadrupled.

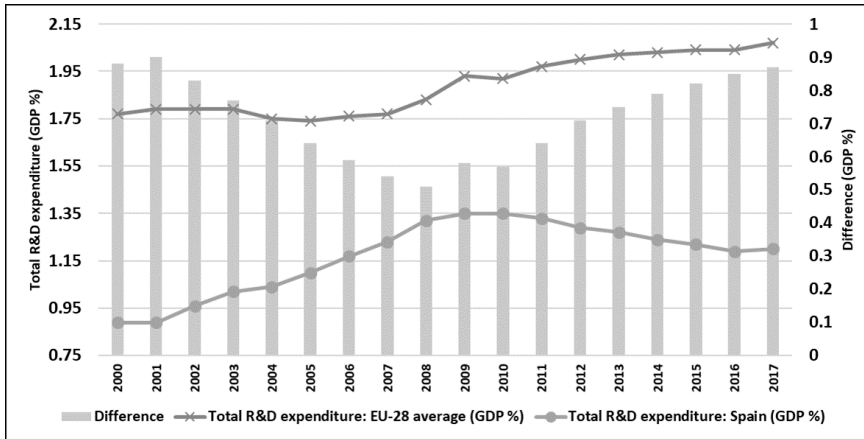
The SIS has not grown as fast as the innovation systems of neighbouring European economies either, and especially those with which Spain should be compared in terms of wealth (Fundación Cotec 2018). According to the 2017 EIS, Spain has moderate innovation performance that stands at approximately 80 per cent of the EU average. As we can see in Figure 10, several countries with lower GDP per capita have similar (Malta, Cyprus, Portugal, Czech Republic, Estonia and even Lithuania) or even higher innovation performance (Slovenia) than Spain. Only Italy has higher GDP per capita than Spain and poorer innovation performance. It can also be seen that there is an important gap in innovation performance between Spain and countries with higher GDP per capita. The current trend of the SIS is not likely to reduce this distance (Figure 11).

Figure 10: EU countries GDP per capita and innovation performance according to EIS (2017)



Source: Own source adapted from Eurostat and EIS data (including EU and non-EU countries)

Figure 11: Evolution of R&D expenditure (GDP %) in Spain and EU-28 (2000-2017)



Source: Own source adapted from INE and Eurostat data.

During the recession, most of the European countries with highest innovation performances applied countercyclical policies, reinforcing their investment in science as a means to boost economic growth and social improvement, while in Spain the government cut STI policies, bringing very negative effects to the SIS (De-Nó et al., 2018, p. 25; Modrego et al., 2018, p. 6). As shown in Figure 11, Spain has still not returned to the levels of investment in R&D of 2009, while the EU has exceeded them. Some authors talk about a lost decade for STI policies in Spain when referring to this period of time (Fundación Cotec 2018).

The analysis of the current situation suggests that the evolution of the SIS has hit ceilings that advise a thorough redefinition of its policies and of the system itself. The scientific community and an increasing number of national and international organisations that have analysed, monitored and evaluated STI policies have been claiming this for years (COSCE 2017). The SIS has an inherent series of structural issues which, if not tackled, may compromise the long-term economic growth and development of Spain, as well as the welfare of society. These include a lack of collaboration between the public and private agents in the system, despite the awareness of the importance and necessity of this type of joint efforts in Spain (European Council 2018).

5.5. APPLICATION OF THE ANALYTICAL FRAMEWORK

A. Territorial dimension (country)

A.1. PPPs in their historical context and as a cultural set of assumptions

A.1.1. Political-ideological influences

For some authors (Bortolotti, Fantini and Siniscalco 2004), right-wing governments use PPPs more often and start processes earlier, while left-wing governments are more inclined to use in-house resources (Plantinga, de Ridder and Corra 2011). However, it seems that all governments resort to PPP instruments to a certain extent (Krumm 2016) and ideology simply has a greater influence in determining the specific type of instrument and government justification for using them (Gingrich 2011).

At the beginning of the 1980s, privatisation became common place in Western economies. Spain participated in this trend, especially after it joined the European Economic Community. In 1985, a first phase of privatisations was started under the Spanish Socialist Party government, which lasted until 1996. That same year, with the arrival of the conservative *Partido Popular* government, a second phase of privatisations was initiated, coupled with the progressive liberalisation of certain sectors, generally driven by the EU, such as the energy sector, the telecommunications sector and the postal service. From the second half of the nineties onwards, the use of PPP mechanisms intensified, especially in certain sectors such as infrastructures and health. Spain was among the European countries that implemented this type of formulas intensively, with the second highest number of PPPs in the period from 1995 to 2011, only behind the United Kingdom (Švigelj and Hrovatin 2013, p. 77). This trend has changed in recent years, especially at regional level, with the formation of new left-wing coalitions after the 2015 elections in a new political scenario for Spain which began to slow down and even reverse the use of PPPs (Catalá-Pérez and Del-Pino 2018; Del-Pino and Catalá-Pérez 2016).

A.1.2. Territorial design

The capacity of the state government to intervene, as well as the capacity of regional governments to design their own policies and resist State pressures, depends on the degree of decentralisation of powers in specific areas of public policy (López-Santana 2015).

The Spanish Constitution of 1978 established a composite state model that led to the creation of the seventeen Autonomous Communities (AACC). This also meant the beginning of a profound process of decentralisation, transforming the old centralised State into a new one

that features different levels of government (local, regional, state and supra national) with a complex division of powers. The expansion of PPPs has occurred at the three levels of Spanish government (Del-Pino 2015). In fact, from 1998 to 2006, the regions were the stratum of government that most applied this formula (Allard and Trabant 2008). The recent experience with PPPs in the field of active labour market policies is a clear example of conflict of powers (Catalá-Pérez and Del-Pino 2018).

A.1.3. Economic and financial factors

PPPs enable private investment to pay for the construction of infrastructures and the provision of public services. In this sense, an increase in the use of PPPs was expected as a result of the financial crisis. Yet literature is ambiguous in this sense, and in some cases, governments could have reduced the role of other levels of government or actors and even recentralised power in order to better control their accounts and the results of their policies (Braun and Trein 2014). In the case of Spain, one of the criticisms received as a consequence of the application of PPPs was that it had been done without a strategic perspective, and was based solely on the budgetary objectives of increasing investments in infrastructure, on the one hand, and reducing public debt on the other (Allard and Trabant 2008).

A.1.4. Administrative culture

The different PPP formulas are management instruments linked originally to the paradigm of New Public Management (Pollitt and Bouckaert 2017). However, the degree of implementation of these reforms has varied considerably among European countries, based on their differing political and legal backgrounds (Ferlie and Steane 2002, p. 1461).

In Spain, the last major reform project was carried out in 2012 by the CORA commission. This focused mainly on thinning the State apparatus and, in general, had little impact on organisational culture. In Spain *“the modernizing processes have not really had the will to modify the administrative culture or they have not achieved it due, essentially, to the lack of political leadership and the scarce perseverance in the changes introduced”* (Arenilla 2017, p. 314).

A.1.5. Institutional framework of PPPs in general

Institutional framework refers to the legal framework for PPPs and the different bodies in charge of their promotion and institutionalisation (Pastor-Albaladejo and Medina-Mairal 2016). When referring to the regulatory framework in Spain, the only direct regulatory reference governing PPPs disappeared with the approval of the new Public Procurement Law in 2017. The former specific public-private collaboration contract no longer exists, and the law only regulates concessions, which are only one of the possible PPP formulas.

In terms of the bodies responsible for the promotion and institutionalisation of PPPs, the Public Procurement Law also establishes an institutional framework, yet it should be borne in mind that this is a general framework for the whole scope of public procurement (Pastor-Albaladejo and Medina-Mairal 2016). About PPPs, the National Evaluation Office, created by law in 2015 but not developed as such to date, aimed to analyse the financial sustainability of construction and public service concession contracts (typical PPPs) and to coordinate and monitor the efficiency and viability of PPP investment projects. After several legal reforms, nowadays it has lost its independence, official name and original PPP analysis functions.

B. Sectoral dimension (STI policies)

B.1. PPPs as a governance model

B.1.1. Sectoral legal framework

The Spanish Science Law defines the SIS as the set of public and private agents that develop financing, performance and coordination functions as well as the relationships, structures, measures and actions that are implemented to promote, develop and support STI policies (horizontal governance). In addition, the SIS is considered as a system of systems that brings together the mechanisms, plans and actions that can be defined and implemented both by regional and national government (vertical governance) in the public sphere.

According to the law, one of the challenges that the SIS must tackle is to ensure greater collaboration among its agents through a governance model based on public-private collaboration. In fact, one of its general objectives is to strengthen this collaboration. The fundamental instrument on which SIS governance pivots is the Spanish Strategy for STI, which is configured as the multi-year national reference framework to achieve the general objectives of the law. It is aligned with European policies and is developed by the Spanish State through its State Plans. The AACC, in turn, develop it through their own organisational and planning instruments. In fact, the European Commission conditioned access to structural funds to the definition of regional priorities, through the Research and Innovation Smart Specialisation Strategies (RIS3).

The Spanish Science Law is therefore the basic legal framework for STI policies in Spain. However, there are other regulations which have an impact in this field such as the Public Procurement Law; the Subsidy Law and the annual State budget laws; the University Law; the Patents Law; and the Entrepreneur Support Law.

B.1.2. Institutional framework: innovation system

B.1.2.1. Vertical governance: agents and distribution of power

One of the SIS problems highlighted by the European Council (2018) is the weak coordination between national and regional levels in terms of the design, application and evaluation of STI policies.

The Spanish Constitution establishes that the State has exclusive authority over the promotion and general coordination of scientific and technical research. Conversely, the Constitution gives the AACC powers to promote culture and research. The Constitutional Court has ruled that both the State and the AACC are competent in the promotion of scientific and technical research, and beyond the competence of the latter in matters of general coordination, both levels of government have full legislative and executive functions. The AACC have wholeheartedly embraced the role of promoting innovation, establishing their own mechanisms to support technological innovation, given that these are not subject to general State coordination (Díez-Bueso 2013). This theoretical separation between scientific and technological activities and innovation does not exist in practice, which adds confusion to the distribution of power.

Finally, local governments lack specific powers, but are supported in general by Local Statutes (Gómez-Puente 2007, p. 262). Thus, the role of local entities in the field of innovation is growing thanks to concepts such as smart cities and living labs, turning them into optimal fertilisation and hybridisation environments for research and innovation to drive urban development.

The Spanish Ministry of Science, which has suffered much instability in recent years, is in charge of the coordination of STI policies and their management at national level. Moreover, the STI Policy Council is the highest general coordinating body for the SIS. It is made up of important State and regional members. It works together with the STI Advisory Council, which include the most representative business associations, trade unions and leading members of the scientific and technological community. Thus, this body is also linked to horizontal governance. These coordinating agents worked on drafting and approving the Spanish Strategy for the period 2013-2020 and are at present drawing up the new Spanish Strategy for 2021-2027.

On the other hand, the STI Public Policies Network also acts as a mechanism for multilevel coordination of public STI actions to generate synergies between regional, national and European bodies. This Network held its 7th Annual Meeting in March 2018, but evidence of its activities beyond 2015 is scarce.

B.1.2.2. Horizontal governance: agents, roles and level of involvement

Coordinating agents

Besides the competent ministry, planning functions at national level are carried out by the Executive Committee for STI Policy, the government body that plans and monitors the STI policy and coordinates the different ministerial departments involved in the implementation of this policy.

The STI Advisory Council is the (horizontal) participation body for the scientific and technological community and for economic and social agents, formally regulated by the 2015 law. The current minister affirmed that the Council should be empowered “*as an organ of participation of the scientific community and of the economic and social agents*” because until now it had not met ‘with the desirable frequency and its deliberations have not been made public’ (General Secretariat of the Congress 2018, p. 4).

Likewise, the Ministry of Finance could be mentioned as a coordinating agent, as it is responsible for preparing the State Budget law (PGE) according to the proposals of the different ministries, as well as the different committees created for this purpose, since these are the legal instruments that distribute the public funds for STI policies to the different financing agents involved in them.

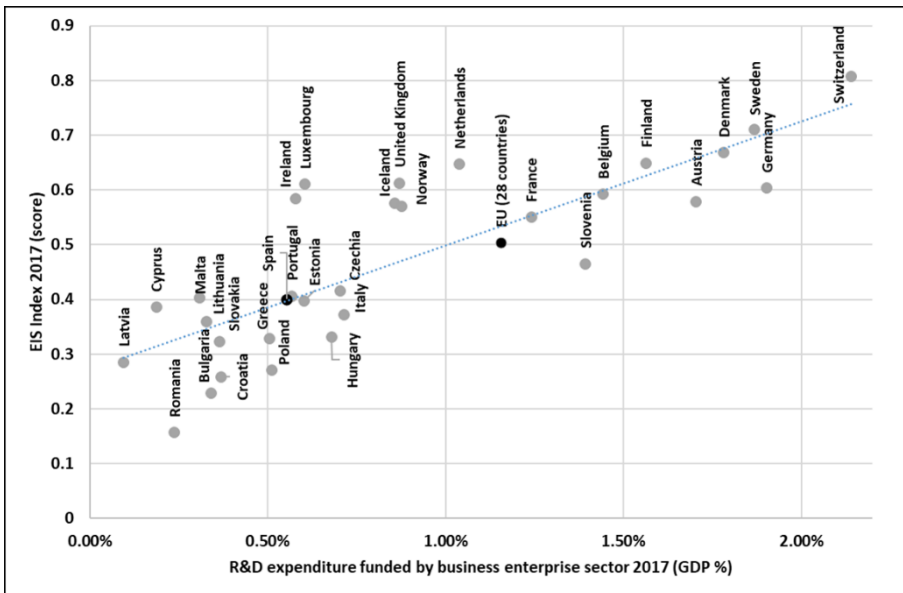
Financing agents

Different Spanish governments have repeatedly been criticised by the scientific community for allocating scarce resources and not paying due attention to STI policies. This has led to a weak SIS, lacking the necessary financial and human resources and structures, instruments and management regulations and making it extremely difficult to perform research activities (Fundación Cotec 2018). Historically, the weight of the PG46 (the spending policy for STI policies) in the state budget has always been very limited and governments have never taken an active decision to promote this type of policy (Modrego et al. 2018, p. 7). The weight of the PG46 out of the total 2018 budget has only increased by 0.17 per cent compared to the year 2000. Since the beginning of the recession, the resources allocated in the PG46 have fallen by approximately 30 per cent (De-Nó, Molero-Zayas and Fernández-Zubieta 2018, p. 8). In addition, the earmarked funds have not been spent. In recent years, only around 30 per cent of the funds allocated have been used, a figure which is well below the forecast (Modrego et al. 2018, p. 2). The lowest levels are found in financial assets, mainly used to finance innovation activities in companies through credit instruments (De-Nó, Molero-Zayas and Fernández-Zubieta 2018, p. 21). In fact, public loans for business R&D have dropped by

more than 20 per cent since 2011 (Fundación Cotec 2018 p. 102) when, for example, there was evidence that public support increased the chances of a firm cooperating with a public research organisation (Busom and Fernández-Ribas 2008).

In this context, the degree of financial involvement of the Spanish private sector in the SIS is significantly below the European average and is way below the leading countries in investment and technological innovation. Figure 12 shows the internal R&D expenditure funded by the EU countries' business sectors as a percentage of GDP in relation to their innovation performance, according to the 2017 EIS. The higher the funding participation of the business sector, the better the country's innovation performance. In Spain, this variable has remained stable over time, stagnating at around 46 per cent of total R&D expenditure over the last ten years. The lack of clear and decisive public support, with policies appropriate to the characteristics of the business sector is, as has been suggested, one of the main causes of this problem (Fundación Cotec 2018).

Figure 12: Relationship between internal R&D expenditure funded by the business sector and EU countries' innovation performance (2017)

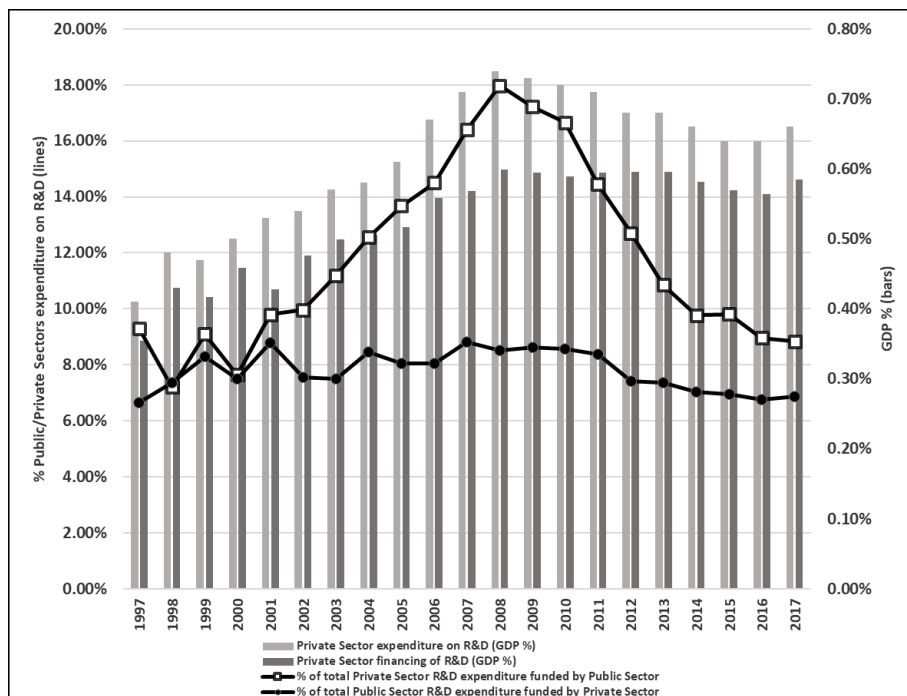


Source: Own source adapted from Eurostat and EIS data*.

* When 2017 data for R&D expenditure were not available, the indicator was calculated with the most recent data available. Switzerland, Norway and Iceland are included in this analysis as they are included in the EIS.

The behavioural pattern of financial flows between the public and private sectors demonstrates the limited structural collaboration between them. In 2017, the public sector financed 86 per cent of its own activities and the private sector financed 82 per cent of its own business activities. Figure 13 shows the percentages of private sector R&D expenditure funded by the public sector and vice versa. The private financing of public expenditure has not changed since 1997, although public financing of private expenditure grew considerably until the beginning of the economic recession in 2008.

Figure 13: Effects of Public Sector funding of Private Sector R&D expenditure (1997-2017)



Source: Own source adapted from INE data*.

* Government and higher education are included in the public sector and business and private non-profits come under the private sector.

Performance agents

The Spanish Unique Scientific and Technical Infrastructures, which are public facilities, resources, equipment and services, dedicated to premium quality, cutting-edge technological research and development, universities and Public Research Organisations (PROs) are responsible for most of the research activity. Yet the scenario becomes complex with the

existence of other public, private and public-private organisations which, in turn, may be assigned to one or several public administrations or operate in different territorial areas (Giachi and Fernández-Esquinas 2018). These organisations include research centres focused on knowledge creation and the so-called interface structures. Technology Centres, Research Results Transfer Offices (OTRIs), Science and Technology Parks and Technological Platforms are the main interface structures mentioned above. In addition to considering them as performance agents, they are elements whose own existence and level of activity are already an interesting measure of the degree to which PPPs are a tool that is effectively applied in the SIS.

The number of Spanish companies that carry out innovation activities is reflected in the annual "Survey on innovation in companies" conducted among Spanish companies with 10 or more employees by the INE. This survey defines EIN companies as those with technological innovations that have been completed or are in progress or which have unsuccessfully tried to innovate during the three years prior to data collection. For the period 2014-16, there were 21,469 EIN companies in Spain. Table 13 includes the number of performance agents, resulting in a complex scenario, taking into account the overlap of these agents at different government levels.

Table 13: SIS performance agents

AGENT	NUMBER	
	Public	Private
Universities	50	36
Public Research Organisations (PROs)	18	
Health research centres	95	
Unique Scientific and Technical Infrastructures	Infrastructures	Facilities
	29	62
Research centres/institutes	Dependent on a university	Non dependent on a university
	512	355
Non-profit institutions for science	40	
EIN companies (2014-2016)	21,469	
Interface structures	Technology Centres	140
	Research Results Transfer Offices (OTRIs)	103
	Technological and scientific parks	82
	Technological platforms	36

Sources: Own source adapted from data taken from the Register of Universities, Centres and Degrees; Map of R&D and Innovation Institutions (ICONO-Fecyt); Map of ICTS; INE; and Ministry of Science, Innovation and Universities.

The main indicators used to analyse the role of performance agents are internal expenditure, the personnel working on STI activities, and the scientific and technological results obtained. However, from the point of view of PPPs, the analysis of the relations that take place between the different actors is particularly interesting in order to seek synergies and find points in common between them to develop innovation processes and manage policies (Boon and Edler 2018, p. 443). The percentages reviewed above of public R&D expenditure financed by the private sector and vice versa could be used as one of them. In addition, the existence of interface structures and joint research structures and the review of certain indicators that aim to measure the number of R&D and innovation activities carried out and results obtained in cooperation (Mulet-Meliá 2018) could also prove to be interesting information.

In the review of the performance agents, the existence of different interface structures is clear (technology centres, OTRIs, science and technology parks and technological platforms). OTRIs and technology platforms arose out of public programmes whose objectives were to facilitate results transfer and increase collaboration among SIS agents. Technology parks arose in Spain, following the American model, to attract high-tech companies and become poles of development. The science parks are a particular variant of this model, generally created in the environment of a university to take advantage of its scientific and technological capacity.

Based on the analysis of the complex network of performance agents, Giachi & Fernández-Esquinas (2018) identified and classified the Spanish CRC, defined as organisations or units within a larger organisation "*that perform research and also have an explicit mission (and related activities) to promote, directly or indirectly, cross-sector collaboration, knowledge and technology transfer, and ultimately innovation*" (Boardman and Gray 2010, p. 450). The 216 Spanish CRCs are divided into three different categories: innovation and technology centres, cooperative research and excellence networks, and *ad hoc* R&D institutes (Giachi and Fernández-Esquinas 2018, p. 162).

Despite the existence of this whole network of interface and CRC structures, the innovation performance of the business sector is not as good as expected. R&D expenditure in terms of GDP percentages in the Spanish private sector is significantly below the EU average (0.66 per cent compared to 1.36 per cent in 2017). Something similar happens when analysing the level of private expenditure on R&D as a percentage of total expenditure on R&D in Spain compared to the European average (55.13 per cent compared to 66.58 per cent in 2017).

In addition, according to the "*Survey on innovation in companies*", there has been a significant decrease in the number of EIN companies since 2004, both in absolute numbers (from 54,119 companies to 21,469) and in percentage terms (from 31.37 per cent to 14.82 per cent of survey population). Within the survey population of companies, those that collaborate with

other actors (including both private and public actors) represent a very low percentage of the total, which has remained stable at around 4 per cent for years. In turn, the number drops further if we only include those that collaborate with universities (32.47 per cent of those that collaborate, i.e. 1953 companies) and research centres (3122 of collaborative companies, representing 51.91 per cent). These data do not differentiate between public or private universities and research centres, so the percentages will be lower if only public actors are taken into account.

Finally, following Mulet (2018), we analysed some of the indicators that are used to draw up the three international indexes commented at methodological section. These indexes are drawn up using wide groups of indicators focused on several innovation performance factors. Table 14 shows the Spanish position in each general ranking index and in those indicators related to public-private partnerships. In all cases except one (the number of public-private co-publications, within the EIS), the Spanish position in specific indicators has worsened compared to the general indexes.

Table 14: Spanish performance in international indexes (2018-19)

INDEX	INDICATORS	SPANISH RANKING	% COUNTRIES ABOVE SPAIN
European Innovation Scoreboard 2019 (including EU and non-EU countries)	Summary Innovation Index	21/37	54.05
	3.2 Linkages	23/37	59.46
	3.2.1 Innovative SMEs collaborating with others	28/37	72.97
	3.2.2 Public-private co-publications	20/37	51.35
	3.2.3 Private co-funding of public R&D expenditure	22/37	56.76
Global Innovation Index 2019	General Index	28/126	21.43
	5.2 Innovation linkages	67/126	52.38
	5.5.1 University/industry research collaboration	64/119	52.94
	5.2.2 State of cluster development	35/119	28.57
	5.2.3 GERD financed by abroad	47/100	46.00
	5.2.4 Joint venture/strategic alliance deals	73/113	63.72
	5.2.5 Patent families filed in at least two offices	30/115	25.22
Global Competitiveness Index 2018	General Index	34/137	24.09
	11.3 State of cluster development	36/137	25.55
	12.4 University - industry collaboration in R&D	67/137	48.18

Source: Own source adapted from EIS 2019, GII 2019 and GCI 2018 data.

B.2. PPPs as a public policy

B.2.1. Evolution

From the perspective of the promotion of PPPs, Giachi (2017, p. 116) defined three stages in the evolution of Spanish STI policies, from the 1960s to the present, following the sequential model established by Jacob et al. (2000, p. 256) regarding the development of collaborative relationships between the scientific and business sectors: 1st phase policies based on the linear model of knowledge transfer; 2nd phase policies favouring a model guided by the market or users; and 3rd phase policies that drive an interactive, integrated or networked model (Table 15).

Table 15: Evolution of Spanish STI policies

	CHARACTERISTICS	TYPES OF POLICIES	MAIN INITIATIVES
1st Stage (1970-1980)	<ul style="list-style-type: none"> - Science policies oriented to technical research promoted by state structures. - Limited business initiatives and few initiatives from public science. 	Scarce 1st phase policies	
		Certain "vanguard" policies of the 2nd phase, limited in scope.	<ul style="list-style-type: none"> - Industrial Research Associations: provide specific industrial sectors with specific technology and know-how from the public research sector. Some of them were the germ of the current Technology Centres. - Joint projects: collaborative research led by companies together with a public research partner.
2nd Stage (1980-1990)	<ul style="list-style-type: none"> - Mainly state initiatives, with increasing prominence of regional governments, companies, universities and scientific researchers. 	1st phase policies	<ul style="list-style-type: none"> - Promotion of the activities of universities and OPIs instead of R&D oriented to industry, to build an R&D system.
		Development of pre-existing 2nd phase policies (alliances and projects)	
		First policies of 3rd phase	<ul style="list-style-type: none"> - Promotion of the Research Results Transfer Offices (OTRIs) to encourage and facilitate cooperation between researchers and companies.
			<ul style="list-style-type: none"> - Promotion of the Technological Parks as poles of industrial development. - Establishment of Science Parks to promote and consolidate the creation of companies in the vicinity of a nearby university. - Opening of OPIs to the private sector from the 90s.

3rd Stage (2000)		1st phase policies are gradually abandoned	
		2nd phase policies already consolidated	
		Development of 3rd phase policies	<ul style="list-style-type: none"> - Promotion of centres of excellence and competence - CIBER action, destined to finance stable collaborative research structures and the constitution of consortiums.
			<ul style="list-style-type: none"> - CENIT Program (National Strategic Consortiums in Technical Research), for the promotion of PPPs and mobilisation of SMEs in high technology projects. The beneficiaries of CENIT were consortiums constituted by at least two large or medium companies, two SMEs and two research organisations (OPI or technology centres). - Promotion of Technological Platforms as public-private structures led by industry, in which all SECTI agents interested in a specific technological field participate.

Source. Adapted from Giachi (2017, p. 127)

The role of regional governments in Spanish STI policies has varied considerably. Some regional measures to promote PPPs have not gone beyond political statements and others have led to policies resulting in the creation of different tools and specific organisations to promote the stability of collaborative research (Giachi 2017, p. 122).

B.2.2. Strategy

According to the law, the measures established by government to strengthen the system should be directed at defining and implementing public-private collaborative management. The aforementioned Spanish Strategy is the tool to enhance all the capabilities of the SIS, facilitating collaboration among all its agents. It establishes four general objectives: promoting jobs and mobility of human resources; promoting excellence in public research institutions and developing highly competitive technological and business capabilities; promoting business leadership in STI activities to increase the competitiveness of industry; and promoting STI activities aimed at tackling global societal challenges. To achieve this, the Strategy explicitly states that government must adopt measures that encourage PPPs, acting directly to remove the obstacles that hinder them.

Regional government innovation strategies also promote collaboration between the agents in the respective systems, proposing measures related to PPPs at different levels. The level of detail differs in each case, since the structure of the regional strategies does not follow a common pattern. However, it can be stated that they are generally aligned with the national Strategy in terms of PPPs.

B.2.3. Policies and instruments

The 2017-2020 State Plan is the current multi-year planning instrument for national level policies within the framework of the Spanish Strategy. It establishes the programmes and sub programmes that make up these policies, their priorities and objectives. There are four programmes that correspond to the four general objectives of the Strategy, which include encouraging collaboration between public and private agents through actions aimed at promoting PPPs as a mechanism to accelerate the circulation and cogeneration of knowledge; strengthening STI environments that contribute to the collaboration between agents, increasing synergies and promoting entrepreneurship in public research centres and universities; and the promotion of instruments for Public Procurement of Innovative Solutions.

Conversely, the Annual Action Programmes include the specific actions and instruments that are proposed each year within each sub programme in the State Plan. These enable the State Plan to be monitored, indicating the expected calendar of calls, the management units, the specific objectives and their main characteristics. The 2018 Annual Action Programme, summarised in Table 16, proposed different instruments based on PPPs at state level for each of the four programmes.

Table 16: State STI policies and instruments based on PPPs

PROGRAMME TO PROMOTE TALENT AND EMPLOYABILITY		
Training Subprogramme	TRAINING OF DOCTORS IN COMPANIES: "INDUSTRIAL DOCTORATES"	Hiring research staff to develop their doctoral thesis in companies and be part of an industrial research project or experimental development.
Incorporation Subprogramme	"TORRES QUEVEDO" GRANTS FOR THE RECRUITMENT OF DOCTORS IN COMPANIES	Financing of the indefinite hiring of doctors in the private business sector to carry out R&D activities.

PROGRAMME TO GENERATE SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL KNOWLEDGE AND STRENGTHEN THE SYSTEM		
Knowledge Generation Subprogramme	ACTIVITIES OF DYNAMISATION OF RESEARCH NETWORKS	Financing the creation and consolidation of research networks that generate synergies among SECTI agents.
Subprogramme to strengthen Institutions	CALL FOR THE "CERVERA" NETWORK	Promotion of collaboration between technological and business agents through their accreditation as "Cervera" Excellence Centres for those who excel for the quality of their scientific-technical research activities and for the impact of their collaborations with the manufacturing community.
BUSINESS LEADERSHIP PROGRAMME		
Subprogramme for Business R&D and innovation	R&D PROJECTS and STRATEGIC R&D PROJECTS	Financing of individual R&D projects, or company consortium projects with a duration of up to 96 months. They may include the participation, through subcontracting, of universities, PROs, etc.
	"CERVERA" TRANSFER PROJECTS and "CERVERA" TECHNICAL PROVISION FUND	Financing of business R&D projects with the participation of "Cervera" Centres.
	INNOVATIVE BUSINESS GROUPS (AEI, from Spanish acronym)	Financing of feasibility studies, various projects and expenses for structures to coordinate and manage incipient AEIs. The AEIs are, basically, clusters.
	PROMOTION OF INNOVATION BY DEMAND AND INNOVATIVE PUBLIC PROCUREMENT	Financing for the development of innovative products and services through the Innovative Public Procurement mechanism.
Subprogramme for the Promotion of Enabling Technologies	R&D PROJECTS	Similar to the R&D projects in the previous subprogramme but in the field of enabling technologies.

PROGRAMME OF R&D AND INNOVATION ORIENTED TO SOCIAL CHALLENGES.		
R&D actions oriented towards Social Challenges	R&D AND INNOVATION PROJECTS: «CHALLENGE COLLABORATION»	Co-financing, as PPPs, of projects into applied research, experimental development and innovation, always coordinated by a company.
	FUNDS FOR TECHNOLOGICAL PLATFORMS	Financing for the creation and consolidation of the state technology platforms network.
	PROJECTS "CIEN" (National Business Research Consortiums)	Promoting the creation of PPP consortiums, led by companies, with the aim of mobilising private investment and have a driving effect on the business community. Because of their ambition, duration and organisation, they have to tackle long-range problems associated with the challenges of society or cross-cutting, sectoral and strategic problems.
	The 2018 Action Programme includes various types of actions based on innovative collaborative projects, promoted by different competent bodies in the areas in which each of the challenges moves, such as, for example, the Ministry of Defence COINCIDENT Programme.	
Strategic Health Programme	According to the State Plan, the Strategic Health Programme encompasses a set of health-specific instruments which contribute to the generation of synergies and complementarities with the actions included in the rest of the programmes.	
Strategic Economy and Digital Society Programme	The State Plan establishes that the Secretary of State for the Information Society will be able to implement different instruments oriented to the development of strategic areas of innovation and the stimulation of demand, encouraging the creation of PPPs and boosting private investment especially in certain ICT technologies.	

Source: Own source adapted from Spanish Ministry of Science, Innovation and Universities (2019).

5.6. RESULTS SUMMARY AND DISCUSSION

The information presented in this section is summarised in Table 17 and Table 18, which show the main ideas of the territorial and sectoral dimension analysis of the SIS.

Table 17: Territorial dimension analysis

DIM.	LEV.	VARIABLES
A. Territorial dimension (country)		
	A.1. PPPs in their historical context and as a cultural set of assumptions	
	A.1.1. Political-ideological influences	
	<ul style="list-style-type: none"> • Since Spain joined the EEC: privatisations and liberalisations (progressive and conservative governments). • Beginning in 1995 (conservative government): the use of PPPs intensified. Until 2011, Spain was the second European country with the most PPPs. • Since 2015: reversal of PPPs, especially at regional level (left-wing government coalitions). 	
	A.1.2. Territorial design	
	<ul style="list-style-type: none"> • Highly decentralised state with local, regional and national governments. PPPs at all levels, especially at regional level. • Complex distribution of powers that causes conflicts in the implementation of certain PPPs. 	
	A.1.3. Economic and financial factors	
	<ul style="list-style-type: none"> • PPPs without a strategic perspective, only with budgetary objectives to increase investments in infrastructure and reduce public debt. • No clear evidence that the crisis caused a greater use of PPPs 	
	A.1.4. Administrative culture	
	<ul style="list-style-type: none"> • From 2000: certain changes in Spanish government in the direction of NPM, but the bureaucratic paradigm still predominates. No far-reaching reforms in the administrative structures. • The last major reform project in 2012, focused on thinning the State apparatus. Little impact on the organisational culture. 	
	A.1.5. Institutional framework for PPPs in general	
	<ul style="list-style-type: none"> • Regulatory framework: no specific laws about PPPs. • Institutional framework: The Public Procurement Law (2017) extends to the whole scope of public procurement, not only for PPPs. • Failed experience: National Evaluation Office (NEO), created as a body in charge of ensuring the efficiency and viability of PPP investment projects, but never developed as such. 	

Source: authors' own

Table 18: Sectoral dimension analysis

DIM.	LEV.	VARIABLES
B. Sectoral dimension (STI policies)		
	B.1. PPPs as a governance model	
	B.1.1. Sectoral legal framework	
	<ul style="list-style-type: none"> • Basic legal framework: Law of Science, according to which, the governance model of the SSCTI must be based on public-private partnerships. • The key SSCTI governance instrument is the Spanish Strategy for STI. • In addition to the Law of Science, there is a wide repertoire of laws which have an impact on the field of STI policies. 	
	B.1.2. Institutional framework: innovation system	
	<i>B.1.2.1. Vertical governance: agents and distribution of power</i>	
	<ul style="list-style-type: none"> • Main state agents: <ul style="list-style-type: none"> ○ Ministry of Science, Innovation and Universities. Great instability in recent years. ○ STI Policy Council: highest general coordinating body, formed by representatives of the State and the AACC. Limited activity since its establishment. ○ STI Public Policies Network: mechanism for multilevel coordination between regional, national and European level. Very limited activity since 2015. • Distribution of power regarding Science and Technology policies: <ul style="list-style-type: none"> ○ State: general coordination. ○ State and AACC: full legislative and executive functions for the promotion of scientific and technical research. • Distribution of power regarding innovation policies: <ul style="list-style-type: none"> ○ Spanish Constitution does not reserve any exclusive competences in this matter for the State. ○ AACC have established their own mechanisms to support technological innovation. • Local governments: STI policies have general support in Local Statutes. The role of local government as poles of innovation is growing. • State, regional and local governments are conditioned by the general EU STI policies framework. 	

B.1.2.2. Horizontal governance: agents, roles and level of involvement

Coordination agents

- Government bodies and entities linked to or reporting to government bodies, when they organise means and resources to carry out common actions in scientific and technical research or innovation.
- Main state coordination agents:
 - Ministry of Science, Innovation and Universities.
 - Executive Committee for STI Policy: coordination between the ministerial departments involved in the implementation of STI policy.
 - STI Advisory Council: body in which the scientific community and economic and social agents participate (horizontal). Little prominence since its creation.

Financing agents

- Government bodies and entities linked to or reporting to government bodies and private entities, when they cover the expenses or costs of scientific and technical research or innovation activities carried out by other agents, or contribute with the resources necessary to carry out these activities.
- Public sector as financing agent:
 - Limited allocated public budgets for STI policies. 2018 budget at the levels of the 2000 budget.
 - Very low percentages of budgets actually executed.
- Private sector as financing agent:
 - Very low levels of private funding of STI activities. Well below the EU average.
 - Spanish manufacturing industry: weak innovative orientation, very high percentage of SMEs, very few large companies as innovation drivers and little prominence of the high-tech sectors.
- Financial flows between the public and private sectors: limited structural collaboration between both segments.

Performance agents

- Performance agents are all the public and private entities that carry out or support scientific and technical research or innovation.
- Complex scenario of performance agents.
- Role of companies as performance agents must be prominent but in Spain:
 - R&D expenditure on GDP % in the private sector is significantly below the EU average.
 - Significant decrease in the number of innovative companies since 2004.
 - Very low percentage of innovative companies collaborating with public actors.
- Main indicators to analyse the role of performance agents from the point of view of PPPs
 - % of public R&D expenditure financed by the private sector and vice versa: very limited financial flows.
 - Existence of Interface Structures: technology centres (140), OTRIs (103), science and technology parks (82) and Technology Platforms (36).
 - Existence of joint research structures: 216 Collaborative Research Centres (CRC) catalogued.
 - Indicators measuring public-private linkages according to different indexes: poor Spanish performance.

	B.2. PPP as public policy
	B.2.1. Evolution
	<ul style="list-style-type: none"> • Three main stages in the evolution of the Spanish STI policies based on PPPs <ul style="list-style-type: none"> ○ 1970-1980: Isolated initiatives based on alliances and collaborative research projects. ○ 1980-1990: Policies aimed at strengthening the public R&D system and the creation of interface structures. ○ 2000-2010: Promotion of centres of excellence, large consortiums and Technology Platforms. • Since 2000, prominence of regional governments, taking on an ever greater role in the implementation of their own policies.
	B.2.2. Strategy
	<ul style="list-style-type: none"> • Law establishes that defining and implementing public-private partnerships is a must for the SSCTI. • The Spanish Strategy proposes four general objectives, in which the collaboration between public and private agents is a key factor: government must adopt measures that encourage PPPs, acting directly to remove the obstacles that hinder them. • Regional innovation strategies are generally aligned with the approaches of the EECTI.
	B.2.3. Policies and instruments
	<ul style="list-style-type: none"> • The 2017-2020 State Plan establishes the programmes and sub programmes that make up STI state policies. • The Annual Action Programmes include the specific instruments included within each of the sub programmes. The last one published is from 2018. • The main instruments are focused on: <ul style="list-style-type: none"> ○ Financing hiring of pre- and post-doctoral researchers in companies. ○ Promotion of research networks and excellence centres. ○ Financing R&D collaborative projects. ○ Promotion of public-private consortiums.

Source: authors' own.

Spain has regularly used PPPs in the last fifteen years in various sectors. This trend has been related to reformist currents in governments seeking optimisation and rationalisation, though in Spain it has been more a case of searching for alternative sources of funding in a context of austerity. The influence of Europe has also been important. More recently, the latest changes in national and regional governments have begun to slow and even reverse the trend towards PPPs in certain sectors. This short-term vision has led Spain to become one of the countries with the highest number of PPP-specific experiences yet with one of the least developed institutional frameworks.

Reducing the debate over the suitability of PPPs to a merely ideological issue or considering them solely as a source of alternative funding means ignoring the potential that they can have as a strategic element for public management and the creation of public value. In the field of STI policies, the need to strengthen the collaboration between public and private SIS agents to generate knowledge and to govern the system is evident. In fact, the improvement of the conditions for effective collaboration between public and private agents in the SIS is considered as one of the driving principles of the law itself. Yet the numerous laws add an excessive bureaucratic burden to the establishment of these relationships, and to the normal functioning of scientific activity in Spain (Larraga 2017, p. 56).

On the other hand, the presence of STI policies on the political agenda has been marked by instability due mainly to two factors. First, there has been no clear political commitment to them. The activity of vertical and horizontal coordination bodies has been reduced to the mere fulfilment of the legal requirements for their establishment whilst drawing up the national Strategy. Secondly, STI policy budgets are not a State priority. They fell dramatically in times of recession and are still at levels of more than ten years ago.

There is a proliferation of new semi-public R&D organisms looking for greater administrative flexibility and trying to obtain higher levels of mainly private financing (Giachi and Fernández-Esquinas 2018, p. 159). While it is true that private financing is necessary, so is the effective involvement of companies in STI activities. Yet the role of the private sector is not as salient as expected in terms of financing and innovation performance. This situation must also be understood in the context of a multilevel government with shared and even overlapping powers that contribute to increasing the variability of the system (Lanahan and Feldman 2015).

There are diverse groups of performance agents, with different types of interface structures and CRC. Many of them are assigned to regional and even local governments. By contrast, there is no strong national public programme focused on coordinating their activities. Thus, their existence is not reflected in more interaction between public and private agents.

Initiatives such as the creation of the *Cervera* Network, which follows models such as the German Fraunhofer network, have barely taken off. Programmes based on the creation of large public-private consortiums have been based on former successful experiences (CENIT) but they are not achieving the same results. Other instruments have not even been implemented. In general, instruments are based in the public sector whose role is essentially to fund R&D projects and accredit research centres. Although these instruments are defined as 3rd phase policies, they are functioning as 2nd phase and even 1st phase policies.

This scenario reflects what certain authors call the seven plagues of Spanish scientific policy: excessive bureaucracy; political randomness; absence of institutions; budgetary instability; indifference of the economic powers; lack of strategy; and individualism as a way of survival (Larraga 2017, p. 59). The recovery of the Spanish Ministry of Science, the increase of the State R&D budget and the approval of urgent measures to eliminate bureaucratic obstacles are recent measures that seek to restructure the SIS. Yet they are very small steps given the long road ahead.

5.7. CONCLUSIONS

Koschatzky and Stahlecker (2016a) stated that different contextual factors have influenced the path of PPPs in each country. We have mentioned them at the beginning of this paper. Although it would be advisable to carry out a comparative analysis based on the model proposed in this paper, the analysis of the case of Spain clearly reveals the existence of these influences in the territorial and sectoral dimensions of PPPs in innovation. For example, if PPPs had basically been created in Spain as an alternative financing instrument in certain social services or infrastructures, their application in the field of STI policies would have followed the same trend. Given that there is no institutional framework for PPPs at state level in the field of STI policies, the existence of specific coordination bodies does not imply the existence of that institutional framework at sectoral level either.

The model has also enabled us to review how the two dimensions of innovation system governance described in the literature are structured (Hassink and Marques 2015; Magro and Wilson 2013). In the Spanish case, this shows that the degree of coordination between the different levels of government is weak, and that the collaboration required between public and private agents is not enough to be the driving force that moves the system forward (Muscio, Reid and Rivera-Leon 2015), despite the existence of a strategy that promotes it and policies and instruments that seek to foster it. The likely issue is that the proposed instruments do not encourage interactive innovation models or modes of open knowledge generation that require the effective participation of all agents in the process which, for the

literature, are fundamental in promoting innovation (Cunningham and Gök 2016; Rasmussen and Redi 2016).

From an evolutionary approach, the instruments for promoting public-private collaboration should be based on increasing cognitive capacity and improving diversity and selectivity in a multi-level environment (Laranja, Uyarra and Flanagan 2008). The implementation of co-creation models based on open innovation platforms and the promotion of innovative public procurement formulas are valuable instruments in this regard. As Raunio et al. (2018) stated, the public sector must adopt a more dynamic role as a platform provider, co-creator and even as an innovative customer, transitioning from classic cluster policies to innovation platform policies. Kuhlman and Rip (2018, p. 451) talk about next-generation innovation policies whose *“designs can build on ‘creative corporatism’, a concept in which governments (and/or related international alliances) will adopt the crucial role of facilitating broader, more diverse ‘varieties of cooperation’ in advanced capitalist economies”*. In addition, multilevel coordination must be real and involve not only regional governments but also local initiatives that are becoming increasingly important. In short, the vertical and the horizontal collaborations between agents need to evolve from being merely well-intentioned statements and specific contractual experiences to real, fully systematised and institutionalised practices.

Finally, the analytical capabilities of the model presented will ultimately be determined by the degree of certainty that establishes whether specific public intervention for the promotion of innovation can be considered as an example of PPPs. In most cases, it may be necessary to analyse the organisational dimension in greater depth through an empirical analysis to ascertain whether it actually behaves like the PPPs defined in this paper. Yet this goes beyond the scope of this work and should be explored in future research.

CAPÍTULO 6. UNIVERSITY-INDUSTRY COLLABORATION THROUGH OPEN INNOVATION PLATFORMS: THE DEMOLA MODEL IN FINLAND AND SPAIN

CATALÁ-PÉREZ, D., RASK, M. y DE-MIGUEL-MOLINA, M., 2019. University-industry collaboration through open innovation platforms: The Demola model in Finland and Spain. *Technovation*, no. En revisión, pp. 0-0.

ABSTRACT

The next generation of Science, Technology & Innovation (STI) policies will be defined by mission orientation and co-creation processes, and implemented by dynamic public-private partnerships. However, the experience of European countries up to now in attempting to boost cooperation in innovation reveals a very different story. Beyond some contextual factors, the characteristics of the agents involved, the dynamics of their relationships and the design of the collaboration tools also have a critical influence at organisational level. This paper aims to identify these organisational factors in different contexts through the analysis of the Demola model, a university-industry innovation platform created in Finland which has spread to other countries, including Spain. Demola applies a standardised model but it has differences in its functioning depending on the national levels of collaboration in the innovation systems. In our case study, we have compared Finland and Spain, bearing in mind the features of the agents involved and their relationships, through a content analysis of primary and secondary information. The results of the study show that the institutional structure of the collaboration and the organisational culture of each institution are key factors in its functioning. These results can be useful for innovation managers, university leaders, educational experts and policy makers.

Key words: public-private partnerships; university-industry collaboration; innovation; co-creation; Demola.

RESUMEN

Las políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación de nueva generación se definen por su orientación a misión específicas y los procesos de co-creación, y se implementan mediante fórmulas dinámicas de colaboración público-privada. La experiencia de los países europeos respecto del impulso de esta colaboración en innovación muestra resultados bastante diferentes. Más allá de algunos factores contextuales, a nivel organizacional, las características de los agentes involucrados, la dinámica de sus relaciones y el diseño de las herramientas de colaboración tienen una influencia crítica. Este documento tiene como objetivo identificar estos factores organizacionales en diferentes contextos, a través del análisis del modelo Demola, una plataforma de innovación en la que participan la universidad y la industria, nacida en Finlandia y extendida a varios países, incluida España. Demola aplica un modelo estandarizado, pero su funcionamiento presenta diferencias dependiendo de los niveles de colaboración existentes en los sistemas de innovación. En este trabajo se compara el funcionamiento del modelo en Finlandia y España teniendo en cuenta las características de los agentes involucrados y sus relaciones, a través de un análisis de contenido de información

primaria y secundaria. Los resultados del estudio muestran que la estructura institucional de la colaboración y la cultura organizacional de cada institución, son factores clave en su funcionamiento. Estos resultados pueden ser útiles para los gestores de la innovación, para los responsables de las universidades y expertos en educación y para los responsables de las políticas públicas.

Palabras clave: colaboración público-privada; colaboración industria-universidad; innovación; co-creación; Demola.

6.1. INTRODUCTION

Public intervention is justified in innovation systems by systemic failures that occur as a result of relational dysfunctions between their public and private agents (Borrás 2011; Fagerberg 2017). Public policies aimed at solving them are largely based on different Public-Private Partnership (PPP) formulas, which much of the literature considers to be the most appropriate instrument to solve this issue (Muscio, Reid and Rivera-Leon 2015; Kattel and Mazzucato 2018). In this paper, PPPs in innovation are considered as formal mid or long-term relationships established between public and private agents within a framework set out by the competent authorities to jointly finance, operate and manage innovation activities, in which risks and benefits are shared between the agents involved (Catalá-Pérez and De-Miguel-Molina 2018b).

Since 2004, all EU countries have promoted policies to improve public-private collaboration in innovation systems with varying degrees of success (Izsák, Markianidou and Radošević 2013, p. 52-58). A significant part of the literature agrees on the existence of determining factors that account for this success (Rybnicek and Königgruber 2019). Another part is interested in identifying the factors that best account for the innovative performance of the particular collaborations (Carbonara and Pellegrino 2018; 2019). However, there is little evidence about the factors that affect the predisposition of a system to promote such policies, beyond the definition of the “innovation policy mix” patterns of a particular country (Izsák, Markianidou and Radošević 2013) or region (Kroll 2016), whose variables include the dissemination level of these PPP experiences.

The definition of these clusters suggests that there are contextual factors, related to the territory and the innovation system, that influence the spread of PPPs in an innovation system (Kroll 2016). Yet, in addition to territorial and sectorial factors, organisational factors (including structural, cultural and behavioural factors) also influence the success of a PPP initiative (Bjursell y Engström 2019; Parrado Díez and Reynaers 2017), and also affect the system’s predisposition to promote PPPs in innovation. As Borrás (2011) stated,

organisational capacity is an “*institutionally determined factor explaining diversity in processes and degrees of policy learning and change*”.

Thus, this paper aims to identify the factors related to the organisational and institutional structure of the PPPs themselves, which hinder or facilitate their implementation as a public policy in a given context. Therefore, the main research question is which characteristics of the agents involved in the PPP and of the collaboration formulas are decisive for their dissemination in that context? To answer this, this paper proposes the application of an analytical model (Catalá-Pérez and De-Miguel-Molina 2018b), which also enables PPPs to be studied via their organisational dimension, and through the revision of a specific PPP instrument, the Demola model. Demola can be considered as a PPP in the framework of the current platform policy trend (Raunio, Räsänen and Kautonen 2016). It is applied in different countries following a globally standardised methodology; and it is an international award-winning model which has been successfully tested in Finland, where it was created in 2008 (Raunio et al. 2016). Thus, the proposal is to compare the model between the successful Finnish context and the poor collaborative Spanish system, where Demola has existed for six years.

The outcomes of this paper will thus contribute to academic discussions on PPPs in innovation broadening the knowledge on factors contributing to their dissemination in different innovation contexts. Moreover, this knowledge will be useful for 1) innovation managers interested in learning about an innovative approach to industrial renewal, 2) university leaders and educational experts interested in finding new ways to connect university education to real-life problems and industrial processes, 3) and policymakers to ascertain the success factors that are key to fostering such PPP instruments.

6.2. A NEW SCENARIO FOR UNIVERSITY-INDUSTRY COLLABORATION

6.2.1. Next generation innovation policies

The Sustainable Development Goals (UN General Assembly 2015) constitute major challenges. How they are tackled and achieved by government will determine the design of different public policies. These include science, technology and innovation policies which, beyond their importance for economic growth, must play a fundamental role in addressing these challenges. Accordingly, this will require new approaches in redefining their design (OECD 2015a; Roure et al. 2015, p. 12). In this context, some of the literature has proposed a transformative innovation policy model leaving behind the policy design frameworks based on the promotion of R&D and the innovation system approach (Schot and Steinmueller 2018;

Diercks, Larsen and Steward 2019). Other authors argue that the transition to new policies must be based on the experience and knowledge accumulated through these frameworks (Fagerberg 2018), thus emphasising and redefining the role of fundamental actors, such as the public sector (Kuhlmann and Rip 2018; Kattel and Mazzucato 2018), the business sector (Giuliani 2018) and civil society (Rask et al. 2018). From this perspective, proposals such as mission-oriented (Mazzucato 2018) and challenge-oriented (Boon and Edler 2018) STI policies try to give specific answers to the demands of this new scenario.

From a “traditional” systemic perspective, collaboration between public and private agents in an innovation system is essential both for the generation and transfer of knowledge, and for the governance of the system itself (Catalá-Pérez and De-Miguel-Molina 2018b). Within this next-generation STI policy framework, public-private interaction becomes the backbone of each policy. It requires governments to embrace a metagovernance perspective that creates conditions for others to self-organise and experiment around societal challenges (Edler and Boon 2018). In this sense, from a holistic approach, Edquist (2019, p. 871) states that the public sector *“should support or supplement the actions of the private sector”*. Kuhlmann and Rip (2018) talk about creative corporatism, a concept in which governments can adopt the crucial role of facilitating broader and more diverse varieties of cooperation. Thus, governments are responsible for organising platforms for collective action through, for example, what the authors themselves call transformative PPPs (Kuhlmann and Rip 2018, p. 448). In fact, according to Kattel and Mazzucato (2018, p. 798) major challenges can only be solved through dynamic PPPs, in which *“public, private, and third sector actors can work together in new ways to co-create and shape the markets of the future”* (Mazzucato 2018, p. 813).

For some authors, this transition to next generation innovation policies also implies evolving from old-fashioned cluster policies to new platform policies in which concepts like co-creation are combined with the paradigm of open innovation (Chesbrough 2003), the Triple (Etzkowitz and Leydesdorff 1995), Quadruple and even Quintuple Helix models (Carayannis and Campbell 2010) and the “knowledge triangle” strategy (Raunio et al. 2018; Raunio, Räsänen and Kautonen 2016; Raunio et al. 2016). Thus, the concept of open innovation platforms (OIP) emerges as *“any operating environment, technology, system, company, product or service, whose development and/or content production has been systematically opened up to outside developers and value creation, and whose key aims are the benefit produced by the platform's users to each other and the network effect brought by participation”* (Raunio et al. 2016, p. 12). This concept of OIP is directly related to the transformative and dynamic PPPs commented by Kuhlmann and Rip (2018, p. 448) and Mazzucato (2018, p. 813).

6.2.2. Success factors for university-industry collaboration

University-industry is one of the most studied types of public-private collaboration and has a long tradition in many countries around the world (Ankrah and Al-Tabbaa 2015). Yet there are several factors that can influence it. Cottam (1990) differentiated between soft barriers, i.e. those which arise as a result of the human aspects of the relationship, and hard barriers, which arise from the technical aspects of the relationship. Since then, other authors have tried to identify the factors that lead to the success of this collaboration (Bruneel, D'Este and Salter 2010; Muscio and Vallanti 2014; for example, Bjursell and Engström 2019).

Rybnicek and Königgruber (2019, p. 228-230), based on a systematic and exhaustive review of the literature, proposed a model that synthesised the success factors for university-industry collaboration. They divided success factors into four general groups included in the collaboration framework: agents/organisations (institutional factors), relationships (relationship factors), results (output factors) and context (framework factors). Some factors could be considered as organisational culture factors: “structure”, which is related to bureaucracy, the flexibility of organisations and to decision-making differences; “commitment”, which refers to the issues of how much a person or an organisation identifies with the collaboration and its goals; “trust” between organisations; “willingness to change” which means, *“adapting to different circumstances and cultures, being open to listening and managing corporate changes”*; and “communication”, which implies regular interaction, continuous feedback, mutual exchange of information and updating partners about incidents and new activities. The authors also identify what they call moderators, which represent collaboration circumstances that can have an impact on the way individual factors affect the partnership: the collaboration phase, the size of the partners, the organisational level and the (scientific) discipline.

Finally, literature is almost unanimous in accepting the influence of national culture on innovative performance. There are several studies analysing the effect of Hofstede’s cultural dimensions on the level of innovation performance in a specific country (Khan and Cox 2017; Moonen 2017; Andrijauskiene and Dumciuviene 2018).

6.3. METHODOLOGY

The literature proposes a transition to new public innovation policies in which actors, especially the public sector, are expected to take a more active role. In this sense, Rotmans et al. (2001, p. 19) talked about macro, meso and micro levels when analysing transition management in public policy. The analytical framework used in this work (Catalá-Pérez and De-Miguel-Molina 2018b) proposes an analysis of PPPs from a multidimensional approach,

establishing the territorial (macro), sectorial (meso) and organisational (micro) dimensions (see Table 19).

Table 19: Multidimensional analytical framework

DIMENSIONS	LEVELS	VARIABLES
D. Territorial dimension (country)		
	D.1. PPPs as a historical context and a cultural set of assumptions	
		D.1.1. Political-ideological influences
		D.1.2. Territorial design
		D.1.3. Economic and financial factors
		D.1.4. Administrative culture
		D.1.5. Institutional framework for PPPs in general
E. Sectorial dimension (STI policies)		
	E.1. PPPs as a governance model	
		E.1.1. Sectoral legal framework
		E.1.2. Institutional framework: innovation system
		E.1.2.1. Vertical governance: agents and competence distribution
		E.1.2.2. Horizontal governance: agents, roles and level of involvement
	E.2. PPP as a public policy	
		E.2.1. Evolution
		E.2.2. Strategy
		E.2.3. Policies Instruments/tools
F. Organisational dimension		
	F.1. PPP as a management tool / PPP as a project	
	F.1.1. Purpose of the PPP	Scope
		Objective
	F.1.2. Temporary validity	Service or activity affected
		Agents involved, and role assumed
	F.1.3. Complexity	Short/medium/long term
		Distribution of functions
	F.1.4. Shared responsibilities	Public control and supervision
		Resources
		Costs
		Benefits
	F.1.5. Formalisation	Risks
		Type of PPP relationship
		Form of formalisation

Source: Adapted from Catalá-Pérez and de-Miguel-Molina (2018)

Given the scope of this paper, this analytical model has been applied solely to review the organisational dimension of a specific PPP instrument. However, as territorial and sectorial dimensions also have a major influence on how an innovation system is structured (Catalá-Pérez and De-Miguel-Molina 2018b), a brief approximation to these contextual factors would seem necessary in order to better understand the research results. In that sense, the comparison between Spain and Finland is interesting given both countries' experience with Demola yet there are differences regarding collaboration at innovation performance levels.

From a methodological point of view, a single case was analysed by process tracing, which is an appropriate methodology when we want to find the relationships between the analysed variables and establish whether certain variables can explain the result of a process (Beach 2017). As is usual in case studies on public policies, the approach followed was basically of a qualitative nature, although some quantitative data were presented (Gerring 2017). The data gathered consisted of secondary and primary information and it was collected from different sources to facilitate data triangulation. Regarding the techniques used, part of the information was collected from a critical documentary review of scientific articles, working documents, policy reports, legislation and other official Spanish and Finnish publications. In addition, other data collection techniques were used: direct observation in two Demola work sessions; a focus group session with nine public policy and co-creation experts discussing the Demola model as a PPP; and twelve in-depth semi-structured interviews with different Finnish and Spanish actors involved in the Demola model. All the fieldwork was carried out between January and September 2019. For more details about the interviews and the rest of this fieldwork, see Appendix 1.

The content analysis of the information was carried out through the qualitative analysis software Atlas.ti. This software enables researchers to associate codes with text fragments and is especially useful in certain areas of the social sciences (Hwang 2008). It enables researchers to identify, organise, analyse and provide patterns from careful reading and rereading of the information collected, identifying numerous cross references, linking several concepts and opinions, and thus inferring results (Braun and Clarke 2006). The codes defined for this analysis coincided with the organisational dimension variables of the analytical model used, which were related to the structure and characteristics of PPPs. Yet, given the relevance of the aforementioned study about collaboration success factors by Rybnicek and Königsgruber (2019), the so-called moderators and factors directly related to organisational culture were also codified in order to check their possible relationships with the model variables. Table 20 shows the codes defined for the analysis.

Table 20: List of codes

CODE NAME	CODE ID
Purpose of the PPP	C1
Scope of the PPP	C1.1
Objective of the PPP	C1.2
Service or activity affected by the PPP	C1.3
Agents involved in and role taken in the PPP	C1.4
Demola Model	C1.4.1
Operator	C1.4.2
Student teams	C1.4.3
Corporations	C1.4.4
Universities	C1.4.5
Public sector	C1.4.6
Individuals	C1.4.7
Temporary validity of the PPP	C2
Complexity of the PPP	C3
Distribution of functions	C3.1
Public control and supervision	C3.2
Shared responsibilities	C4
Resources per agent	C4.1
Costs per agent	C4.2
Benefits per agent	C4.3
Risks per agent	C4.4
Formalisation of the PPP	C5
Type of formalisation	C5.1
Type of PPP relationship	C5.2
Moderators	C6
Different disciplines	C6.1
Different organisational levels	C6.2
Different scales	C6.3
Collaboration phase	C6.4
Organisational culture	C7
Commitment	C7.1
Communication	C7.2
Structure	C7.3
Trust	C7.4
Willingness to change	C7.5

Source: authors' own.

Then, the Atlas.ti consultation tool was used to obtain code-document tables and a concurrency analysis (see Appendix 2). Thus, the review of the codes that occurred in the same quote facilitated the establishment of certain relationships between those codes and, therefore, between the variables they represented. The codes with the highest rooting were identified for the Spanish and Finnish cases, depending on the actors involved. The detailed

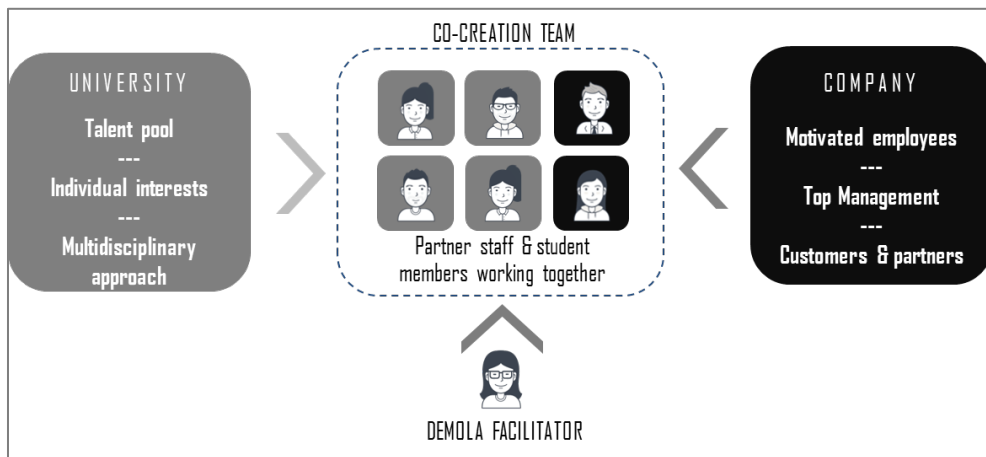
review of the citations in which the concurrences occurred indicated in which sense the specific factor influenced the PPP experience. When a specific quotation was cited in the text, textually or to support arguments, the document code and the quotation number is indicated in brackets (e.g. D8: 23).

6.4. CASE STUDY

6.4.1. Demola: an open innovation platform fostering university-industry collaboration

Demola is an initiative based on the OIP concept, born in 2008 within the “Creative Tampere 2006-2011” local economic development programme (Luova Tampere -ohjelma 2011, p. 122). In essence, Demola (see Figure 14) is an innovation platform and university-business collaboration model for the creation of new products and services. Multidisciplinary university student teams, supervised by lecturers, work together with staff from a private, public or third sector organisation on real-life challenges provided by that partner, following a standardised professionally facilitated methodology (Vallance 2016, p. 19).

Figure 14: Demola model

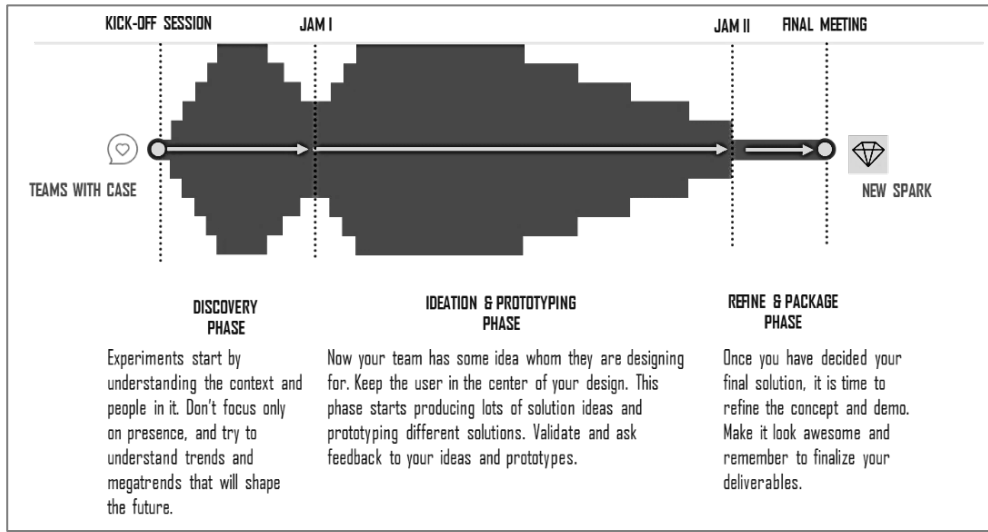


Source: Wessman (2018)

These challenges have a duration of eight weeks and there are four events especially designed to facilitate interaction between students, the rest of the agents and some invited experts, which are the kick-off session, jam I, jam II and the final meeting. In between these events, there are three work phases that help teams to organise their project: the discovery phase, the ideation and prototyping phase and the refine and package phase (Figure 15). All the

process is legally controlled with contracts and intellectual property rights (IPR) agreements which grant parallel access rights to the results for corporations and students who also obtain academic credit recognition for their work.

Figure 15: Demola challenge structure



Source: Demola presentation for students (Wessman 2018)

Originally, the initiative was funded through the aforementioned local development programme and the regional Centre for Economic Development, Transport and the Environment (ELY Centre). Yet the biggest boost came from the Nokia Research Centre, which was looking for a new open innovation model to take advantage of the talent of the young students in the region. At the beginning, the Demola model was operated by the semi-public technology agency Hermia Oy (Vallance 2016, p. 19).

The Council of Tampere Region, which subsequently incorporated Demola into its regional development strategies, and the Centre of Expertise of the Tampere Region (OSKE), which housed the first Demola activities until the creation of the collaborative workspace New Factory in the Finlayson industrial area of Tampere, also supported the initiative (Luova Tampere -ohjelma 2011, p. 51).

Finally, the project also had the necessary collaboration of the three universities in the city of Tampere (Luova Tampere -ohjelma 2011, p. 120). Thus, Tampere became the first operational node of Demola, defining a relationship dynamic that has been similarly reproduced in later experiences.

In 2011, with the end of the Creative Tampere programme, Demola joined other regional and national development programmes as a tool to boost innovation, and began a process of expansion and internationalisation (Raunio et al. 2018). The creation of the New Factory International organisation (later, Demola Global) by some of the individual driving forces of the model, encouraged the set up of different operational nodes nationally and internationally (e.g. in Hungary and Lithuania).

Thanks to the results obtained in its early years, the Demola project received several international awards, e.g. from the Assembly of European Regions (AER), the Baltic Development Forum and the Nokia Foundation. Since 2018, Demola has been part of the Finnish DIMECC innovation ecosystem, a large PPP defined as a leading co-creation platform for digital transformation (Dimecc 2019). Demola is now an international network that extends to 17 countries and works with more than 50 universities representing at least 750,000 students (Demola Global 2019).

Therefore, when we talk about Demola we refer to the organisation (Demola Global) that coordinates the international network; to the network itself (Demola Alliance) and the platform that supports it; and to the innovation model that is promoted. If Demola is considered as an organisation, it could be called a "hybrid organisation" (Sabeti 2009) as it combines a business-based operational mode with a social purpose which, in the case of Demola, is making innovation a tool and a right for all students and professionals, regardless of their role or organisation. If the entire Demola environment is considered, this universe fits perfectly with the revised OIP scheme. Finally, Demola could also be defined as a PPP instrument that supports the governance of the Demola model.

Demola brings together university students and organisations to co-create solutions for real challenges. However, beyond these specific solutions, the scope of Demola challenges the old paradigms of innovation and education experience. In this sense, higher education institutions (HEI) are expected to improve students' innovation capabilities and entrepreneurial skills, and to create cooperation with work-life organisations and provide students with entrepreneurial connections (Helin 2019, p. 3). In terms of innovation, business, academia, government and civil society work together in end-user demand-focused teams, co-creating the future and driving structural changes far beyond the scope of what any single organisation or person could do alone (Silvén, Kurttila and Kimari 2018). Thus, Demola offers several benefits for the different agents involved (Table 21).

Table 21: Demola benefits for each agent

	BENEFITS
Students	<ul style="list-style-type: none"> • To add real-life work experience into the conventional path towards a career. • The chance to work in a multidisciplinary and international environment. • Specific training in innovation and new methodologies. • Acquisition of professional skills and competencies and personal/social skills. • Opportunities to establish start-ups based on Demola project results. • Recruitment opportunities at partner corporations. • Professional contacts. • Recognition of the activity through academic credits and a Demola Global certificate. • Revenue from licensed results.
Universities	<ul style="list-style-type: none"> • Universities participating in this initiative provide their students with access to a unique learning experience that prepares them for their professional career, while giving them the opportunity to develop their personal and professional capacities. • Development of a new kind of teaching and learning environment as well as new co-operation opportunities between degree programmes, universities and other higher education institutes. • The behavioural and cultural knowledge of the Demola network could improve the training skills and methods of lecturers. • Researchers and lecturers are also given the chance to work in a real-life environment, implementing and validating their ideas and their research outputs. • Demola offers academic partners the chance to create and maintain contacts with the industry and link scientific research to industrial cases through this cooperation.
Companies	<ul style="list-style-type: none"> • Professional support in a fully facilitated environment for a new innovation model based on co-creation. • New knowledge, new fresh perspectives and new ideas. Demola provides insights from outside companies' own box. • Less uncertainty and risk in the innovation process. • Access to the best young talent through highly-educated university students eager to collaborate in real-life projects. • Internationalisation • Finding insights into and new directions for business development based on a new innovation culture. • Providing a unique working method and inspiration to companies' own employees • The chance to develop internal innovation processes based on what has been learnt through participation in Demola A mental shift outside the corporate comfort zone is facilitated. • Contacts and possible future co-operation with universities and recruiting opportunities.
Public sector	<ul style="list-style-type: none"> • Leading a change in the mindset of innovation thinking in local, regional and national environments. • The Demola model has proved especially useful where cooperation between universities and companies is infrequent, study programmes lack practical aspects, and collaboration models are weak. • The cities and regions where Demola has been present for years have experienced a notable leap forward in their innovation performance. In some of them, Demola is part of clusters and innovation platforms as another instrument of open co-creation and innovation. • Demola works with a variety of companies and organisations that operate in different fields from humanitarian work to quantum physics.

Source: authors' own based on several sources (Silvén, Kurttila and Kimari 2018; EKOS 2017; Raunio et al. 2018; 2016; Raunio, Räsänen and Kautonen 2016; Demola Global 2019).

6.4.2. Brief comparison of to the territorial and sectoral dimension of PPPs in Spain and Finland

One of the most important differences between Spain and Finland is their multilevel government structure. Finland has a state and local government level, and a regional administration in which both coexist and are well coordinated through different institutions. While at the national level, Finland had low PPP activity (Krumm 2016, p. 59), at local level, the so-called lifecycle projects (*elinkaarihanke*), a type of PPP, have been implemented for decades (Jaspers 2014). PPPs are characterised by a pragmatic approach focused on a particular purpose such as environmental protection or the promotion of innovation (Krumm 2016, p. 60).

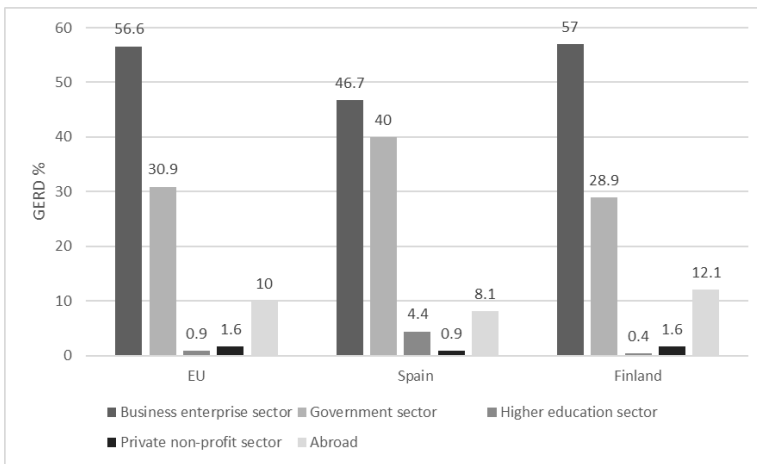
Spain is a highly decentralised state with three levels of government and a complex division of powers that has caused conflicts between them in recent state PPP experiences (Catalá-Pérez and Del-Pino 2018). From the second half of the nineties onwards, Spain became one of the European countries with the largest number of PPP projects implemented both at state and regional levels (Švigelj and Hrovatin 2013, p. 77). However, Spain has been criticised for using PPPs without a strategic perspective, and basing them solely on budgetary objectives (Allard and Trabant 2008). There is no specific legislation on PPPs, either in Spain or in Finland, nor is there a PPP task force or a dedicated PPP unit. In both cases, the main legal framework for PPPs is the public procurement law, but the Finnish one includes the specific figure of innovation partnerships.

Regarding the STI policy sector, Spain has very weak coordination between national and regional levels in terms of the design, application and evaluation of these policies (European Council 2019), despite the existence of a multilevel coordination body, the STI Public Policies Network. Spain has a specific Science Law that defines the Spanish innovation system and recognises the lack of public-private collaboration in the system. Finland has built one of the leading national innovation systems in the world through ‘co-evolutionary’ dynamic interaction between state and local governments that enables national policies to have a major influence on local development activities but “*vice versa, many feasible and successful local initiatives have fed back into the national level policy discourse*” (Sotarauta and Kautonen 2007, p. 1095). In addition, a Regional Development Law establishes the cooperation conditions between Regional Councils and State authorities for economic, industrial and business development issues.

The structure (in terms of institutional profiles) of Spanish and Finnish innovation systems is quite similar. However, according to the European Innovation Scoreboard 2019 (European Commission 2019), Finland is an Innovation Leader, ranking second among EU countries,

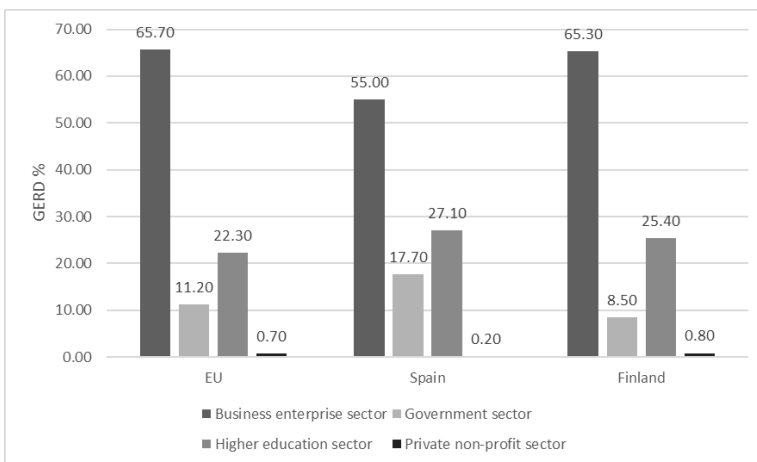
while Spain is a Moderate Innovator, standing in 19th place. This difference in innovation performance is reflected in terms of Gross Domestic Expenditure on R&D (GERD) in 2017 as a percentage of GDP: 2.76% in Finland, and 1.2% in Spain. Figure 16 shows GERD by source of funds in 2016 for both countries and for the EU. In Finland, business sector funding is more than ten points higher than in Spain. The trend is similar in terms of performance sectors (Figure 17). This is a really important issue because the higher the participation of business sector funding, the better the country's innovation performance (European Commission 2019).

Figure 16: GERD by source of funds in 2016



Source: authors' own, taken from Eurostat.

Figure 17: GERD by sectors of performance in 2017



Source: authors' own, taken from Eurostat.

According to the Innovation Survey for the 2014-2016 period, in Finland, 23.8% of companies with ten or more employees which were involved in product and process innovation activities cooperated with universities and 16% with public research organisations (PRO); while in Spain, these percentages were 9.1% and 7.2% respectively (Official Statistics of Finland 2019; Spanish National Statistics Institute 2016). To summarise, international innovation indexes reflect the differences in innovation performance and in the degree of public-private partnerships between Finland and Spain (Table 22).

Table 22: Finnish and Spanish performance in international innovation indexes

INDEX	INDICATORS	FINNISH RANKING	COUNTRIES ABOVE FINLAND	SPANISH RANKING	COUNTRIES ABOVE SPAIN
European Innovation Scoreboard 2019 (including EU and non-EU countries)	Summary Innovation Index	3/36	5.56%	23/36	61.11%
	3.2 Linkages	6/36	13.89%	23/36	61.11%
	3.2.1 Innovative SMEs collaborating with others	8/36	19.44%	27/36	72.22%
	3.2.2 Public-private co-publications	7/36	16.67%	23/36	61.11%
	3.2.3 Private co-funding of public R&D expenditure	8/36	19.44%	17/36	44.44%
Global Innovation Index 2019	General Index	6/129	3.86%	29/129	21.70%
	5.2 Innovation linkages	4/129	2.33%	60/129	45.74%
	5.5.1 University/industry research collaboration	5/125	3.20%	59/125	46.40%
	5.2.2 State of cluster development	17/125	12.80%	36/125	28.00%
	5.2.3 GERD financed from abroad	35/102	33.33%	47/102	45.10%
	5.2.4 Joint venture/strategic alliance deals	10/110	8.18%	55/110	49.10%
	5.2.5 Patent families filed in at least two offices	3/123	1.63%	32/123	25.20%
Global Competitiveness Index 2018	General Index	10/137	6.57%	34/137	24.10%
	11.3 State of cluster development	17/137	11.68%	36/137	25.55%
	12.4 University - industry collaboration in R&D	4/137	2.19%	67/137	48.17%

Source: : authors' own adapted from EIS 2019, GII 2019 and GCI 2018 data.

In the early 1990s, Finland was one of the few countries to have implemented a consistent approach towards cluster-based industrial policies (Sotarauta 2012, p. 783). Thus, in terms of collaboration, one of the strengths of the Finnish innovation system is the existence of a strong cooperation culture (OECD 2017, p. 22). Similarly, over the last few years, since the discontinuation of some of the most successful policy initiatives (OSKE, SHOK and INKA programmes), there has also been a lack of ambition and a holistic approach to developing new PPP formulas. According to the OECD “public-private collaboration programs should be relaunched, they require more diverse stakeholder participation and improved governance mechanisms” (2017, p. 24). In general, the current trend in Finland is to promote skills platforms that facilitate co-creation between different-sized enterprises, education providers, research institutes, third-sector operators, public administration and end users, through new PPP formulas combining the powers of all these stakeholders (Ministry of Economic Affairs and Employment 2019).

These new instruments include the “Six City Strategy 2014–2020”. One of the cornerstones of this instrument is to develop open innovation platforms as functional structures integrated into the community to enhance productive diversification (Bortz et al. 2018). One of the main financing agents of the Finnish innovation system, Business Finland, has also developed three financing instruments, “Co-creation”, “Co-innovation” and “New business from research ideas (TUTLI)” aimed at promoting collaboration between research organisations and companies to develop solutions for new business needs (Business Finland 2019). The Academy of Finland is also developing programmes aimed at strengthening public-private collaboration to varying degrees. These include programmes funded by the Strategic Research Council (SRC), the Centres of Excellence (CoE) Programme, and the Finnish Flagship Programme (Academy of Finland 2019).

In Spain, the lack of public-private collaboration has been a structural problem for several decades, despite policymakers’ awareness of the need for this type of partnership. The explanatory statement of the former Science Law (1986) already recognised this problem. In 2011, the current Science Law once again included the promotion of public-private collaboration among its objectives. However, the situation has not improved and Spain has been warned on several occasions by the European authorities about its poor performance in this area (the last one by the European Council 2019).

In the late 80s and early 90s, the creation of technology transfer offices and the first technology and scientific parks were promoted in Spain. These measures were complemented after 2000 with relatively successful collaborative research programmes, mainly CIBER and CENIT (Giachi 2017). At present, the CIEN program is trying to recover the space these programmes occupied and the CERVERA Network is the first serious attempt to implement

in Spain what were, for example, SHOKs in Finland. In any case, the disconnection between levels of government and large territorial differences makes it difficult to set up robust, well-coordinated state programmes in Spain.

6.5. RESULTS: THE ORGANIZATIONAL DIMENSION OF DEMOLA IN SPAIN AND FINLAND

6.5.1. Demola model roles and agents involved

Demola was born “*in the context of Triple Helix environment due to the convergence of three main motivations: a business reason, a university reason and a societal reason*” (D4:9). Nokia was looking for new fresh ideas and they thought that undergraduate students, “*used as a mirror*” could help them “*to predict the future*” (D12:3); for universities, collaborating with a world leader like Nokia “*was very attractive*” (D12:40); and regional innovation policymakers were looking for new ways to boost cooperation between industry and academia, given that “*many players were not fully satisfied with the traditional way of doing collaboration in R&D projects*” (D4:9).

Demola swiftly obtained “*some very promising results*” (D4:13) and the interest of “*many delegations, asking how they can copy this model into their home country*” (D12:41). Thus, approximately two years after it started, Demola’s creators realised that the model could be developed as a standardised strategic innovation management tool. They understood that Demola was “*redefining the role of the public sector, universities and corporations in that Triple Helix collaboration environment*” (D4:13).

In any case, there is a difference between the agents involved in the Demola model and the role they play in it. In fact, some Finnish interviewees agreed that a key factor for understanding the dissemination of Demola since its creation is that there are well-defined key roles that can be played by different agents (D12).

Demola Global has a prominent role as the international Demola Alliance coordinator and the Demola model manager. It provides all methods, tools, processes, IPR and the legal management framework and is also responsible for all local facilitators’ training. The Alliance is formed by regional partners that can act as local operators facilitating their own challenges or just as student providers for globally launched challenges. Sometimes, Demola Global directly runs regional sites, and it is increasingly co-facilitating all key milestone events of the Demola process in all regional locations. In any case, according to the information gleaned from the interviews, when an Alliance partner acts as an operator in a Demola regional site, there are several roles and agents involved (Table 23).

Table 23: Roles in Demola model

ROLE	MAIN FUNCTIONS	AGENTS
Local operator	<ul style="list-style-type: none"> Inviting local companies/other organisations to launch challenges Engaging students and building teams Daily facilitation of teams 	HEIs or organisations depending on them
		Public sector institutions
		Private organisations
		Demola Global
Challenge launcher	<ul style="list-style-type: none"> Setting real challenges or problems that affect them 	Companies
		Public sector institutions
		Non-profit organisations
Challenge solver	<ul style="list-style-type: none"> Co-creating solutions for real challenges 	Student teams and company staff
Academic manager	<ul style="list-style-type: none"> Disseminating the model and providing students Supervising and recognising student work 	HEIs
Promoter/funder	<ul style="list-style-type: none"> Promoting the creation of the regional site and providing funds for its financing 	Public sector institutions

Source: authors' own based on interview information.

The role of local operators is essential within the Demola model. Finnish local operators are usually universities and Demola Global itself who co-facilitate milestone events in all Demola Finland locations. In fact, the trend is to establish supra-regional and even national nodes as has occurred in Portugal. Demola Global is trying to harmonise the Demola node structure. The role of local operator is played in Spain by four different agents, which creates differences in the relationships with the other agents:

- The Demola Basque Country operator is a private organisation that provides advanced training solutions and has a strong business client portfolio (D9:5) but also finds difficulties in accessing universities due to a lack of involvement and bureaucratic issues (D:10). Thus, it incorporates Vocational Education and Training students into their teams, as it has easier access to this type of student profile (D9:6).
- The Demola Canary Islands operator is a public technology centre dealing in the promotion of research and innovation for the manufacturing sector. It has easy access to the region's two public universities, despite their poor involvement in terms of promoting projects and managing teams (D10:29, D10:31), and it also has easy access to companies (D10:22).
- The Demola Campus Iberus operator is the Campus Iberus of International Excellence, a project launched in 2010 by four public universities from four different Spanish regions: Aragon, Navarre, La Rioja and Catalonia. The need to coordinate the interests of these universities has been a critical challenge for this

operator (D7:47, D7:50). The involvement of companies has been irregular (D7:38). The continuity of this operator in the Demola Alliance is not guaranteed due to changes in the organisation's executive management (D7:73)

- The Demola Southern Catalonia operator is the *Rovira i Virgili* University, through its own foundation. This is probably the Spanish node closest to the Demola sites standard structure. It was created as part of a long-term regional development strategy promoted by university and local government based on the Quadruple Helix framework (D8:56). To some extent, Demola Southern Catalonia takes on the role of a regional development agency (D8:62, D8:104).

According to Räsänen, one of the Demola promoters from the public sector, the success and resistance factors for tools like Demola are mainly related to the agents involved (D4:30 to D4:32). Success factors include:

- *“Commitment of the top management in the innovation community”*
- *“The existence of very capable persons included in Demola's operations”*
- *“Involvement of key corporate organisations and businesses to attract other important economic actors and corporations”*

Whilst resistance factors include:

- *“Lack of cooperation culture”*
- *“Lack of trust between the innovation players”*
- *“Focusing on a local instead of a global context”*

6.5.2. Analytical model variables as Demola collaboration features

6.5.2.1. Objectives

The analytical model variable, the “purpose of the PPP”, refers to the scope, objectives and specific innovation activities that are the focus of the collaboration. This variable was the most commented aspect in both the Finnish and Spanish groups of interviews, mainly referring to the Demola objectives. In this sense, a long-, medium- and short-term approach can be identified.

For companies, Demola has that triple goal: *“to change company thinking, to find the best talent and to create next generation products”* (D12:12). From a long-term approach, Demola is understood as a *“factor of cultural change”* (D11:6). Thus, Demola helps organisations to innovate in a new manner. The experience in Finland, where companies usually renew their

participation in Demola, shows that this goal is especially significant in that case. However, in Spain, participation in Demola is usually something sporadic and is not systematic (D9:26). Although there are companies that have launched several challenges in the same call (D9:26), there are only cases of companies participating in different calls in Demola Canary Islands (D10:16). Therefore, we can say that medium- and short-term goals are more prominent in Spain. For example, for human resource departments, Demola provides an opportunity to attract and select talent; while for production departments it is a formula to solve specific organisational problems (D7: 108).

Demola also seeks to rethink the role of universities and students while becoming a knowledge-based employment engine, from a multidisciplinary and international perspective. Thus, universities should consider Demola as a service, whose objective is to offer students new experiences and opportunities and add value to their training (D4:22, D7: 86, D8: 56). In Finland, most universities “*understand their role as a provider, as an enabler*” (D4:22), and few of them are still reluctant (D3:8). In Spain, when the local operator is not the university itself, Demola is seen as something external and distant despite existing collaboration agreements (D10:31).

Demola has been included in several public strategies and development plans in local, regional and even at national level in Finland (D13:31). Thus, the public sector is promoting Demola as a new way to work together, as a policy tool in the aforementioned open innovation platform policy framework. In addition, it is usual that Finnish public organisations act as Demola users, proposing several challenges. In other countries such as Portugal, Demola is being promoted by the national government with the aim of “*enhancing the education system and changing the current way of working at the universities towards more cooperation with companies*” (D13:33). However, in Spain, public sector participation has been scarce, mainly due to the bureaucratic and legal requirements (D10:8). Although in some cases, local and regional governments are considered to initially promote the model (D7:75, D8:56, D9:27), the public sector has only become the main promoter in Demola Canary Islands (D10:4), using it as a public intervention tool, and in Southern Catalonia, where it is specifically referred to as a strategic element of a recently published regional development plan (D8:56, D8:62, D8:65).

The lack of strategic vision when applying PPP formulas and defining their objectives, focusing on short-term results, is an important feature of Spanish PPPs in general, and it is reflected in the case of Demola. In the Finnish interviews, Demola is related to a long-term vision of the model itself. There are two problematic situations in terms of Demola’s objectives:

- Typically, both in Finland and in Spain, the work of students in companies has been based on internships or traineeships with detailed, clearly defined functions (D4:19, D8: 18). Understanding Demola in this way implies a distortion as it focuses on results, since in Demola “*results can follow the lines of what is being thought or not*” (D9: 20). This means that Demola challenges “*have a wide spectrum of possible solutions*” (D14: 2). Demola is based on continuous interaction and co-creation where both parties are learning (D4:19, D2:15). In the Demola context, “*students are not working for but with companies*” (D13:5). Students and corporation staff are working as equals. In this sense, the Finnish non-hierarchical culture and equality thinking have helped the Demola model to succeed (D4:19). In Spain, although a few companies have accepted this situation (D10:13), many others do not understand it. They feel uncomfortable sharing innovation decisions with students, and sometimes, they even consider it a threat (D9:19). For other companies, Demola is a kind of low-cost outsourcing and consultancy service (D9:19, D9:23). Few Spanish companies understand Demola as a new innovation model that could help them to redefine their internal innovation dynamics (D8:19, D9:30). This is a cultural issue, and changing culture requires time and effort (3:10).
- Many companies have very high expectations when they participate in Demola and the results do not always match them (D7: 108, D10: 18). Sometimes they expect “*immediate value*” (D10: 17). Again, the focus is placed on the results, rather than on the process and this leads to the students’ work not being valued to the extent that one would expect (D7: 109, D9: 22, D9: 23, D10: 17). In fact, in Spain there are criticisms over the lack of honesty and opportunism of some companies that take advantage of student work without recognising it (D7:38, D9:34, D10:17). On other occasions, the student teams themselves may not be sufficiently committed (D7: 24, D9:37). In any case, the model has evolved to obtain a higher level of commitment from corporations and to value students’ work more fairly (D9: 25). In addition, Demola Global is currently working on moderating its discourse regarding the creation of expectations, so that the level of ambition of the participants is realistic and attainable for all of them (D13: 26 to D13: 29).

6.5.2.2. *Duration*

The temporary nature of the collaboration refers to its duration. Accordingly, the duration of Demola as a PPP depends on the planned objectives. Demola as a cultural change factor or as a policy tool requires a long-term perspective to obtain results. In this sense, Demola Global offers three-year agreements with local partners that are usually extended. When Demola is implemented with medium-term objectives, local partners can think about

continuing with the alliance membership after this time. This is what is now happening in Demola Campus Iberus, where changes in the executive management of Campus Iberus are causing strategy to be redefined (D7:73).

Demola as an innovation model has evolved since its beginnings. For example, the duration of the challenges has gone from three or four months to the current eight weeks (D10:14); in the beginning, the companies' staff did not work together with the students as they do today (D10:14); and until last year, companies took on no economic commitment for their participation, paying fees only when they wanted to license the results (D9:28).

Demola Basque Country and Demola Canary Islands, the two oldest Spanish nodes, have experienced and adapted to some of the changes in Demola, although they were initially reluctant to do so (D10:14). In this context, both sites presented satisfactory data with licensing rates of approximately 65% (D10:19). Therefore, it can be said that continuity and following the proposed model whenever possible are factors that encourage the success of Demola.

6.5.2.3. Complexity

PPP complexity refers to the distribution of functions and the existence of a certain degree of public control. The main functions for each of the roles involved in Demola have already been discussed but it is interesting to delve further into the complex role of the local operator:

- Regarding facilitating activities, Demola Global is increasingly co-facilitating milestone events in each regional location *“taking advantage of their experience in operating almost 4000 projects globally”* (D13:35). Some metrics show that Demola's own facilitation is a critical factor for a site's success (D13:35 to D13:37) and Demola Global managers state that *“it's a huge relief for the current local facilitators, because this support brings feeling of security and networking and, in addition, when Demola Global brings its own expertise, the attractiveness of the universities in the companies' eyes increases”* (D13:39). Actually, this change could alleviate the lack of human resources in some local Spanish operators because not all local facilitators work full-time in Demola activities (D8:102).
- Inviting companies to participate in Demola can be quite difficult in some cases. Although Finland is looking for new methods to improve university-industry collaboration, there is already a strong tradition in this sense (D4:17, D13:34). The critical role of Nokia in boosting Demola gives a clear idea of this (D3:11, D4:16, D12:16). Yet in Spain, local operators find it difficult to engage big companies in Demola. Interviewees give some reasons: poor innovation culture and short-term

vision (D8:68, D9:41); difficulty in gaining access to large companies' CEOs (D8:14, D9:18, D10:10); low decision-making capacity and biased vision of the innovation needs by intermediate managers (especially R&D department managers) (D8:24, D8:89, D9:18); decision-making centres are far from peripheral regions (D8:14, D10:10); and distrust (D9:19).

- Demola was conceived as *“an agile and multidisciplinary method and as an environment that could provide an easy access point for that kind of players that are not typically part of the innovation clusters of collaboration”* (D4:9). From the beginning, it avoided including universities in the legal framework and focused on student-company cooperation, looking to minimise bureaucracy (12:28). Despite this, it is obvious that clear involvement by universities is needed for the model to work. It is understood that when a university functions as a local operator this engagement should exist. However, the situation changes and access to the university becomes difficult when, as in Spain, there are other types of local operators (D9:10). This occurs not only because of legal issues and the huge bureaucratic burden existing in the Spanish university system, but also because of a lack of commitment and involvement (D7:49, D7:55).

It seems that complexity matters. The experience in Spain reveals that when joining Demola depends on several people in a company, no agreement is usually reached (D10:18). Thus, the most common profile of companies working with Demola is that of medium-sized regional companies, previously linked to the university and whose CEOs are between 40 and 55 years old. In addition, they are usually sensitive to the role of innovation in the future of the company, and the decision to join Demola depends solely on them (D8:14, D9:18, D9:19, D10:9 to D10:12). The problems multiply when the local operator needs to coordinate several universities from different regions, with different organisational structures and cultures (D7:45, D7:50). The response of universities is poor even when operators are public agencies, although their access to universities is easier due to the position they occupy in the innovation system (D10:29).

In Demola, the degree of public control is determined by the role played by public agents. The existence of local public operators and promoters implies the existence of a monitoring and evaluation system which is primarily activity-based. Demola Canary Islands is the clearest example in Spain (D10:7). This system can include indicators such as number of projects implemented, students/companies involved, percentage of licences bought or percentage of completed projects licensed by project partners. Another kind of supervision is that of universities regarding the academic recognition of students' work. Most university partners recognise participation in Demola with academic credits. Thus, the involvement and

supervision of lecturers (D1:22) is required to ensure that the student has gained the knowledge, skills and/or competences expected. The figure of a Demola academic coordinator exists in Finnish universities but is missing in Spain because of lecturers' poor involvement in the initiative (with few exceptions) (D10:31). Finally, there is implicit public control in the legal framework that regulates IPR and Demola agents' relationships (D4:26).

6.5.2.4. *Shared responsibilities*

Shared responsibilities refer to shared resources, costs, risks, and benefits. Finnish interviewees focus their discourse on the model benefits. In the Spanish case, although this is also the most commented aspect, the references to the costs and risks are significantly higher. Aspects linked to resources are of similar importance in each country.

- All agents involved must allocate human resources and time to a different extent, especially those who actively participate in Demola activities. It is obviously a problem if there is a lack of students (D7:87, D9:13) due to university indifference or disinterest in promoting participation in Demola (D10:29). In Spain, not all universities officially recognise students' work, and this could be related to this issue. Another problem is the high workload in Spanish university curricula, which leaves little room for students to fully engage in Demola if their work is not officially recognised (D7:35 to D7:37). It should be noted that a Demola project requires an approximate dedication of 15 hours per week per student. Knowledge creation and sharing is another critical resource for Demola. Therefore, close communication between actors is necessary. The experience in Finland shows that a strong cooperation culture (D13:34), a well-defined IPR framework (D14:8) and the trust that high-skilled facilitators can create (D4:31) are factors that can improve communication levels.
- Regarding costs, as some Spanish interviewees stated, Demola cannot imply a disbursement of a university's own funds (D7:92). Demola partners contribute to partnership activities with an annual fee that involves benefits, such as being invited to Demola annual events and participating in international cooperation (exchange of best practices, connecting researchers with companies, etc.). Yet the aim is to make Demola's activities sustainable through the service and participation fees paid by the companies. In some cases, as in Demola Canary Islands, regional government support, partly financing Demola, is fundamental to its success (D10:3). In this case, the public funds supporting companies' participation fees may be a key factor to overcome this possible entry barrier (D10:20).

- Regarding risks, issues with demand are especially worrying for local partners and indirectly for Demola Global, given the difficulties involved in getting companies to engage (D8:17). The risk of availability is related to poor quality of the services provided. This risk could be critical for Demola Global and corporations if the local operator does not achieve standards in the service provision (D1:23). In this sense, the recently proposed co-facilitation framework can reduce this risk (D13:12). Availability could also be the most important risk for universities (and students) if expected academic and personal development objectives are not reached. Finally, residual value risk refers to the future market value of the asset the project centres on. This could affect corporations and the public promoter (if they exist) if results do not tackle the challenge satisfactorily when the effects of Demola implementation in the system are not as expected.
- Risk sharing is essential in a PPP. The introduction of a company participation fee has redefined the balance of risks taken on by each agent. Before this change, companies only paid for the results depending on their satisfaction level (D9:24). Accordingly, the companies' loss was basically time (which, of course, is also valuable) while most of the risks were taken by the local operator and the public promoter (if they exist). This caused some companies not to act honestly (D7:39, D9:23). Nowadays, companies need to show a greater commitment from the start and they must be willing to interiorise Demola's values (D9:25). The public sector could combine the promotion of Demola with tools like innovation vouchers to partially subsidise companies' involvement when economic factors may be an entry barrier (D4:21).
- The main benefits of Demola for students, corporations, universities and the public sector have already been reviewed but it is interesting to add some comments. Students' general level of satisfaction is high. In fact, some students repeat the experience (D10:30), others work to promote the model, even internationally (D5:12, D9:38, D10:30, D14:17), and others have gone from being students to being members of the Demola teams (D5:10). The internationalisation of the Demola challenges is more developed in Finland than in Spain, and this is one of the most important benefits, not only for students (D4:24) in Finland but also for companies there (D4:25). In Spain, this is viewed as a very interesting option but there is not yet much experience (D8:6, D9:15, D10:27). Being hired by corporations is an important benefit for students in both countries (D3:7, D6:5, D10:16) and attracting talent is also beneficial for companies (D7:108, D10:16). In any case, the most immediate value that Demola gives students is contact with real life, working in multidisciplinary teams, and having real decision-making power

(D9:36, D10:21). Interestingly, sometimes, extrinsic motivation, that is, academic recognition or benefits for IPRs are not the main motivations for students (D8:44, D8:49). For companies and universities, participating in Demola means being part of a successful internationally recognised programme, which provides them with a new methodology of proven quality (D7:26, D7:91, D8:66). This gives companies especially the chance to adopt a new approach in their innovation model and think about the future of the organisation (D8:13, D8:70, D8:79 D9:42).

6.5.2.5. Formalization

The collaboration established through Demola is formalised contractually. The creation of a new regional node does not imply the creation of a new organisation, but the regional partner, whoever it is, takes on a new role (local operator) after signing a contract (D8:30, D12:49). These contracts have evolved as the Demola model itself has done, on many occasions, thanks to the experience, comments and suggestions of the regional partners themselves (D4:27). This has led different types or models of regional sites to coexist. This is especially evident in Spain. Therefore, Demola Global is carrying out a process of harmonisation across locations through a new contractual model (D13:1, D13:38). Furthermore, another contract formalises the relationship between local operator, partner organisations and students when launching challenges, especially in terms of IPR. In fact, Demola’s IPR legal framework differs from other similar models that emerged later (D7:64, D9:14), even within the universities that initially participated in Demola (D9:35).

6.5.3. Results summary

Table 24 shows a summary of some of the main results regarding Demola model’s features.

Table 24: Results summary

DEMOLA FEATURES		SPAIN	FINLAND
Objectives	Companies	Focus on immediate results: short term objectives. Eventually medium-term objectives.	Triple approach: long-, medium- and short-term objectives.
	Universities	Lack of commitment when the initiative does not come from the university itself.	Universities as enablers.
	Public sector	Scarce public sector challenges. Demola understood as policy tool when there is a public promoter.	Public sector as user and as facilitator: Demola included in several public programmes.
Duration		Continuity favours success.	Long-term perspective.

Complexity	Local operator functions	High level of facilitator commitment. Difficulties to engage large companies Bureaucratic burden of the Spanish university system.	Co-facilitating model. Critical role of large companies (Nokia). Demola conceived as an agile and multidisciplinary method.
	Public control	Public control system when public support exists.	Importance of Demola academic coordinators in universities.
Shared responsibilities	Resources	Some universities' features do not dovetail with the functioning of Demola	Good levels of communication.
	Costs	Importance of public support.	Sustainability of the model.
	Risks	Lack of honesty in some companies.	Balancing risks with participation fees.
	Benefits	Internationalisation as an opportunity. Satisfaction in students: recruitment opportunities, real life contact. Proven, award-winning model.	Internationalisation as a proven benefit for all agents. Students as Demola ambassadors. New innovation model.
Formalisation		Heterogeneity: different models co-exist.	Contractual harmonisation.

Source: authors' own.

6.6. DISCUSSION

Demola reflects the transition to a new generation of innovation policies (Fagerberg 2018). As an OIP, Demola is one of those transformative PPPs that Kuhlmann and Rip (2018) talk about in the context of mission-oriented (Mazzucato 2018) and challenge-oriented (Boon and Edler 2018) STI policies. Based on solid cluster policies, Demola was designed as a specific industry-university collaboration tool which has changed the role of innovation process agents. Demola fits clearly in the Triple Helix framework (Etzkowitz and Leydesdorff 1995), but from the moment student participation is formalised directly with them and they take on a specific role in the model, they can be said to be the fourth agent in a Quadruple Helix framework, or even Quintuple Helix if environmental issues are considered (Carayannis and Campbell 2010; Silvén, Kurttila and Kimari 2018). In fact, Demola could open up new perspectives in the definition of these OIP. It could be said that Demola is a “segmented OIP” for students (D12:29). This makes the model work efficiently (D12:30) because roles are clearly defined, always keeping in mind the agents the platform is oriented to. Segmentation for other kind of agents would require another kind of platform design (D12:30).

According to the new scenario for STI policies, the public sector must adopt a metagovernance role facilitating conditions for others to co-create (Edler and Boon 2018; Sørensen and Torfing 2017). In Finland, Demola operators have weekly and even daily discussions with policymakers to help them to succeed in their objectives (D13:31). Thus, several Finnish local and national public programmes are including Demola among the tools they use to reach these programmes' goals. The strong Finnish collaborative tradition is a key factor in this sense. The idea of co-evolution (Sotarauta and Kautonen 2007) between local and state government is evident in the case of the Demola model: it was born at the local level, but has been a tool used at regional level and is currently included in national strategies such as the Six City Strategy (D4:15).

As mentioned above, in Spain, only the regional Canary Islands government is taking on the metagovernance role. Demola Southern Catalonia also understands the potential of Demola as a public intervention tool, but it needs the support of public agencies in order to create synergies. Spanish universities are reluctant to disburse extra funds for Demola activities, and for operators like this one, with scarce human resources, it is difficult to upscale the Demola model.

Following Räsänen's definition of Demola's success factors, the involvement of key corporate organisations is important to attract other important economic actors and corporations. This was the role played by Nokia when Demola started out in Finland (D4:16, D12:48). This is one of the most serious problems in Spain, as it is not easy to get large companies engaged not only in Demola but in PPPs in general. In 2016, less than 2% of companies working on innovative products and processes that were working with HEIs and PROs had 250 or more employees (Spanish National Statistics Institute 2016). It is not easy either to get top management in the innovation community to commit. Literature has shown that the lack of university commitment is one of the biggest concerns of Demola sites in Spain (in fact, the continuity of one of them currently depends on the final decision of its executive director); and access to company CEOs is not easy most of the time. There are very capable people involved in Demola, a fact that the interviews have revealed, showcasing the commitment of local Spanish facilitators. This is an interesting issue, because many of the Demola success stories, both in Spain and Finland, are largely based on individual actors:

- The essential role played by Demola's ideologists in creating, evolving and differentiating the model.
- The importance of having students with the right balance of intrinsic and extrinsic motivation that guarantees their commitment.

- Operators and facilitators with high organisational, coordination, dissemination and negotiating skills.
- Academic coordinators at the university who must be involved and aware of the model's value.
- Public decision-makers who understand that the momentum of the model may imply a change in the innovation dynamics of a given territory.
- Representatives of corporations who act with honesty and who understand that the model, beyond solving a specific problem, can bring a new business strategy to their companies.

The first of Räsänen's resistance factors is the lack of a cooperation culture, which is one of the main structural problems of the Spanish innovation system (European Council 2019). Another one is the lack of trust between innovation players, referring to a situation in which there are conflicts between universities, faculties in a university or other innovation agents, who Demola is supposed to bring together. This kind of internal conflicts hinders the functioning of Demola, as has occurred in Demola Campus Iberus (D7:68). Finally, Demola may be most valuable for regions and cities that are actively looking for new partners and new opportunities globally. In Spain, this perception is not yet well developed (D10:28).

Throughout the analysis, some of the moderators and cultural factors defined by Rybnicek and Königgruber (2019) have gained special relevance. The collaboration phase has no effect in the case of Demola, as challenges have a standardised structure. In terms of the specific scientific discipline in which the collaboration occurs, multidisciplinary is seen to be a key feature of the student teams. The difficulties of Spanish local operators when dealing with corporations and university representatives depending on the department and position they occupy shows that the different organisational levels affect collaboration. In addition, the key role that major companies play as drivers of the Demola model shows that the companies' size also has an influence.

For Spanish interviewees, "commitment" is a factor of particular concern, mainly in reference to corporations' response to students' work and to the students' work itself. In addition, universities' commitment must be greater when facilitating access to local operators or recognising students' contributions in academic terms. For Finnish interviewees, "willingness to change" is one of the key factors for the success of the collaboration. This factor is perhaps the closest one to the idea of collaborative culture in companies. Willingness to change implies "*the ability of partners to learn about and understand one another for a successful collaboration*" and the necessity of having "*time for this learning process*" (Rybnicek and Königgruber 2019, p. 230). Thus, "communication" is logically another important factor for collaboration success.

“Structure” is related mainly to bureaucracy, and this factor is especially present in Spanish interviews, since as discussed, this affects Demola especially in Spain. Finally, “trust” is another of the key success factors of Demola in Finland. The strong public-private cooperation tradition has contributed to building a climate of trust which is greater in Finland than in Spain.

6.7. CONCLUSIONS

Spanish companies play a discreet role in the financing of R&D activities and there is a lack of innovation culture among them. It is not easy for companies to understand the value of tools like Demola. The difficulty to access large companies’ CEOs may be a determining factor in this regard. When dealing with intermediate managers, either they do not perceive the usefulness of the model due to their partial vision of the business strategy, or they do not have decision-making powers. Accordingly, this makes it difficult to jump start cultural change.

There is a very small percentage of companies working with HEIs and PROs, despite the fact that Spain has been promoting policies to boost this percentage for decades. While Finland has implemented robust programmes that have created a substrate for and a culture of collaboration, Spain has encountered difficulties in establishing this kind of state programmes. The complex Spanish multilevel government system has been a determining factor in this regard, together with the heavy bureaucratic burden and lack of flexibility that characterise the Spanish innovation system.

In general, Spanish universities are less flexible than Finnish ones and have different organisational structures, operating dynamics, and degrees of integration in the territory. They maintain features that impede non-traditional actors from entering. Some procedures are still slow and cumbersome. Some lecturers see models like Demola as a threat to their status quo and they do not promote their dissemination.

Demola’s work is not always officially recognised by Spanish universities. This turns participation in Demola into an extra burden for students. This situation can cause a deficit of students that slows the growth of the model. The positive reading is that, when there is no recognition, the motivation for students’ participation in Demola is intrinsic. In general, the assessment of the model that students make is usually positive. It should be noted that the practical content of the Spanish curricula is not very high and Demola can cover that gap.

All the nodes agreed on the importance of the role the public sector can play in the model, as a driver of the model on one hand and setting challenges and creating projects on the other. In the latter case there are varying experiences. Difficulties usually occur as a result of the

high degree of bureaucratisation of Spanish government. Promotion by the public sector, the existence of public funds, full-time dedicated staff and the facilitation of easier access to universities and companies, favours the stability and continuity of the model.

The different structure of Demola nodes in Spain causes differences in their management and functioning. It has not been possible to implement the pure Demola model in all cases. The participation of vocational education and training students in Demola Basque Country is one example of standard model deviations. Another one is the lack of agreement between Demola Campus Iberus universities on academic recognition of the students' work. What seems obvious is that the nature of each operator has some influence on the main focus of each node. The fluency and degree of coordination between local operators and the rest of the agents also depends on the nature of the operator.

The challenges of Demola in Spain are complex, but interviewees agreed that there are opportunities that can be used to tackle them successfully:

- As it is an international network it can provide a global environment of innovation that opens up major opportunities for participating organisations. The internationalisation of projects is a clear incentive for both organisations and students.
- The model has a consolidated track record and has been able to evolve and adapt as circumstances have changed. Its correct implementation guarantees results.
- Belonging to a network of Finnish origin, with everything this implies in the field of education, and given that the model is recognised by different international organisations, offers guarantees for the universities involved.
- The generational change in the management of Spanish companies could act as a driving factor for their participation in models such as Demola.
- The experience of sites like Demola Canary Islands suggests that, in Spain, the role of the public sector facilitating access to and coordinating with other agents could be a key factor for success.
- The existence of public agencies like the Canary Islands' Technology Centre in the rest of the Spanish regions could become an opportunity to promote and coordinate a national strategy with instruments such as Demola.

This research has enabled us to establish a series of interesting conclusions about the organisational dimension of PPPs in the Spanish innovation system. The analysis of a single case, though carried out following the process tracing method with a comparative approach,

should be complemented with the study of other PPP tools to compare these conclusions. The study of the Demola model in other countries could also be an interesting alternative.

Throughout this work, we have observed that some national cultural dimensions, such as power, distance, long-term vision and individualism, are linked to the greater or lesser success of the analysed instrument. Future lines of research could go in this direction. The analysis of instruments similar to Demola, such as the Microsoft Innovation Centres and the Design Factory could be interesting options to strengthen the dynamics of this type of platforms from the segmentation perspective pointed out in the paper. Finally, an analysis of Demola from the point of view of its impact on the innovation system could help to understand its relevance to improving collaboration.

APPENDIX A

The in-depth semi-structured interviews were conducted, recorded and transcribed between April and September 2019. The average duration of these conversations was one hour. This appendix collects the data of the interviews carried out and of all the other documents included in the content analysis (Table A.1). All the people interviewed gave their consent to be cited in this paper.

ID	NAME	ROLE IN DEMOLA	DOCUMENTS	DATE
D1	Garvey, Bernard	Director Of Operations at Demola Global	Informal talk (notes)	16/01/2019
			Seminar presentation (notes)	01/03/2019
D2	Eskola, Jane	Director Of Corporate Partnerships at Demola Global	Kick-off Demola Session (notes)	16/01/2019
	Nyroos, Erik	Facilitator at Demola Helsinki (Finland)		
D3	Kairamo, Ville	CEO of Demola Global	Informal talk (notes)	16/01/2019
			In-depth face-to-face interview (notes)	15/04/2019
			Skype talk (notes)	04/06/2019
			Several e-mails	July, 2019
D4	Räsänen, Petri	Promoter of Demola - Council of Tampere Region	In-depth Skype interview (transcription)	29/05/2019
D5	Saarinen, Jukka P.	Promoter of Demola - Nokia Research Centre	Published interview on the internet	08/08/2016
D6	Silven, Pekka	VP of University Alliance Development at Demola Global	Published interview on the internet	06/09/2018
D7	Continente, Rafa	Campus Iberus of International Excellence - Coordinator of Demola Campus Iberus (Spain)	In-depth face-to-face interview (transcription)	13/05/2019
D8	Cartanyà, Jordi	Universitat Rovira i Virgili - Coordinator of Demola Southern Catalonia (Spain)	In-depth face-to-face interview (transcription)	23/05/2019
D9	Tovar, Pilar Mitxelena, Zaloa	Fondo Formación Euskadi - Facilitators at Demola Basque Country (Spain)	In-depth face-to-face interview (transcription)	27/05/2019
D10	Dobarro, Lucía	Canary Islands Technology Centre - Facilitators at Demola Canary Islands (Spain)	In-depth Skype interview (transcription)	28/05/2019
	Guerra, Pilar			
	Santana, Carmina			
D11	Kairamo, Ville	CEO of Demola Global	In-depth face-to-face interview (notes)	22/08/2019
D12	Saarinen, Jukka P.	Promoter of Demola - Nokia Research Centre	In-depth face-to-face interview (notes)	30/08/2019
D13	Silven, Pekka	VP of University Alliance Development at Demola Global	In-depth face-to-face interview (notes)	30/08/2019

D14	Wessman, Jere	Creative Director at Demola Global	Skype talk (notes)	17/01/2019
			Two published interviews on the internet	Sept. 2019

Table A.1: Interviews and fieldwork information.

APPENDIX B

This appendix shows the code concurrence analysis between analytical model variables and agents involved (Table B.1) and code-document tables for moderators (Table B.2) and cultural factors (Table B.3) obtained from Atlas.ti.

CODE ID		C1.4.1	C1.4.2	C1.4.3	C1.4.4	C1.4.5	C1.4.6	C1.4.7	
C1	C1.1	Spain	5	3	4	8	5	7	2
		Finland	11	2	5	13	9	11	2
	C1.2	Spain	9	10	11	13	10	14	2
		Finland	11	2	5	7	4	4	1
	C1.3	Spain	3	2	2	3	1	1	0
		Finland	2	0	2	4	0	0	0
	C1.4	Spain	29	51	59	57	56	40	27
		Finland	47	28	41	42	41	24	12
C2	Spain	3	5	6	4	1	0	2	
	Finland	4	2	1	2	1	1	1	
C3	C3.1	Spain	2	16	7	9	12	3	2
		Finland	24	18	12	13	7	13	4
	C3.2	Spain	0	2	0	0	2	7	0
		Finland	1	0	0	0	0	2	0
C4	C4.1	Spain	12	13	23	11	7	3	2
		Finland	13	10	7	7	7	5	3
	C4.2	Spain	6	3	3	13	4	5	0
		Finland	4	2	1	2	3	1	0
	C4.3	Spain	23	14	32	20	20	5	2
		Finland	15	5	28	18	20	4	2
	C4.4	Spain	5	2	3	8	6	2	0
		Finland	5	3	2	2	1	0	0
C5	C5.1	Spain	2	7	7	4	3	7	0
		Finland	4	1	5	2	2	2	0
	C5.2	Spain	0	0	0	0	0	0	0
		Finland	2	0	0	0	0	0	0

Table B.1: Code concurrence analysis between analytical model variables and agents involved.

CODE ID	SPAIN			FINLAND			Totals	
	Abs.	% Row	% Column	Abs.	% Row	% Column	Abs.	% Row
C6.1	15	57.69%	21.74%	11	42.31%	19.30%	26	100.00%
C6.2	31	60.78%	44.93%	20	39.22%	35.09%	51	100.00%
C6.3	19	46.34%	27.54%	22	53.66%	38.60%	41	100.00%
C6.4	4	50.00%	5.80%	4	50.00%	7.02%	8	100.00%
Totals	69	54.76%	100.00%	57	45.24%	100.00%	126	100.00%

Table B.2: Code-document tables for moderators.

CODE ID	SPAIN			FINLAND			Totals	
	Abs.	% Row	% Column	Abs.	% Row	% Column	Abs.	% Row
C7.1	60	71.43%	31.25%	24	28.57%	21.62%	84	100.00%
C7.2	23	56.10%	11.98%	18	43.90%	16.22%	41	100.00%
C7.3	52	71.23%	27.08%	21	28.77%	18.92%	73	100.00%
C7.4	12	41.38%	6.25%	17	58.62%	15.32%	29	100.00%
C7.5	45	59.21%	23.44%	31	40.79%	27.93%	76	100.00%
Totals	192	63.37%	100.00%	111	36.63%	100.00%	303	100.00%

Table B.3: code-document tables for cultural factors.

CAPÍTULO 7. A MODO DE DISCUSIÓN

CATALÁ-PÉREZ, D. y DE-MIGUEL-MOLINA, M., 2019. Social innovation and co-creation: a new framework for innovation policies? En: U. AMBROSIUS y P. GRÖNER (eds.), *Ansbacher Kaleidoskop 2020*. Aachen: Shaker Verlag, pp. 98-115.

Editorial indexada en SPI. *Postprint* “versión de autor”, adaptado al formato de la tesis.

7.1. SOCIAL INNOVATION AND CO-CREATION: A NEW FRAMEWORK FOR INNOVATION POLICIES?

Abstract

Current governments need to face the challenges that phenomena such as globalization, technological development or demographic changes pose to society and its well-being. Unemployment, population aging, growing social inequalities, climate change, food security, cybersecurity or immigration are some of the social vulnerability areas that require new solutions in a different institutional framework. A framework that must include the participation of more varied actors with new roles. In this context, social innovation, as a process of generating and implementing new ideas to create public value through new or improved services and processes, is emerging as an adequate mechanism to adapt social policies to the mentioned social vulnerability areas. In addition, placing social innovation within the Open Innovation framework, in which innovation is generated from public-private experimentation, cooperation and collaboration, could generate a new horizontal governance model of public policies in general and innovation policies in particular.

Key words: Social innovation, Open Social Innovation, co-creation, New Public Governance, New Public Service.

Resumen

Los gobiernos actuales deben enfrentar los desafíos que fenómenos como la globalización, el desarrollo tecnológico o los cambios demográficos plantean a la sociedad y su bienestar. El desempleo, el envejecimiento de la población, las crecientes desigualdades sociales, el cambio climático, la seguridad alimentaria, la ciberseguridad o la inmigración son algunas de las áreas de vulnerabilidad social que requieren nuevas soluciones en un marco institucional diferente. Un marco que debe incluir la participación de actores más variados con nuevos roles. En este contexto, la innovación social, como un proceso de generación e implementación de nuevas ideas para crear valor público a través de servicios y procesos nuevos o mejorados, está emergiendo como un mecanismo adecuado para adaptar las políticas sociales a las áreas de vulnerabilidad social mencionadas. Además, ubicar la innovación social dentro del marco de Open Innovation, en el que la innovación se genera a partir de la experimentación, la cooperación y la colaboración público-privada, podría generar un nuevo modelo de gobernanza horizontal de las políticas públicas en general y las políticas de innovación en particular.

Palabras clave: Innovación Social; Innovación Social Abierta; co-creación; Nueva Gobernanza Pública; Nuevo Servicio Público.

7.1.1. Introduction

Social Innovation (SI) is not a new concept and has been defined in many and very different ways, largely due to the multiple approaches through which scientific literature has addressed its study (Horgan and Dimitrijević 2018, p. 3; Amanatidou, Cox and Gagliardi 2018, p. 3). Van der Have and Rubalcaba (2016) identify four approaches in SI research through the review of 172 scientific articles published between 1984 and 2013: (i) the SI from the perspective of community social psychology, focusing on the analysis of change of social behaviour; (ii) the SI as a creative process, that causes the establishment of new social relationships and changes in social organization; (iii) the SI as a solution to the socio-technical problems and grand social challenges that are arising in society; and (iv) the SI as a factor of local development that analyses the role of institutions from the point of view of governance, and the forms of inclusive collaboration of all the social agents participating in the SI processes. Hernández-Ascanio et al. (2016, p. 194) carry out a similar study, and after analysing 62 scientific articles and 48 different definitions of SI, identify three areas of SI study: (i) economic-managerial science, (ii) social studies and (iii) public policy analysis. The last one is which they consider the dominant trend, that focuses on analysing changes in governance, as well as the latest approach of Van der Have and Rubalcaba (2016). Precisely, the fact of having been mostly circumscribed to the local level, thus avoiding other territorial and relationship levels, could be for Hernández-Ascanio et al. (2016, p. 194), a weakness of this approach.

In any case, both studies conclude that SI always arises in response to an unmet social need or a socially relevant problem and generally involves some kind of change in social relations, structures and / or systems (van der Have and Rubalcaba 2016, p. 1932; Hernández-Ascanio, Tirado-Valencia and Ariza-Montes 2016, p. 194). In this sense, current governments face the challenge of adapting social policies to a changing reality conditioned, to a large extent, by factors such as globalization, technological development, population aging, environmental degradation or the financial crisis of 2007 and subsequent austerity policies and their consequences (Ramos 2017, p. 76). The dominant opinion is that conventional solutions cannot capture the complexity of the problems caused by these factors and, therefore, cannot solve them, thus forcing the public sector to boost innovation in order to do so (Hartley, Sørensen and Torfing 2013a, p. 821; Osborne and Radnor 2016, p. 54). Traditional innovation policies have been focused on their application in the business field, through different instruments, among which collaboration between the public and private agents is

one of the most used tool (Borrás and Edquist 2013, p. 1520; Rasmussen 2016, p. 28). Although these types of policies are fundamental in any economy, given the influence that technological innovation has on the economic growth and development of a country, and therefore on the welfare of its society (Freeman 1995; Verspagen 2006; Boon and Edler 2018), the current socio-economic scenario, with increasingly complex and interconnected problems and challenges, forces public decision makers to recognize an environment of multiple actors (and their resources) in which to operate in order to meet the needs of modern society (Voorberg and Bekkers 2018, p. 708).

In short, this scenario requires a broader framework of innovation policies than the traditional boost to technological innovation. It also gives a leading role to the rest of social agents (market, third sector and social movements) as facilitators of the necessary experimentation to find new social innovations (van der Have and Rubalcaba 2016, p. 1933). Therefore, this scenario seems appropriate for the promotion of SI from the public sector, given the fundamental role that governments are expected to play in solving social problems (Fernández-Sirera and González-Gago 2018, p. 14). Actually, it seems that in a way this is what is beginning to happen since some years ago. Edwards-Schachter and Wallace (2017) perform an exhaustive analysis of 2,339 documents published between 1955 and 2014 (including scientific articles, book chapters, monographs, working papers or policy reports), from which they extract 252 different definitions of SI. They analyse and classify these definitions depending on the time period in which they were proposed. Thus, as in the last decade, and particularly in Europe, the SI has acquired a quasi-normative status in the speeches of governments when defining strategies and interventions to counteract the effects of new social problems (Edwards-Schachter and Wallace 2017, p. 72).

But the truth is that there is little research linking SI and governance (Unceta, Castro-Spila and García Fronti 2017, p. 406). The present work can be considered, therefore, as a theoretical-conceptual review of the SI and its relationship with the governance of public policies facing social challenges. To this end, a qualitative exploratory approach has been followed, making a critical review of some of the most recent contributions to the scientific literature on SI, mainly systematic reviews of the literature and scientific articles, book chapters, reports and working documents that approach its study from the perspective of public policies.

The article is structured in five sections in addition to this introduction. In the second section, an approximate review of the complex concept of SI is carried out. In the third, the New Public Governance (NPG) paradigm is identified as the scenario in which to propose the SI, and its links with the theory of the New Public Service (NPS) are also analysed. The fourth section delves into the concept of SI as a co-creation process and proposes the innovative

paradigm of Open Social Innovation (OSI) as the best environment for SI to be promoted from the public sector. In the fifth section a series of final considerations are presented and the work ends with the recognition and bibliography sections.

7.1.2. Social innovation

The SI is a phenomenon that for some authors have its origins in the great social transformations of the end of the s. XVIII and beginning of the XIX (Godin 2012, p. 8). Diamond (2006) even states that SI is an inseparable element in the evolution of any society, since if society ceases to innovate and, thus, to adapt to changing environmental conditions, it is bound to collapse. But it is from the beginning of the s. XX when the concept begins to be introduced very timidly in the scientific literature (Ward 1903; Ogburn 1922; Weeks 1932), increasing its use from the 60s and producing an exponential growth of publications on the subject in the last 20 years (Mcgowan, Westley and Tjörnbo 2017, p. 3). Despite being increasingly present in the literature and its consideration as an emerging research area within the studies on innovation (van der Have and Rubalcaba 2016, p. 1932), the scientific community has not yet been able to find a common conceptual framework that allows us to propose a unique definition of the concept of SI (Ramos 2017, p. 76). In this sense, in view of the results of several recent studies based on bibliometric analysis (van der Have and Rubalcaba 2016; Edwards-Schachter and Wallace 2017), it is evident that SI is a polyhedral phenomenon, approachable from different disciplines such as, for example, economics, sociology, human geography, environmental studies or psychology (Amanatidou, Cox and Gagliardi 2018, p. 4). All this difficult the possibility of finding a specific conceptual framework and a definition that satisfy all the authors who study SI from multidisciplinary approaches (Horgan and Dimitrijević 2018).

On the other hand, after the contributions of authors such as Mulgan (2006) or Murray et al. (2010), there is an almost unanimous agreement on the existence of a common orientation of the phenomenon to solve certain problems and / or cover certain social needs, based on the changes caused by the different agents involved in it, thus contributing to well-being of the society. Taking into account that the different social problems and needs, the factors that generate them and, ultimately, the societies themselves, and with them the role of the social actors, have changed over time and may be different depending on the geographical scope, we can think that SI is also a changing phenomenon. Therefore, it could be foreseen that its conceptual framework and definition will be adjusted to the space-time context in which its study is undertaken. In this way, over the years (and disciplines), the concept of SI has suffered such a variety of approaches that, as mentioned, its different definitions are counted by hundreds.

Finally, the very nature of the SI phenomenon, as an innovative collaborative process, pushes it into the framework of the Open Innovation paradigm. This paradigm, in the public sphere, focuses on cooperation, blurring organizational boundaries and placing the axis of innovation “*in the construction of coalitions of actors for the resolution of shared challenges, with a dynamic based on the intensity of collaboration for the construction of social intelligence*” (Grandinetti 2018, p. 22). We would be faced with what a sector of literature knows as Open Social Innovation (Chesbrough and Di Minin 2014). From this perspective, taking into account the agents that participate in the SI process, the SI could be considered as a horizontal governance model of public policies that redefines the role of the different actors involved in them, reinforces the idea of collaboration between them through different formulas (e.g. co-creation) and tries to take advantage, above all, of the resources provided by society itself.

7.1.3. Social innovation in the framework of the New Public Governance

When approaching the study of SI in the terms described at the end of the previous section, we can consider that this phenomenon enters within the framework of the so-called and aforementioned NPG (Osborne and Radnor 2016; Osborne 2006). The term governance represents a new way of governing, of making decisions, whose *raison d'être* lies in the need to increase the participation of all interested agents in the formulation of public policies, in the provision of public services and in the management of public and private organizations; horizontal networks are created, which include the different social agents, as the basis of what is called social capital. All of this implies a substantial change, since society is no longer an agent submitted to the government, but society is part of the government (de-Miguel-Molina 2009, p. 3).

It should be noted that the classic Public Administration paradigm was based on Weberian ideals of rationality, efficiency and hierarchy, so that the modest forms of collaboration existing were subject to rules and guidelines and citizens were mere users of the services; and on the other hand, the New Public Management (NPM) paradigm, was based on the competition and the logic of the market to improve public services, considering citizens as customers / consumers (Voorberg and Bekkers 2018, p. 711). On the contrary, the horizontal networks that are created within the framework of the new paradigm of the NPG, imply the recognition of a pluralistic framework in the provision of public services that will be based on inter-organizational relations between multiple actors. Thus, NPG significantly differentiates from previous paradigms. Within the framework of the NPG paradigm, citizens become co-creators and are expected to provide a valuable contribution to the design and implementation of public policies and development of public services (Stoker 2006). If, as

mentioned, the SI seeks to cover social needs through new collaborative formulas, the NPG is probably the best scenario for its staging and, possibly, the appropriate script to achieve success is the theory of NPS (Denhardt and Denhardt 2000; 2003).

The NPS theory seeks to overcome the managerial model based, almost exclusively, on market criteria and values. Thus, it begins the path towards a new more democratic model which *“is the result of the awakening of citizens and civil society groups, which now follow up and evaluate the performance of public authorities, pronounce themselves against public issues that they are of interest for the survival, coexistence and quality of their personal and social life and that struggle to determine the issues of the government agenda and public policy”* (Aguilar 2006, p. 41). In this way, the NPS is based on certain theoretical traditions that, in good measure, could also support the SI (Denhardt and Denhardt 2000, p. 552-553).

The NPS theory gives new roles to the different social actors in the process of building public space, which together with the type of interactions that are established between them for the provision of public services, are key to understanding the commitment they assume in the resolution of the problems of the society in which they live (García-Solana and Pastor-Albaladejo 2011). The Public Administration assumes an entrepreneurial and dynamic role to foster and consolidate networks and alliances with various civil society agents (private companies, third sector), and a receptive role to respond to the needs of citizens (Voorberg, Bekkers and Tummers 2015, p. 1347); and citizens (individually or collectively), become active subjects, being bearers of their own resources that, integrated with those of the Public Administration, can be decisive to meet individual (citizens) or collective needs (society in general) (Denhardt and Denhardt 2000; García-Solana and Pastor-Albaladejo 2011; Pastor-Albaladejo 2014; Pastor-Albaladejo and García-Solana 2012).

The focuses, therefore, on the direct participation of citizens and the development of collaborative processes in the design, management, monitoring and / or evaluation of public services. In addition, NPS theory considers that the decisions of the citizens also have consequences in their environment, as they affect the community to which they belong. It also defends a model of shared management of services that aims to make visible and value the capacities of all those subjects with whom the Administration interacts, since these subjects have valuable competencies and resources for public administration (Pastor-Albaladejo and García-Solana 2012). Some authors refer to this type of shared management as co-production or co-creation (Voorberg, Bekkers and Tummers 2015; Parrado Díez and Löffler 2009; Evers and Laville 2004; Pestoff 2008; 2009; 2006).

7.1.4. Social Innovation as a co-creation process

As we have seen, from the perspective of the NPG and the NPS, co-creation with citizens is a necessary condition for creating innovative public services that truly meet the needs of citizens in the face of social challenges such as, for example, aging or urban regeneration, in a context of austerity (Voorberg, Bekkers and Tummers 2015, p. 1346). Bearing in mind that SI is increasingly considered as an instrument to deal with complex global problems grouped under this label of social challenges (Moulaert, MacCallum and Hillier 2013, p. 17), co-creation can be considered as a cornerstone for SI driven from the public sector (Voorberg, Bekkers and Tummers 2015, p. 1346) and even the SI itself can be understood as a co-creation process (Voorberg, Bekkers and Tummers 2013, p. 4).

It has been commented that the SI achieves its objectives from the changes caused by the different agents involved in the process. A study by Voorberg et al. (2015) carried out through the systematic review of 122 documents, including scientific articles and books, published between 1987 and 2013, concludes that the changes caused by the co-creation processes refer to: (i) increased effectiveness, (ii) improving efficiency, (iii) increasing customer satisfaction, (iv) increasing citizen participation, (v) strengthening social cohesion and (vi) democratizing public services (Voorberg, Bekkers and Tummers 2015, p. 1345). It could be said, following Ramos' argument (2017, p. 78), that the first three results obtained by the SI as a co-creation process would fall within the sphere of "*the improvement in the efficiency of social action and its redistributive effect*" and the remaining three in that of "*the greater democratic participation in the design, implementation and evaluation*" of the services. The author himself proposes the concept of "*efficiencycracy*" to refer to this idea and establishes a typology of SI based on the weight given to each of this group of objectives (Ramos 2017, p. 80-81):

- Pro-market SI: This type of SI prioritizes efficiency over democratic values because it is situated in the logic of the market, where it seeks to improve its competitive conditions and not a social transformation. The SI is generally born from the business sector that finds a new area of business in the social field, but that sees public participation in social matters with some suspicion and limits it to what is established in the principles of Corporate Social Responsibility (CSR).
- Anti-market SI: This type of SI prioritizes the democratic component over efficiency because its objective, beyond economic benefit, is a social transformation through an alternative development strategy based on solidarity and equity. On numerous occasions social initiatives are born from civil society itself and the public action of the State is not viewed with suspicion. The social economy environment is the framework in which this type of SI best fits.

- Post-market SI / (post-State): This type of SI “*is critical both with capitalist market economies because of its negative effect on equality and social cohesion and with economies regulated and planned by bureaucratic inefficiencies of the State and its instrumental nature at the service of oligopolistic interests*” (Ramos 2017, p. 80). It fits into the context of the collaborative economy and, based on alternative forms of financing, organization, production, distribution and consumption, seeks social transformation and provides solutions where the market and the State do not arrive, but without denying their participation. But this participation must be linked to the “*triple balance*” logic, that is, to create economic, social and ecological value at the same time.

As seen and as Voorberg et al. (2015) conclude in their aforementioned work, although the SI can be developed from the public sector, from the business environment or from intersectoral collaboration, co-creation processes can be classified according to the role played by the actors of civil society (Voorberg, Bekkers and Tummers 2015, p. 1339):

- Role of co-operators, to whom activities that previously corresponded to the public sector are transferred;
- Role of co-designers, who participate in the definition of part of the content or the service delivery process;
- Role of initiators, who take the initiative to formulate specific services.

Following a similar argument, Amanatidou et al. (2018, p. 19) establish a typology of SI based on the prominence that civil society actors can occupy in the innovation process:

- Society Consulted: Society is considered as the end user who is informed and consulted occasionally, basically to strengthen the social acceptance of innovations. These are innovations for social purposes, rather than social innovations in themselves, in which society has a marginal role. These innovations may come from private initiatives (in this sense they could also include CSR initiatives) or from public sector and they propose efficient solutions to social problems or challenges.
- Society in Partnership: Civil society, basically through the Third Sector, becomes a partner of the public and private sectors to face social challenges. There is a higher level of social commitment, changing the role of civil society from user to co-creator or co-producer of the SI, playing an important role in its design, implementation and dissemination. In this case, the Third Sector may question the validity of existing practices and propose innovations that provide new, more effective, efficient and fair solutions.

- **Society in Control:** Although the business sector is not totally excluded from the process, it is civil society, formally organized through the Third Sector or from communities or informal groups of individuals, who leads the innovation process since its inception, identifying the challenge / problem, designing, developing and delivering innovative solutions. This is the highest level of participation and commitment of civil society, seen as a key agent of social change that seeks the empowerment of citizens working for social justice, solidarity, social cohesion, opening and social responsibility over lucrative motivations and private interests.

The correspondence between the concepts of co-creation and SI seems clear, as well as the relationship between the two typologies of SI reviewed. In both cases, the third type of SI described is the one that presents a higher level of civil society participation and the highest degree of collaboration between agents, so that it could be outlined as the best response to the complex and interconnected problems that present current societies (Ramos 2018, p. 18). Also, the idea of change and / or social transformation is fundamental in both cases, both in the structures and in the relationships between the social agents. In terms of public policies implementation and public services provision, this leads us to think of new governance formulas within a collaborative environment in which the resources available to each agent are shared (Ziegler 2017). With a public sector aware of their role in the NPS context, the challenge, therefore, is to convince citizens make their resources available to the rest of civil society and the public sector (Parrado Díez 2013). And this objective can be achieved by placing the SI and the corresponding co-creation processes in the environment of the Open Innovation paradigm.

The concept of Open Innovation arises in the field of business innovation and considers how an organization can increase its capabilities and performance in innovation using knowledge flows (resources) that cross the borders of the organization itself. These flows may be directed or come from other companies (among them, for example, suppliers or customers), universities and / or public research institutions, other public bodies or the end users of the products or services themselves. The cooperation and collaboration and bi-directionality of resource flows allow all participating agents to benefit from the results of innovation (Chesbrough 2003). Open Innovation research has redefined many ideas about the nature of business organizations, the fabric they make up and how they acquire and market their innovations. But, in addition, its combination with new phenomena and new perspectives provides numerous opportunities for researchers to make new contributions (West and Bogers 2017; Chesbrough, Vanhaverbeke and West 2014).

In this sense, Chesbrough and Di Minin (2014), based on the analysis of several case studies, prove that the theory of Open Innovation is perfectly applicable to the SI, proposing the term

of OSI. These authors define OSI as the application of Open Innovation strategies by a given organization to achieve innovations in its scope of action aimed at responding to social challenges (Chesbrough and Di Minin 2014, p. 170). In short, what these authors describe is the collaborative innovation that occurs within the organizations of the Third Sector and the social changes that it can cause. Rodríguez Blanco et al. (2012) had already studied this idea before but without referring to the OSI. But, as has been said, if the SI that can give a better response to the current social challenges is that post-market / post-State SI in which society takes over (Society in Control), the OSI should be understood as the one that, rather than causing social changes, causes changes in the social fabric, in the same way that Open Innovation produces them in the business fabric (in addition to products and / or services). That is, OSI should be understood as the creation “*of coalitions of actors for the resolution of shared challenges, with a dynamic based on the intensity of collaboration for the construction of social intelligence*” (Grandinetti 2018, p. 22) and “*new processes that may be appropriate for the entire society*” (Peña 2014, p. 64).

The basic conditions necessary for the creation of these coalitions should be driven by public policies aimed at (Peña 2014, p. 66):

- Give context. OSI does not take place without one of the actors or a combination of them providing an understanding of the framework where they are acting, identifying the maximum number of actors, detecting the needs, listing the possible ways to move forward and, especially, the trends that affect or will affect the collective decision.
- Facilitate a platform. It is not only about creating a platform, or a new meeting point, or a space, but about gathering the relevant actors around an initiative. It is about identifying the backbone, the network and helping to put it into operation or keep it moving. Sometimes it will be a true platform, sometimes it will be a matter of finding the one that already exists and joining its development or helping to attract certain actors to these spaces or, simply, to make it possible for these actors to meet at a certain point.
- Boost the interaction. Do not fall into the error of building and wait for the other actors to come up. The interaction should be encouraged, promoted, but from a decentralized and distributed leadership. The content, filtered, founded, contextualized and, above all, well linked will be fundamental in this field.

In the context described throughout this article, authors such as Ramos (2017; 2018), propose “*social innovation*” as a new general framework for public policy governance, capable of addressing the new social challenges arising in the last decade, in collaboration with a civil

society that becomes co-creator of them. This is the evolution of the "*social protection*" model of the Golden Age of the Welfare States, with a State that assumed the greatest prominence and granted citizens a passive role as mere recipient of public services; and the subsequent model of "*social productivism*", derived from a generalized process of commodification that turns citizens into consumers of public services.

In the specific field of innovation policies, recent contributions propose directional policies, such as the so-called mission-oriented or challenge-oriented policies (Boon and Edler 2018; Mazzucato 2018). Its implementation requires collaborative instruments such as certain transformative and dynamic PPPs (Kuhlmann and Rip 2018; Kattel and Mazzucato 2018). These are formulas that recognize a new role for the public sector and a high degree of participation of the rest of the social agents. In this sense, instruments such as, for example, Open Innovation Platforms, are becoming successful experiences in those innovation systems with high levels of performance (Anttiroiko 2016; Raunio et al. 2018). Open Innovation Platforms are based on the idea of co-creation. Raunio et al. (2016, p. 12) define them as "*any operating environment, technology, system, company, product or service, whose development and / or content production has been systematically opened up to outside developers and value creation, and whose key aims are the benefit produced by the platform's users to each other and the network effect brought by participation*". From the perspective adopted in this work, it seems that policies based on this type of instruments could fit into the framework described for the SI and its impulse from the public sector to face the great social challenges of the s. XXI.

7.1.5. Final comments

This article does not seek to provide a new definition of SI to the very extensive repertoire existing in the scientific literature on this phenomenon. In fact, in the introduction it has been commented that perhaps it is a mistake to aspire to find a unique definition of SI, since it is a phenomenon that can be understood in different ways depending on the context and the perspective from which it is analysed. Despite this, the work is based on the idea underlying the vast majority of existing definitions, which considers the SI as a phenomenon aimed at covering the needs of society based on the interaction and the changes caused by the agents involved in the same. We insist, it is not a definition as such, but something similar to a "declaration of intent" of the SI.

Our approach to this phenomenon has been made from the field of public policies, as basic instruments used by governments for the provision of welfare to society, with the intention of analysing the type of governance relationships established between the agents involved in them. These relationships occur within the framework of a system in which the public sector,

the market or private business sector, the Third Sector and civil society or citizens interact with each other.

The greater or lesser weight that each of these agents assumes depends on diverse factors, but what seems evident is that we are in a scenario that has produced a transfer of responsibilities from the public to the private sector. Thus, the public sector has lost the absolute prominence he had had so far. In addition, the fiscal crisis has accentuated this change and the rest of the actors have become new protagonists of the governance of different public policies, to the point that certain authors understand the SI as a new welfare provision scheme in which Social policies are presented as the expression of a greater redistribution of power and initiatives among a greater, and qualitatively diverse, number of actors. The idea of the SI thus understood responds to the NPG model in which the idea of governance prevails as a form of government where states have to share their authority with a wide range of actors for decision-making, the implementation of public policies and the provision of public services.

Public services within any field of public action, function as the interface between public policies and citizenship. All phases of the provision process are, possibly, the activities in which the benefits of SI can be most evident. In this context, the NPS theory, which fits perfectly within the framework of the NPG decision model, considers co-creation as the most appropriate formula for public services management. Co-creation is, in turn, the process through which the SI can be made effective. The theoretical basis and principles of the NPS do nothing but confirm this idea, by assigning different roles to the different actors that correspond to the proposals of the SI. Even from some of the dimensions of the co-creation processes analysed (the expected results and the role of citizenship), it is possible to propose typologies of SI in which it becomes clear that, to more citizen participation and the more collaboration between agents, the better the answers that the SI can offer to society's problems and needs.

However, it is essential to create the right conditions to achieve the highest possible degree of participation and collaboration and to ensure that all agents provide the resources available to them. These resources are valuable to achieve the aims of the SI. One of the most favourable environments for the flow of knowledge between actors, understanding this knowledge as the most valuable resource for any innovation process, is the one that establishes the innovative paradigm of Open Innovation whose applicability to the broad social sphere, makes it the OSI paradigm. In line with the collaborative approaches of the NPG, the OSI should be the environment to be favoured by the public sector. In this environment, the SI allows us to face the social challenges that current reality poses and adjust the social fabric to the new governance model that the SI itself implies. Thus, our analysis ends up presenting three objectives that must be pursued by policies designed to promote and promote SI from

the public sector: perfectly contextualize the SI framework and identify the maximum number of actors and their needs; facilitate the physical, virtual or conceptual platform that supports the SI; and boost interaction between actors.

Based on the analysis presented in this paper, one of the most interesting questions that arise is that related to the influence of contextual factors in the definition of SI. Check how socio-economic, political ideological, cultural, geographic or even demographic factors create differences in the development of SI, in the incidence of their changes or transformations in the social fabric or in the results of SI can help to know in greater depth the concept of IS and to define the dynamics of the relations of governance between the actors.

CAPÍTULO 8. CONCLUSIONES

“Public, private, and third sector actors can work together in new ways to co-create and shape the markets of the future” (Mazzucato 2018, p. 813).

Mariana Mazzucato es profesora de Economía de la Innovación y directora del *Institute for Innovation and Public Purpose* en *University College London*.

El capítulo final de conclusiones se estructura en torno a las tres preguntas de investigación definidas para esta tesis.

8.1. ¿QUÉ PAPEL DESEMPEÑA LA CPP EN SUS DIFERENTES DIMENSIONES EN EL CONTEXTO DEL SECTI?

8.1.1. La CPP: enfoques, niveles e implicaciones en diferentes políticas públicas

Entender el papel que la CPP desempeña en el SECTI pasa por entender la propia complejidad de la CPP. Tal y como se establece en el planteamiento de esta tesis, cabe tener en cuenta que dicha “complejidad [...] aconseja la adopción de un modelo de análisis de la misma basado en dimensiones que van de lo más concreto, [...], a lo más general” (Catalá-Pérez 2016, p. 97). En este sentido, como se verá, comprender de qué forma y en qué medida, otras políticas públicas españolas han recurrido a ella, permite identificar estas dimensiones y comparar si el papel de la CPP es similar en unos casos y otros.

En cualquier caso, el concepto de CPP ha sido abordado por la literatura científica desde diferentes enfoques, lo que se traduce en múltiples definiciones y clasificaciones. Algunos de estos enfoques se aproximan al análisis de la CPP desde una perspectiva limitada a su papel como instrumento concreto de gestión de proyectos específicos, o a su rol como elemento tractor en ámbitos concretos como la regeneración local o el desarrollo. Pero el enfoque más amplio y que permite abordar su análisis desde la perspectiva que se plantea al inicio de la presente investigación, es el de la gobernanza. Desde este enfoque, la CPP se entiende como una forma de gobernar a través de la cual agentes públicos y privados trabajan juntos para definir y alcanzar ciertos objetivos públicos a través de medios que implican compartir recursos, esfuerzos y también decisiones.

El enfoque de la gobernanza en el estudio de la CPP es, tal vez, el que más alcance tiene al entender este instrumento como una fórmula para encauzar las relaciones entre todos los actores con capacidad de decisión o influencia en un determinado sector de políticas públicas. Es decir, la CPP se plantea como una fórmula de respuesta de los poderes públicos a las expectativas de una ciudadanía que presenta unas necesidades cambiantes en un contexto cada vez más complejo, a partir de recursos públicos escasos, pero con la participación de múltiples actores que puedan aportar recursos valiosos para cubrir esas necesidades.

La CPP surge en primera instancia en el marco de la NGP. De esta forma, el primer actor al que se recurre es el sector privado puramente lucrativo, que se convierte en una fuente de financiación alternativa, sobre todo en el caso de determinados proyectos de infraestructuras

y que, se supone, puede mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión puramente pública. Ahora bien, el sector privado está formado por otros actores más allá del propio mercado, como pueden ser el Tercer Sector o la sociedad civil, con lo que al hablar de CPP también se debe considerar su participación. Surgen, así, nuevos enfoques en su análisis, situándola en el ámbito de contextos como la NPG o el NSP, que superan a la NGP en cuanto a pluralidad de agentes y la dotan de sustento político y social, al articular la participación de todos los agentes y garantizar la eficacia social de una gestión compartida o colaborativa.

Esta gestión compartida está íntimamente vinculada con conceptos como los de coproducción o co-creación. Así, el escenario que se crea al considerar a la CPP como un modelo de gobernanza en el ámbito de la teoría del NSP que promueve una gestión colaborativa de los intereses públicos, a través de los citados instrumentos, presenta las siguientes características:

- En un contexto de diversidad y heterogeneidad, se definen nuevos roles para los múltiples agentes públicos y privados. El sector público, las administraciones, deben asumir un rol emprendedor y dinamizador para fomentar y consolidar redes y alianzas con los diferentes agentes privados (empresas, Tercer Sector, sociedad civil). Estos agentes privados se convierten (a título individual o colectivo) en sujetos activos portadores de recursos propios que integrados con los de la administración, pueden ser determinantes para lograr satisfacer las necesidades individuales (ciudadanos) o colectivas (sociedad en general).
- Se establece un marco de referencia común con la presencia de ciertos intereses, principios, objetivos y valores compartidos. La colaboración requiere de cierta unidad o compatibilidad sobre los objetivos o valores, así como una proyección común que potencie las expectativas sobre los resultados que se quieren alcanzar.
- Es necesaria una cierta estabilidad en el tiempo o permanencia. El modelo de gestión compartida debe tener una cierta duración en el tiempo con el objeto de poder garantizar no sólo la prestación del servicio, sino también la generación de estrategias y procesos colaborativos estables, flexibles y mutables, que se adapten al entorno, pero sin menoscabar su permanencia.
- La colaboración se establece para poner en práctica actividades conjuntas que contribuyan a lograr la misión última del sector público y cuyos resultados pueden ser:
 - Micro-resultados: beneficios entre los actores participantes. Cuando diferentes actores u organizaciones deciden colaborar es para lograr algún

tipo de beneficio o resultado que no podrían obtener de manera individual. En el caso de la administración pública: aumentar sus recursos, alcanzar su misión y reforzar su legitimidad institucional y de resultados. Para los ciudadanos u organizaciones no estatales: satisfacer sus necesidades individuales, realización profesional o personal, prestigio social, apertura de nuevas oportunidades, etc...

- Macro-resultados: aportar valor público y bienestar social. La gestión compartida debe entenderse como una estrategia de gestión que contribuye a aportar valor público, ya que permite dar respuesta, en un contexto de escasez de recursos, a las necesidades sociales y garantizar, así, un cierto nivel de bienestar social. De este modo, se configura como una fórmula necesaria, en tiempos de austeridad económica, para que la Administración pueda realizar su función social, mantener la integración y cohesión social, garantizando el efectivo ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Al abordar la CPP desde una perspectiva amplia como la propuesta, es posible situarla en diferentes niveles de la acción pública. En este sentido, la literatura que se aproxima al estudio de la CPP desde el enfoque de la gobernanza le reconoce diferentes niveles de concreción al entenderla como:

- Una solución para un proyecto específico en su nivel más concreto.
- Un instrumento o fórmula de gestión para un determinado servicio.
- Una política pública dentro de un ámbito de la acción de gobierno.
- Un modelo de gobernanza propiamente dicho.
- Un contexto histórico-cultural que influye y determina en ocasiones su mayor o menor presencia en cada uno de los niveles.

En España, el sector de las políticas sociales se perfila como un escenario adecuado para entender cómo se articula la participación de los diferentes actores del ámbito privado en la CPP, pues en algunas de ellas, además del sector empresarial, actores como el Tercer Sector y la comunidad han jugado y juegan un papel fundamental. Este sector de políticas también permite analizar cómo se configura la CPP en cada uno de los niveles descritos, ya que las experiencias en este sentido son variadas. En este sentido se han revisado cuatro ejemplos de políticas sociales en España: servicios sociales, atención a las personas en situación de dependencia, sanidad y políticas activas de empleo.

CPP como modelo de gobernanza

Las políticas de dependencia y servicio sociales en España son las que más se acercan a la perspectiva de la CPP como modelo de gobernanza. La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, reconoció en su exposición de motivos que, tradicionalmente, habían sido las familias, y en especial las mujeres, las que habían asumido “*el cuidado de las personas dependientes, constituyendo lo que se conoce como el apoyo informal*”; y que también en los años previos a la aprobación de la propia ley, el Tercer Sector se había convertido en un pilar del sistema de bienestar español, para la atención a las situaciones de dependencia.

A partir de este escenario, y ante los cambios sociales del momento, la ley reguló las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia mediante la creación del SAAD, que, entre otras, tiene por finalidad, optimizar todos los recursos públicos y privados disponibles para alcanzar sus objetivos. De esta forma, el SAAD se constituye en la fórmula de gobernanza de las políticas de dependencia y servicios sociales y se basa en un entramado de colaboraciones formales e informales entre los cuatro actores. Todos ellos tienen un gran protagonismo a la hora de prestar los servicios sociales y de dependencia:

- El Estado como responsable último del SAAD.
- Las grandes empresas, cada vez más presentes en la prestación de servicios como el SAD.
- El Tercer Sector que ha sido, en las últimas décadas, el principal proveedor de este tipo de servicios fuera del ámbito familiar y busca estrategias para no verse desplazado por el sector puramente empresarial.
- Las familias o la comunidad que ejercen el papel protagonista y que además participan directamente de la financiación de ciertos servicios a través del copago.

Las familias y la comunidad funcionan también en muchas ocasiones, como coproductores de determinados servicios de carácter social, enlazando así con otro concepto esencial para la presente investigación: la coproducción de servicios como fórmula de colaboración entre el sector público y el privado, representado por los ciudadanos (como comunidad o a nivel individual) y ejemplo de gestión compartido o colaborativa en el marco de los principios del NSP.

CPP como política pública

La CPP en dependencia y servicios sociales se constituye, por tanto, en un reparto de responsabilidades entre los cuatro agentes sociales que la Ley de la Dependencia vino a formalizar a través de un marco legal. Pero también es cierto que, debido a diferentes circunstancias socio-económicas o incluso político-ideológicas, ese reparto de responsabilidades se puede modificar través de ciertas medidas que directa o indirectamente pueden transformar la gobernanza del sistema.

La CPP se convierte así en una política pública. Donde ya existe un modelo de gobernanza basado en la colaboración entre los diferentes actores, la política irá encaminada dar mayor o menor protagonismo a uno de ellos. En este sentido, en el contexto de la provisión de bienestar, Pestoff (2008) identifica tres tipos de políticas de CPP: política de *refamilización* en un escenario con unas políticas centradas en la comunidad; política de *(re)mercantilización* en un escenario con políticas de mercado; y *cooperativización* provocada por unas políticas focalizadas en el papel del Tercer Sector. Allá donde no existe un modelo de gobernanza previo basado en la CPP, si se plantean políticas en este sentido, probablemente irán encaminadas a impulsar dicho modelo. En el caso de la dependencia y los servicios sociales en España, se ha visto cómo, tras la crisis, ciertas políticas siguieron una tendencia mercantilizadora que posteriormente se ha visto revertida.

CPP como instrumento de gestión

Para hablar de la CPP como instrumento de gestión nos referiremos al caso analizado de las políticas activas de empleo, que son aquellas orientadas a incentivar el empleo a través de servicios como la formación (por el lado de la oferta), la promoción (por el lado de la demanda) y la orientación y la intermediación laboral (conectando la oferta y la demanda).

Hasta hace pocos años, la participación privada en las políticas activas de empleo se limitaba a la existencia de empresas de trabajo temporal (ETT) y a la posibilidad de gestionar la colocación, pero sin ánimo de lucro. Ambos servicios se podían prestar previa autorización administrativa, sin existir ningún tipo de acuerdo de colaboración con el sector público. A partir de 2012 se liberalizó el servicio de intermediación laboral al reconocerse legalmente la capacidad de las agencias de colocación de carácter privado y de las ETT, para prestarlo en régimen de competencia con el propio sector público. Ahora bien, dado que los resultados de los servicios públicos en este ámbito han sido tradicionalmente bastante discretos, la propia reforma establecía la posibilidad de que las agencias privadas pudieran prestar el servicio en colaboración con el sector público.

De esta forma, el “Acuerdo Marco para la selección de agencias de colocación para la colaboración con los Servicios Públicos de Empleo en la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas” que se aprobó en 2013, articuló un marco formal para la CPP entre las empresas del sector y los servicios públicos de empleo. Este Acuerdo Marco y los contratos que de él han derivado, se constituyen, por tanto, en un instrumento a través del cual el sector público busca alcanzar objetivos que a través de sus propios medios no puede alcanzar de la forma más eficaz o eficiente.

Más allá de buscar la creación de un nuevo modelo de gobernanza de las políticas activas de empleo, en este caso la CPP se plantea como una herramienta de gestión que se espera generalizar (de ahí la aprobación del Acuerdo Marco), pues se considera adecuada para un determinado servicio dada la experiencia, conocimientos o recursos que se espera que pueda aportar el sector privado. Otra cosa es que los resultados de la experiencia sean los esperados o no.

CPP como proyecto

Por último, al referirnos a la CPP como proyectos concretos se puede poner el ejemplo de la sanidad española. El sistema de decisión de la política de sanidad se basa en la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA establecida constitucionalmente. De esta forma, el gobierno central tiene asignadas las funciones de legislación y supervisión básica del conjunto del SNS y las CCAA tienen la capacidad de decidir sobre la administración, gestión, organización y provisión de los servicios sanitarios a través de los Servicios Regionales de Salud (SRS).

La asistencia sanitaria en España es universal y gratuita y tiene una provisión mayoritaria y hegemónicamente pública. Ahora bien, la Ley 15/1997 de 25 de abril de Habilitación de Nuevas Formas de Gestión del Sistema Nacional de Salud reconoció la posibilidad de gestionar indirectamente, mediante acuerdos, convenios o contratos, con personas o entidades públicas o privadas, los centros, servicios y establecimientos sanitarios, siempre que se garantice y preserve la condición de servicio público de la atención sanitaria.

En España las experiencias en este sentido han sido diversas: desde las Entidades de Base Asociativa (entidades privadas participadas mayoritariamente por los propios profesionales sanitarios, con o sin ánimo de lucro), a los consorcios sanitarios (regidos por el derecho privado pero sin ánimo de lucro) pasando por los conciertos y convenios con sociedades mercantiles, y fórmulas de CPP, materializadas en el modelo de concesión de obra pública (la PFI anglosajona) y en el modelo de concesión administrativa para la gestión integral del servicio público, conocido como “modelo Alzira” y que se ha revisado en esta investigación.

Se trata de fórmulas específicas diseñadas para cada proyecto concreto, en el que se plantea la posibilidad de la CPP, y en las que las partes pública y privada se reparten, de una forma más o menos acertada, las responsabilidades y riesgos de este.

8.1.2. Un modelo analítico para la CPP en innovación

Los ejemplos revisados sobre las diferentes configuraciones que puede adoptar la CPP partiendo del enfoque de la gobernanza, permiten establecer algunas conclusiones (que se irán comentando a lo largo del capítulo) acerca del papel que la CPP desempeña en ciertas políticas públicas españolas. Para comprobar si estas mismas conclusiones son válidas para la CPP en innovación, procede analizar qué configuración adopta en este sector. Por tanto, para esbozar un posible marco analítico que permita caracterizar la CPP en innovación se deben incluir los cinco niveles ya referidos: CPP como proyecto, como instrumento de gestión, como política pública, como modelo de gobernanza y como contexto histórico-cultural.

Cabe recordar que, además de analizar el papel que la CPP desempeña en el SECTI, esta investigación se proponía identificar los factores que influyen en su mayor o menor utilización, dado que, de no existir una apuesta clara por la misma, y teniendo en cuenta su importancia para el desempeño innovador de un sistema, se debería favorecer una transición de las políticas de innovación en esta línea.

En este sentido, tal y como establecen Rotmans et al. (2001, p. 19), los procesos de transición de políticas públicas afectan a la dimensión micro en el que se encuentran los agentes individuales, a la dimensión meso que comprende redes o comunidades de agentes, y a la dimensión macro que incluye conglomerados de instituciones u organizaciones, como por ejemplo, los estados o naciones. Esta idea coincide con una de las pocas propuestas de la literatura sobre la CPP que plantea para su análisis un modelo multidimensional, al situarla en un territorio concreto, dentro en un sector determinado y para un proyecto específico (Carbonara, Costantino y Pellegrino 2013).

A partir de estas ideas, la estructura básica del marco analítico propuesto en esta investigación combina la perspectiva multidimensional con los diferentes niveles de concreción de la CPP. De esta forma, la dimensión macro o territorial se identifica con la CPP como contexto histórico-cultural, la dimensión meso o sectorial con la CPP como modelo de gobernanza del propio sector y como política pública orientada a modelar dicho sector, y la dimensión micro u organizacional con la CPP como instrumento de gestión o proyecto específico en el que interactúan unos actores muy concretos.

A partir de esta estructura básica, las conclusiones extraídas de la revisión de la CPP en las políticas sociales comentadas, combinadas con los resultados de la revisión de la literatura sobre las teorías de la intervención pública en materia de innovación, que emanan de los estudios sobre la economía del cambio tecnológico, proporcionan las diferentes variables que completan el modelo. Al dar respuesta a la segunda pregunta de investigación se comentarán estas variables para tratar de identificar aquellos factores que, en cada caso, obstaculizan o facilitan la CPP en innovación en España.

8.1.3. Las dimensiones de la CPP en innovación en España y su papel en el SECTI

Dimensión territorial

La existencia de diversas experiencias de CPP en diferentes políticas públicas españolas, implica la existencia de una dimensión territorial de la misma. Es decir, en España existe un contexto histórico-cultural de la CPP que de la misma forma que influye en el resto de políticas, lo hace en el caso de las de innovación. Los factores a través de los que influye se revisan en el siguiente epígrafe.

Dimensión sectorial

La CPP se configura en España como modelo de gobernanza de las políticas de innovación. La Ley de la Ciencia define al SECTI como *“el conjunto de agentes, públicos y privados, que desarrollan funciones de financiación, de ejecución, o de coordinación en el mismo, así como el conjunto de relaciones, estructuras, medidas y acciones que se implementan para promover, desarrollar y apoyar la política de investigación, el desarrollo y la innovación en todos los campos de la economía y de la sociedad”*. Además, en el preámbulo se establece explícitamente que para una mayor eficacia y eficiencia del SECTI, se promueve el diseño e implementación de una gobernanza que responda, entre otros criterios, a *“la definición e implementación de una gestión colaborativa del Sistema público-privado”*.

Por otra parte, la propia ley plantea como medidas para el fomento de la investigación, del desarrollo y de la innovación, *“mecanismos para la colaboración público-privada en proyectos estables de investigación científica, desarrollo e innovación”*. La actual Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020 sigue la línea de promover este tipo de mecanismos, que se concretan en los programas y subprogramas de los Planes Estatales de Investigación Científica y Técnica y de Innovación y que se operativizan a través de instrumentos concretos definidos en los Planes de Actuación Anuales. Por tanto, la CPP en innovación también se

configura en España como una política pública. De hecho, existe experiencia en la definición de este tipo de políticas, en algunos casos, desde hace varias décadas.

Dimensión organizacional

En el SECTI existe un amplio y complejo mapa de agentes de coordinación, financiación y, sobre todo, de ejecución de actividades de CTI, que en muchos casos son fruto de una CPP institucional. De esta forma, los llamados centros de investigación colaborativa o, por ejemplo, estructuras público-privadas como las Plataformas Tecnológicas, son un ejemplo claro de la CPP como instrumento de gestión en el ámbito de la innovación. Del mismo modo, existen también ejemplos de CPP contractual formalizados a través de contratos de investigación o proyectos de investigación cooperativa en los que se identifica la CPP como proyecto.

El papel de la CPP en el SECTI

Es posible afirmar que la CPP se manifiesta en el ámbito de las políticas de innovación españolas en todos los niveles de la acción pública en el sector. Ahora bien, teniendo en cuenta la importancia que la literatura otorga a la CPP para la gobernanza de los sistemas de innovación y para la generación y transferencia de conocimiento, su papel se debe analizar en base a su aportación a estos aspectos del sistema.

Respecto a la gobernanza del SECTI, se ha comprobado que la participación de las empresas como agentes de financiación y ejecución está lejos de la media europea, pero, además, los flujos de financiación cruzada de la inversión en I+D entre los agentes públicos y privados son muy limitados (en 2017 estaban en niveles de hace 20 años). También los porcentajes de empresas que se declaran innovadoras tecnológicamente y realizan actividades de innovación en cooperación con otros agentes, y especialmente los de las que lo hacen con universidades y OPIs, son muy bajos (y vienen siéndolo desde que existen registros). Solo un 1,40% y 1'10% del total de empresas españolas de 10 o más trabajadores, afirman haber colaborado entre 2015 y 2017 con universidades y OPIs respectivamente, en actividades de innovación tecnológica.

En cuanto a la generación de conocimiento y su repercusión en el sistema, el desempeño del SECTI en todos los indicadores que miden la colaboración entre los agentes públicos y privados, incluidos en los principales índices internacionales de innovación, está siempre por debajo de su desempeño general en dichos índices, lo que indica que este factor fundamental para el éxito de los sistemas, es un lastre en el caso del SECTI. Se trata de indicadores como el volumen de recursos en I+D+i y apoyo técnico captados como resultado de la cooperación entre universidades y otras entidades, y otros vinculados a la transferencia de tecnología

universidad-empresa, como puedan ser la solicitud de patentes participadas por las universidades, el número de contratos de licencia o la creación de *spin-offs* en las universidades españolas.

Los resultados y conclusiones de múltiples análisis del SECTI revisados en esta investigación corroboran esta situación. Los últimos informes de la Fundación Cotec (2019b), de COSCE (2019), o de la Fundación CYD (2018b), el coordinado por Lárraga (2017) para la Fundación Alternativas, los trabajos de Mulet (2016) o Fariñas y Huergo (2017) para la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (Fedea) o la última revisión del RIO de la Comisión Europea (Fernández-Zubieta, Ramos-Vielba y Zacharewicz 2018), por cita algunos de los más recientes, están de acuerdo en señalar la falta de colaboración en el SECTI como uno de sus problemas más importantes. De hecho, desde Europa se viene insistiendo desde hace años a los gobiernos españoles en la necesidad de poner remedio a esta situación (ERAC 2014; European Council 2018; 2019).

Todo esto se da a pesar de la consciencia de los decisores públicos de la necesidad aplicar medidas para paliar esta situación y de que, en España, como se ha comentado, se han venido aplicando políticas orientadas en este sentido desde hace años (Sanz Menéndez 2003; Giachi 2017). De hecho, ya la primera Ley de la Ciencia, de 1986, reconocía en su exposición de motivos la *“falta de conexión [...] entre los centros de investigadores y los sectores productivos”* y establecía la necesidad de *“coordinar las actuaciones entre los sectores productivos, centros de investigación y universidades”* como uno de los grandes principios inspiradores de la misma.

Es evidente, por tanto, que a pesar del reconocimiento explícito de la CPP como el modelo de gobernanza que debe primar en el SECTI, de la existencia de una estrategia política orientada a promover ese modelo de gobernanza, de la definición de políticas e instrumentos específicamente diseñados para ello y de la utilización de diferentes fórmulas de CPP institucional y contractual en el marco de las actividades de CTI, el SECTI presenta una acusada falta de colaboración y bajos niveles de articulación entre sus agentes públicos y privados.

La CPP en innovación en España, por tanto, no está desempeñando la función que se le supone como elemento articulador del SECTI para mejorar su gobernanza logrando un mayor protagonismo de los agentes privados, ni como elemento generador de conocimiento en el marco de los modelos interactivos de innovación, lo que repercute en su desempeño innovador. Procede analizarla a través del modelo analítico definido para identificar los factores que provocan esta situación.

8.2. ¿QUÉ FACTORES OBSTACULIZADORES Y FACILITADORES SE ENCUENTRA LA CPP EN INNOVACIÓN EN ESPAÑA?

8.2.1. La comparación con Finlandia

El análisis de los cuatro casos citados de CPP en políticas sociales ha servido para poder identificar ejemplos de CPP en sus diferentes niveles de concreción y comprobar si las conclusiones obtenidas en aquellos casos son aplicables a la CPP en innovación. Pero para reforzar el análisis del SECTI en busca de los factores que provocan la escasa incidencia que la CPP está logrando en el mismo, e incluso para comprobar la capacidad analítica del modelo propuesto, se ha completado el análisis con un estudio comparado de los casos español y finlandés, de forma que la triangulación de la información permita establecer conclusiones más fundamentadas.

Finlandia es uno de los países europeos, e incluso mundiales, líderes en innovación. Fue uno de los primeros en desarrollar un verdadero sistema nacional de innovación a principios de los años noventa y también en implementar sólidas políticas de clúster. A partir de los años 2000, Finlandia inició una transición hacia políticas de innovación de base aún más amplia, fortaleciendo la actividad innovadora a través de instrumentos que implican no solo a las empresas sino también al sector público y a la propia sociedad civil. Un ejemplo de estos instrumentos es Demola, que desde su creación en 2008 se ha extendido a 17 países, entre ellos España y que es el instrumento escogido para analizar la dimensión organizacional de la CPP en ambos países.

8.2.2. La dimensión territorial: contexto histórico-cultural de la CPP

El mayor protagonismo de los agentes privados en el ámbito de la gestión pública se ha venido produciendo con gobiernos de diferente color político tanto en España como en Finlandia, aunque la mayor expansión de la herramienta en España se produjo con un gobierno conservador. De hecho, la experiencia española en ciertas políticas sociales confirma que **la ideología de los gobiernos** explica, en parte, la selección y posterior revisión de determinadas fórmulas de CPP.

En el caso de las políticas de innovación, Sanz Menéndez (2003, p. 10) ya concluía que los gobiernos con una orientación “pro-empresarial” creaban un entorno que alentaba a las instituciones de investigación públicas y a las empresas privadas a realizar esfuerzos conjuntos de innovación, pero que la arquitectura institucional de las políticas de CTI, con competencias

fragmentadas entre departamentos (educación y ciencia versus industria y tecnología) creaba grandes dificultades debido a una visión clientelar en la definición de dichas políticas. En España, la falta de continuidad de una estructura institucional estable en estas materias (en cada legislatura la estructura de los ministerios competentes se ha visto modificada), no ha ayudado a su estabilidad.

La ideología de los gobiernos también influye, y esto enlaza con la variable de la **organización territorial**, cuando en las reformas intervienen varios niveles de gobierno ocupados por partidos con diferente color político y con diferentes ideas sobre la gestión de las políticas sociales. El complejo reparto de competencias español tampoco ayuda en este sentido, con lo que los conflictos entre niveles de gobierno por ambos motivos suponen un obstáculo importante para determinadas experiencias de CPP, como se ha revisado en el caso de las políticas activas de empleo.

Este no ocurre en Finlandia donde existe un gobierno de nivel estatal y otro de nivel local que se coordinan perfectamente en una administración regional a través de diversas instituciones y en el marco de la Ley de Desarrollo Regional que establece las condiciones de cooperación entre ellos.

El uso de diferentes fórmulas de CPP permite acceder a importantes inversiones privadas en escenarios con **condiciones económicas y financieras** adversas y de presión sobre los presupuestos y las finanzas públicas. En este sentido podría pensarse que con las restricciones presupuestarias y las políticas de consolidación fiscal fruto de la crisis, se produjo un incremento en el uso de la CPP, pero no existen evidencias claras de este incremento en España. En el momento de máxima expansión de la herramienta sí hubo, por otra parte, críticas por aplicarla con una visión cortoplacista y utilizarla únicamente como una fuente de inversión alternativa y para maquillar las cuentas públicas.

Por su parte, las diferentes experiencias de CPP en Finlandia se caracterizan por un enfoque pragmático y, generalmente, se plantean con objetivos estratégicos. Esto está muy relacionado con la definición de los objetivos de la CPP que es una de las variables que se revisan en la dimensión organizacional.

Las diferentes fórmulas de CPP son instrumentos vinculados a las **reformas administrativas** impulsadas por la NGP que en España no han alcanzado a provocar un cambio sustancial en una administración en la que todavía predomina el paradigma burocrático. De hecho, en algunos de los casos revisados la escasa experiencia de la administración ha dificultado la puesta en marcha de ciertas iniciativas de CPP, de forma que se ha pasado por un proceso de ensayo y error, aprovechado por los críticos de esta

herramienta para estigmatizarla como un modelo de gestión que empeora los resultados de la gestión directa.

Lo cierto es que en los casos analizados no quedan claros ventajas e inconvenientes de la CPP, debido a que simplemente no existen buenos datos con los que realizar una valoración sólida y también a la falta de cultura evaluativa que acusa la administración española. En algunas de las entrevistas, los propios directivos públicos reconocieron la falta de información en la administración respecto de los resultados de ciertas experiencias de CPP, aspecto relacionado con la capacidad de control que el sector público debe tener en cualquier relación de CPP y que es otra de las variables a revisar en la dimensión organizacional.

En el caso de Finlandia, las reformas vinculadas con los principios de la NGP sí cambiaron el funcionamiento del sector público y su relación con la economía privada y, ante problemas cada vez más complejos, la administración hace años que se planteó que los gobiernos no podían abordarlos solos, sino a través de alianzas con ciudadanos, empresas, organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas (OECD 2010a, p. 22).

La voluntad de cambio, un factor cultural fundamental a la hora de afrontar transiciones, es una característica propia del pueblo finlandés que se refleja en la tendencia que tienen sus gobiernos a adaptarse rápidamente a las nuevas corrientes (OECD 2010a). Esa misma voluntad es de la que adolecen los decisores públicos españoles a la hora de implementar los grandes planes de reformas administrativas.

Un marco normativo general que de soporte legal a la CPP y una serie de órganos encargados de su fomento e institucionalización son los componentes de un **marco institucional** para la CPP. Su objetivo es aportar seguridad jurídica, evitar posibles capturas por parte del sector público y favorecer la utilización de la CPP como una estrategia destinada a generar valor público (Pastor-Albaladejo y Medina-Mairal 2016).

Ni Finlandia ni España disponen de un marco institucional como tal, pues en ninguno de los dos casos existe una norma específica sobre la CPP. En España, la inclusión de los contratos de colaboración público-privada como un tipo contractual específico en la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público hizo realidad, jurídicamente hablando, la CPP. Pero esta referencia normativa directa desapareció con la aprobación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) que derogó la normativa anterior. A pesar de ello, la LCSP introduce el concepto de riesgo operacional como elemento diferenciador entre el contrato de servicios, cuando el adjudicatario no lo asume, y el de concesión de servicios, cuando sí lo hace. Teniendo en cuenta que las concesiones han sido consideradas habitualmente como una de las fórmulas típicas de CPP y que uno de los

elementos esenciales de la misma es la compartición de riesgos, sería este el criterio definidor, en términos jurídicos de unas relaciones contractuales de CPP que, en la práctica, nunca han dejado de existir.

En cuanto a instituciones, en España destaca la fallida experiencia de la Oficina Nacional de Evaluación que estaba llamada convertirse en el organismo de referencia para la CPP y no ha llegado a desarrollarse como tal, mientras que en Finlandia la Asociación de Autoridades Locales y Regionales asesora sobre CPP en el ámbito local y regional, donde Finlandia ha venido aplicando ciertas fórmulas de CPP desde hace décadas. Pero la principal diferencia radica en que, a nivel estatal, Finlandia es uno de los países europeos con más bajos niveles de actividad en CPP (sobre todo en el ámbito de las infraestructuras), mientras que España es uno de los países con más proyectos desarrollados, lo que añadido a la visión cortoplacista en la definición de sus objetivos dibuja un escenario preocupante en cuanto a la correcta utilización de la herramienta que hace necesaria la definición del comentado marco institucional.

8.2.3. La dimensión sectorial: la CPP como modelo de gobernanza

La Ley de la Ciencia de 2011 se constituye en el **marco legal** de la CPP en innovación. Se trata de un marco legal que define: el propio sistema nacional de innovación; sus principios de funcionamiento y objetivos; los agentes que lo componen y los roles que asumen; el modelo de gobernanza del sistema a partir de ciertos instrumentos y órganos de coordinación, participación y consultivos; las condiciones laborales del personal investigador; e incluso una serie de medidas de impulso de la investigación científica y técnica, la innovación, la transferencia del conocimiento, la difusión y la cultura científica, tecnológica e innovadora.

Más allá de las carencias o defectos que esta ley pueda tener, lo cierto es que disponer de un marco legal como este debería favorecer el desarrollo de un sistema nacional de innovación y la gobernanza colaborativa del mismo. Ciertamente es que, por ejemplo, Finlandia no dispone de una ley como esta, pero también es cierto que la fuerte tradición colaborativa allí existente y el hecho de ser uno de los países pioneros en la definición de un sistema nacional de innovación no la hacen parecer necesaria. De hecho, como marco legal de la CPP en innovación en Finlandia se han de considerar ciertas normas particulares que atañen a los diferentes agentes que forman parte del sistema. Algunas de ellas, como por ejemplo las relativas a universidades y OPIs, han sufrido recientes reformas, buscando una mayor flexibilidad organizativa y simplificación administrativa respectivamente.

La cuestión es que en España, al marco legal general descrito, se han de añadir una larga serie de normativas adicionales como por ejemplo las relativas a la exigencias de intervención

previa y control financiero, la normativa sobre contratación pública, las leyes anuales sobre presupuestos generales, sobre subvenciones, o las que afectan a los agentes del sistema en particular como universidades, etc. conforman un complejo entramado legal y burocrático que para el sector científico se ha convertido en una de las plagas que afectan al funcionamiento normal de la actividad científica en España (Larraga 2017, p. 56).

Es evidente que el **marco institucional** de la CPP en innovación es el propio SECTI. La gobernanza del sistema se da un plano horizontal pero también en un plano vertical, entre los diferentes niveles de gobierno implicados. Ha quedado claro que la falta de entendimiento y cooperación en esta **dimensión vertical** afecta a la gobernanza horizontal en tanto que se pueden producir problemas como los conflictos competenciales que se revisaban en el caso de las políticas activas de empleo.

Las políticas STI españolas son un ejemplo claro de un reparto competencial complejo e incluso confuso. La falta de coordinación entre el gobierno estatal y los gobiernos autonómicos es otro de los problemas estructurales del SECTI, sobre el que las instituciones europeas vienen advirtiendo repetidamente (European Council 2018; 2019) y que hasta ahora no ha permitido que se hayan podido desarrollar programas estatales fuertes de políticas STI coordinados entre ambos niveles de gobierno.

La existencia de ciertos **órganos de coordinación vertical** como el Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación, formado por representantes del máximo nivel de la Administración General del Estado (AGE) y de las CCAA, o la Red de Políticas Públicas de I+D+i, constituida en 2010 como mecanismo de coordinación multinivel para generar sinergias a nivel regional, nacional y europeo no han conseguido mejorar esta situación. De hecho, el Consejo limita sus actuaciones a las reuniones legalmente requeridas para la definición de la Estrategia Nacional, mientras que la actividad de la Red es apenas testimonial desde 2016.

La situación contrasta con el caso de Finlandia, donde el sistema nacional de innovación se ha construido sobre una dinámica de co-evolución entre ciertos departamentos del gobierno central y agencias estatales a nivel regional y actores institucionales locales como municipios, consejos regionales, universidades y empresas. De esta forma, las políticas nacionales han tenido una gran influencia en las actividades de desarrollo local, y viceversa, muchas iniciativas locales exitosas han retroalimentado el discurso político a nivel nacional (Sotarauta y Kautonen 2007, p. 1095).

Los comentarios realizados sobre los **órganos de coordinación vertical** del SECTI son plenamente aplicables a los existentes en el **plano horizontal**. Tanto la Comisión Delegada

del Gobierno para Política Científica, Tecnológica y de Innovación (órgano interministerial) como el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación, del que forman parte las asociaciones empresariales y sindicatos más representativos y miembros destacados de la comunidad científica y tecnológica, tienen una actividad bastante limitada. De esta forma desde 2012 y 2013 no se han vuelto a convocar hasta finales de 2018 con las miras puestas en la nueva Estrategia Estatal que debería aprobarse el próximo año (Riesgo Alcaide 2019).

Respecto a los **agentes de financiación**, además de las diferencias entre España y Finlandia en cuanto a los niveles de inversión en I+D que dejan a España lejos del objetivo del 2% sobre el PIB para 2020, en cuanto a la participación del sector privado (teniendo en cuenta que a más financiación privada mejor desempeño innovador de un sistema) y en cuanto a los escasos flujos de financiación cruzada entre los agentes públicos y privados del mismo, destaca otro problema respecto a la financiación pública. Los niveles de ejecución presupuestaria en España durante los últimos años se sitúan en torno a un ínfimo 30%, llegando a ser incluso inferiores en el caso de los activos financieros, utilizados básicamente para financiar actividades de innovación en empresas a través de instrumentos de crédito. Esta situación refleja la escasa orientación innovadora del sector empresarial español, la poca efectividad de este tipo de instrumentos que no mueven a las empresas a cambiar esta orientación y, por tanto, la necesidad de rediseñar las medidas de intervención.

En cuanto a la **ejecución** de las actividades de I+D, una vez más el papel del sector empresarial español está sensiblemente por debajo del finlandés y de la media europea, además de presentar unos niveles de cooperación con agentes públicos muy discretos, como ya se ha comentado. Ahora bien, en este caso se produce una situación paradójica. Uno de los indicadores para analizar el grado de articulación de un sistema de innovación es la presencia de los llamados organismos o estructuras de interfaz, que conectan el sector empresarial con universidades y OPIs y tratan de dinamizar sus relaciones. España ha desarrollado de forma bastante amplia este tipo de organismos en forma de OTRIs, institutos tecnológicos, parques científicos y tecnológicos, centros de investigación colaborativa, etc. hasta configurar un complejo mapa de actores, pero que no alcanza a lograr una mejor sustancial el grado de articulación del SECTI. Probablemente, esa complejidad que se cita, tenga algo que ver en esta situación, pues se trata de organismos con diferentes naturalezas jurídica, sujetos por tanto a diferentes ordenamientos y operando en el ámbito de diferentes administraciones territoriales con diferentes planteamientos respecto a las políticas STI.

8.2.4. La dimensión sectorial: la CPP como política pública

Las primeras políticas científicas en España y Finlandia datan de los años 60, pero su **evolución** ha seguido caminos muy distintos. Curiosamente, en el caso español, las primeras

medidas importantes establecidas en aquel momento estaban más vinculadas a lo que Jacob et al. (2000) consideraban políticas de segunda fase, que a impulsar el modelo lineal de innovación propio de las políticas de primera fase. Tal vez los intentos por conseguir un avance tecnológico importante en la industria española tras los años más duros de la posguerra provocaron este hecho.

Pero lo más preocupante es que, todavía hoy en día, algunas de las principales políticas de innovación existentes que buscan mejorar la articulación del sistema, son variaciones de aquellas experiencias pioneras: las Asociaciones Industriales de Investigación (AI) que fueron el germen de los actuales Centros Tecnológicos, y los Proyectos Concertados de investigación colaborativa, liderados por empresas en colaboración con un socio investigador público, que con diferentes cambios de modalidad y denominación se han mantenido en el tiempo (Giachi 2018; Sanz Menéndez 2003).

Durante la segunda mitad de los años 80 se trabajó fundamentalmente con medidas de primera y segunda fase, en la construcción de un sistema de I+D, que Finlandia había ya consolidado a principios de los 80 cuando inició sus primeras políticas de tercera fase. España empezó a trabajar en esta línea en la década de los 90, cuando se crean las Oficinas para la Transferencia de los Resultados de la Investigación (OTRI) y los primeros parques tecnológicos y científicos. En ese momento Finlandia ya realizaba una verdadera transición hacia el modelo sistémico, trabajando decididamente en la construcción de un sistema nacional de innovación que ha logrado situar entre los más importantes del mundo, gracias, en parte, a exitosos programas de CPP.

En España hasta entrados los 2000 no existió una implicación lo suficientemente importante del sector empresarial y una coordinación más o menos estable con las universidades y OPIs, como para plantear proyectos de CPP realmente ambiciosos. Aun así, por ejemplo, los programas CENIT, que siempre se señala como uno de los casos de éxito de la CPP en innovación en España y financiaba grandes proyectos de investigación consorciados, se lanzó en 2006 y acabó en 2010; mientras que el programa OSKE³⁹ finlandés, que en sus periodos más recientes podría considerarse una política de plataforma en el sentido descrito por Cooke

³⁹ El programa *Centers of Expertise* (OSKE) que se mantuvo desde 1994 a 2013 en tres períodos (1994-1998, 1999-2006 y 2007-2013) e implicó la cooperación entre empresas, universidades, institutos de investigación, centros tecnológicos y varias fuentes de financiación (locales, regionales y estatales). Fue una herramienta importante para aumentar la conciencia sobre la importancia estratégica de la innovación y el desarrollo de capacidades de aprendizaje e innovación en toda Finlandia (Sotarauta 2012, p. 792).

(2012), se venía desarrollando desde más de una década antes y se extendió hasta 2013 para ser sustituido por el programa INKA⁴⁰.

La cooperación entre organizaciones de investigación y el sector empresarial ha sido muy fuerte en Finlandia, pero se ha debilitado en los últimos años, principalmente debido a la falta de incentivos públicos y la finalización de programas como los comentados más arriba. De ahí que la **tendencia estratégica** actual sea la de profundizar en la cooperación a través de la promoción de plataformas abiertas y ecosistemas de innovación que faciliten la cooperación y sobre todo la co-creación entre empresas de diferentes tamaños, universidades, organismos de investigación, organizaciones del tercer sector, administración pública y usuarios finales, a través de nuevas fórmulas de CPP que combinan las competencias de todos estos actores y generan nuevas soluciones y servicios con valor para cada uno de ellos.

En España, aunque las políticas de ciencia, tecnología e innovación siempre han tenido más o menos presente la necesidad del impulso de la CPP, esta atención se ha quedado muchas veces en el mero discurso político (Fundación Cotec 2008, p. 71). De hecho, desde la estrategia Ingenio 2010⁴¹, aprobada en 2005, hasta la actualmente vigente, no se han producido demasiados cambios en el tipo de políticas realmente implementadas. En este sentido, las orientaciones que la estrategia actual ofrece para favorecer las medidas de CPP siguen siendo el establecimiento de redes especializadas de colaboración a través de espacios físicos comunes (institutos de investigación, parques científicos y/o tecnológicos, clústeres, etc.) o redes nacionales o internacionales (centros de investigación en red, alianzas estratégicas, redes europeas de investigación, etc.) o el estímulo de la transferencia y gestión del conocimiento, entre centros de I+D, investigadores y empresas a través de proyectos o contratos de investigación.

Es decir, una parte importante de las **políticas e instrumentos** siguen siendo de segunda fase, financiando iniciativas del sector empresarial, cuando se ha visto que la iniciativa

⁴⁰ El programa *Innovative Cities Program* (INKA) reemplazó al anterior en 2013 hasta su cancelación en 2017 e impulsaba la CPP utilizando un enfoque *bottom-up*, buscando utilizar de manera más efectiva los recursos disponibles en los principales centros urbanos de Finlandia (Halme et al. 2014, p. 104).

⁴¹ La estrategia Ingenio 2010, concebida para acelerar la convergencia en I+D+i con Europa, había reconocido la necesidad de promover medidas para el impulso de la CPP e inició los que probablemente han sido los programas más exitosos en ese sentido: la acción CIBER, destinada a financiar estructuras estables de investigación colaborativa, y el programa CENIT (Consortios Estratégicos Nacionales en Investigación Técnica), para la promoción de la CPP, el acceso a financiación europea y la movilización de Pymes en proyectos de alta tecnología (Giachi 2018, p. 166). Posteriormente, otras iniciativas como los programas INNPACTO o INNPRONTA no alcanzaron la relevancia de los anteriores. En 2008 también se impulsó la creación de las Plataformas Tecnológicas en lo que probablemente ha sido la experiencia española más próxima al programa OSKE finlandés.

empresarial no llega a los niveles deseables. Las políticas de tercera fase siguen estando basadas en gran medida en políticas clúster y algunas de las pocas iniciativas basadas en plataformas no han alcanzado los resultados de sus experiencias homologas en otros países. Otra iniciativa ambiciosa, la Red Cervera recientemente iniciada, que tendría su correspondencia en Finlandia con el programa SHOK⁴², vuelve a plantearse más de una década tarde respecto del país escandinavo.

Finlandia, tras completar su transición al modelo sistémico y ante el escenario que se plantea desde hace años con los grandes retos sociales, ha iniciado, como se comentaba más arriba, un nuevo periodo de transición hacia las políticas de nueva generación de las que se ha hablado en este trabajo (Kuhlmann y Rip 2018) basadas en plataformas de innovación abierta con una participación activa de todos los agentes sociales y nuevas fórmulas de CPP sustentadas en la idea de la co-creación (Raunio et al. 2018).

8.2.5. La dimensión organizacional: la CPP como instrumento de gestión y como proyecto

La **CPP en innovación** se define en este trabajo, desde la perspectiva de su dimensión organizacional, como aquellas relaciones establecidas formalmente entre determinados agentes públicos y privados, más allá del corto plazo y en los términos planteados por la administración pública competente, con el objeto de financiar y/o ejecutar conjuntamente actividades de innovación, los riesgos y beneficios de las cuales son compartidos entre los agentes implicados.

Esta definición recoge las **cinco variables que se consideran críticas** para la consideración de un instrumento determinado como una fórmula de CPP: los agentes públicos y privados implicados y el objeto de la CPP, que incluye el alcance, los objetivos, el servicio o actividad concreta sobre la que incide la colaboración; la duración de la CPP; la complejidad de la CPP, referida a la distribución de funciones entre los agentes, prestando especial atención a la función de control y supervisión del sector público; las responsabilidades compartidas, incluyendo sobre todo los riesgos a asumir por cada parte y los beneficios que obtendrá cada agente, pero también los costes a los que harán frente y los recursos que cada

⁴² El programa *Strategic Centres for Science, Technology and Innovation* (SHOK) se mantuvo entre 2006 y 2016 y supuso la creación de diversos centros a partir de fórmulas de CPP con la participación de empresas, universidades, centros de investigación y agencias de financiación (básicamente, *Tekes* y la *Academy of Finland*) con el objetivo de fomentar la cooperación a largo plazo en determinados sectores (OECD 2017, p. 181).

uno aporta al conjunto; y por último, respecto a la formalización de la relación, el modo en el que se llevará a cabo y el tipo de CPP que se establece.

Para analizar la dimensión organizacional de la CPP se ha escogido el **modelo Demola**. Demola nació como una iniciativa local, que pronto fue asumida por estrategias de innovación regionales y nacionales. Demola Global es una empresa de carácter social, con sede en Finlandia, que coordina una plataforma online y una red internacional (Demola Alliance) de nodos regionales en 17 países, que se estructuran en torno a un operador local que actúa como socio de la misma. El instrumento que da soporte a la gobernanza del modelo es una fórmula de CPP con las siguientes características:

- Demola Global impulsa un modelo de innovación interactivo y abierto en el que **agentes** como las empresas, academia, sector público y estudiantes interactúan para co-crear soluciones conjuntas frente a desafíos reales, pero, más allá de estas soluciones específicas, el **objetivo** de Demola es superar los viejos paradigmas de innovación y experiencia educativa y provocar un cambio cultural.
- Dados los objetivos del modelo, para poder obtener resultados más o menos visibles, el establecimiento de un nodo regional se acuerda por periodos de una **duración** de al menos 3 años.
- El modelo está estandarizado y las **funciones** principales de cada rol presente en el mismo están definidas, independientemente del perfil del agente que lo desempeñe. No solo los agentes públicos realizan funciones de **control y supervisión**, pues Demola Global también asume este papel.
- Todos los agentes implicados en el modelo asumen, en mayor o menor medida y según el caso, diferentes **responsabilidades**: todos aportan **recursos** con el objetivo de crear valor y **beneficios** para todos ellos, pero también para el conjunto de la sociedad a partir del efecto red generado por la participación en el mismo; y algunos de ellos asumen los **riesgos y los costes**, que el propio modelo trata de equilibrar.
- Alrededor del modelo Demola se ha creado un **marco contractual** que **formaliza** las relaciones entre los diferentes agentes implicados en el mismo y que es, precisamente uno de sus puntos fuertes.

Demola, como **plataforma de innovación abierta**, encaja en el marco de las políticas de nueva generación, basadas en la direccionalidad, en las que los conceptos de coproducción y co-creación se combinan con el paradigma de la innovación abierta, los principios de la Triple, Cuádruple o incluso Quintuple Hélix y la estrategia del "triángulo del conocimiento".

Demola es además una experiencia de éxito, reconocida internacionalmente y con resultados probados no solo en Finlandia, sino en muchos de los países donde está presente, entre ellos España. Según los datos obtenidos en las entrevistas, en España, el porcentaje de licencias de los resultados de los retos está en torno al 65%.

Las conclusiones del análisis de la dimensión organizacional de la CPP se estructuran en torno al papel ejercido por los agentes implicados en el modelo Demola, según los roles definidos en el mismo, y en torno a las citadas características del modelo según la definición revisada de CPP en innovación.

Los roles del modelo

El rol clave del modelo Demola es del **operador local**, que existe siempre que el nodo regional no es operado directamente por Demola Global. El operador local es habitualmente una universidad, pero en España este rol lo desempeñan hasta cuatro tipos diferentes de organizaciones, lo que provoca diferencias en la estructura y funcionamiento entre los nodos españoles y entre ellos y el modelo estándar.

Generalmente en España, el acceso de los operadores a las universidades (cuando éstas no ejercen como tal) y a las empresas es complicado. Los mayores problemas para un operador surgen cuando ha de coordinar la acción de varias universidades, a no ser que el operador sea una organización pública con funciones de estructura de interfaz, lo que le da acceso relativamente fácil a las universidades y empresas de la región.

Las organizaciones que **plantean los retos** a resolver dentro del marco del modelo Demola pueden ser públicas o privadas y en este caso, con o sin ánimo de lucro. La participación del sector público en España como usuarios del modelo es muy limitada. La cultura administrativa imperante, burocrática y poco flexible (dimensión territorial de la CPP), no lo favorece. En cuanto a las organizaciones privadas, en España es muy difícil conseguir la participación de grandes empresas que puedan ejercer de tractoras del resto del sector empresarial, como lo hizo Nokia en Finlandia en su momento o Raute, Elisa o Novatron en la actualidad. Tampoco es sencillo implicar a pymes. En general, como ya se comentado, en España no existe una orientación clara a la innovación. Las tasas más altas de participación, en torno a un 5 % de las empresas contactadas (porcentaje muy ligeramente por encima del revisado para empresas EIN que cooperan con otros agentes) según los entrevistados, se da en un determinado perfil de empresas de tamaño medio, en las que, como factor fundamental, la decisión es tomada de forma unilateral por el máximo responsable de la empresa.

Los encargados de **resolver los retos** son equipos de estudiantes que trabajan en un plano de igualdad con personal de la organización responsable del propio reto. Esta situación, que

para una cultura poco jerarquizada como la finlandesa es relativamente fácil de asumir, no lo es tanto en España, donde la relación de los estudiantes con las empresas se ha dado habitualmente a través de prácticas o becas en las que las funciones de aquellos estaban previamente definidas. Por otro lado, la honestidad de las empresas españolas a la hora de valorar el trabajo del equipo no ha sido siempre la esperada, bien por acercarse al modelo con una idea preestablecida de los resultados que esperaban obtener, desvirtuando así la esencia del modelo, bien por tener unas expectativas demasiado elevadas acerca de lo que un proyecto de ocho semanas puede dar de sí, o bien por desconfianza.

Tampoco el compromiso de las universidades españolas es claro a la hora de facilitar la participación de los estudiantes en este tipo de plataforma. No siempre se reconoce académicamente esta actividad, que se convierte por tanto en una carga extra para ellos. Esto va en detrimento de poder asumir un compromiso claro con el modelo. Dados los beneficios que Demola aporta a los estudiantes, el papel de las universidades como **responsables académicos**, debería de pasar, además de por facilitar su participación y reconocer la actividad, por dar a conocer el modelo entre el alumnado y supervisar el trabajo del equipo para garantizar la adquisición de los conocimientos, habilidades y competencias esperadas. Algunos de los problemas con que se encuentran los operadores en su trato con las universidades son la burocracia que implica establecer la colaboración con ellas, la poca flexibilidad y lentitud de muchos procedimientos y las reticencias y desconfianza de ciertos profesores a ceder su espacio en la institución a agentes externos.

Uno de los factores claves detectados para el éxito del modelo en un territorio determinado es la existencia de un **promotor** público, que entienda la necesidad de impulsarlo como un instrumento estratégico para el desarrollo, crecimiento y bienestar de la sociedad de dicho territorio.

En cualquier caso, un factor fundamental y en el que se ha coincidido plenamente a lo largo de toda la serie de entrevistas, es la importancia de las personas, de los **actores a nivel individual**, a la hora de conseguir que cada agente cumpla el rol asignado dentro del modelo. De hecho, las experiencias de éxito se sustentan en gran medida sobre estos roles individuales:

- El papel fundamental que desempeñan los ideólogos de Demola para conseguir diferenciar el modelo entre los cada vez más numerosos instrumentos de innovación colaborativa
- La importancia de disponer de estudiantes con el equilibrio adecuado de motivaciones intrínsecas y extrínsecas que garanticen su compromiso para obtener el máximo rendimiento a su trabajo

- Operadores y facilitadores con altas capacidades organizativas, de coordinación, de difusión y de negociación, implicados hasta niveles que en ocasiones van más allá de lo meramente profesional
- Responsables en la universidad implicados y conscientes del valor que el modelo aporta tanto a sus instituciones como a sus estudiantes.
- Decisores públicos que comprenden que el impulso del modelo puede suponer un cambio en las dinámicas de innovación de un determinado territorio.
- Empresarios que actúan con honestidad y que entienden que el modelo puede ser una herramienta, que más allá de solucionar algún problema puntual, puede aportar a su empresa una nueva estrategia empresarial.

Las características de la CPP en innovación en el modelo

La definición de unos **objetivos** claros es esencial en el establecimiento de la CPP. El modelo Demola es entendido en Finlandia como una herramienta estratégica de cambio cultural en las organizaciones y de desarrollo a largo plazo de un territorio. Esta percepción del modelo favorece la **duración** de la colaboración, no solo en lo que respecta al funcionamiento de los nodos, sino también en lo que respecta a la participación de las empresas en las empresas. Así, muchas empresas se han convertido en usuarios habituales de Demola en Finlandia planteando varios retos en una misma temporada o repitiendo participación en diferentes temporadas. Por ello, muy recientemente se ha lanzado el *Demola partnership model* que permite a las organizaciones usuarias colaborar con los equipos de estudiantes durante varios meses a través de retos sucesivos (Kämpfi 2019). En España, y en línea con lo revisado en la dimensión territorial de la CPP, la visión es mucho más cortoplacista, pues el foco se pone en los resultados más inmediatos y no es habitual que una empresa repita participación en Demola.

Una de las fortalezas del modelo Demola según algunos de sus creadores es que la definición clara de ciertos roles clave y de las **funciones** que en cada caso debe asumirse, permite que el modelo funcione independientemente del perfil del agente que asuma dicho rol. Como ya se ha comentado, la experiencia española muestra que el perfil de los agentes puede suponer cambios en algunas de las características del modelo estándar y en el funcionamiento de cada nodo regional. Demola Global se plantea ajustes en el modelo para tratar de homogeneizar la situación de todos sus nodos. En este sentido, Demola Global asume una **función de supervisión y control** del propio modelo, función que, según la experiencia española, también realiza el sector público respecto de los resultados obtenidos, cuando ejerce como promotor y operador local en un nodo regional.

Al tratar el tema de las **responsabilidades compartidas** en las entrevistas, tanto en el caso de España como en el de Finlandia, el foco de atención fue el de los **recursos** que cada actor debe aportar al modelo para el buen funcionamiento del mismo. Se destacaba así la necesidad de un compromiso efectivo por parte de todos ellos y una voluntad real de cambio por parte de aquellos que recurren a Demola como usuarios o como impulsores. En cuanto al resto de responsabilidades, en España, de acuerdo con esa visión cortoplacista ya comentada, se presta especial atención a los **costes** y **riesgos**. En Finlandia se centra el discurso en los **beneficios**, sobre todo para las organizaciones usuarias y para los estudiantes y especialmente los relacionados con la internacionalización del modelo.

Respecto de los costes y riesgos, el sistema de financiación de la red trata de fomentar la sostenibilidad del modelo a través de un sistema de cuotas de membresía (para los socios regionales) y de participación (para las organizaciones usuarias) que a su vez sirven para equilibrar en cierta forma los riesgos asumidos por cada agente. En España, el apoyo público se perfila como necesario para ayudar a superar la barrera de entrada que el tema económico puede suponer para ciertas empresas en ciertos territorios.

La relación de CPP que se establece en el modelo Demola es de **tipo contractual**, y se formaliza a través de un contrato de adhesión a la red por parte de la organización que desempeñará el rol de operador local. Otro contrato es el que formaliza la relación del operador local y Demola Global con las organizaciones usuarias del modelo, que regula también los aspectos relativos a los derechos de propiedad intelectual de los resultados de los proyectos. Todo el marco legal del modelo está diseñado por Demola Global, tras años de experiencia, y es uno de sus factores diferenciadores de otros tipos de plataformas similares. Cabe recordar que los malos diseños de ciertos acuerdos contractuales han sido un problema crítico en algunas de las experiencias españolas de CPP revisadas.

8.2.6. Resumen de factores que influyen sobre la CPP en el SECTI

La Tabla 19 recoge los factores obstaculizadores que se encuentra la CPP en innovación en España:

Tabla 25: Factores obstaculizadores de la CPP en el SECTI

DIMENSIÓN / NIVEL DE LA CPP	FACTOR
Dimensión territorial: contexto histórico-cultural de la CPP	La ideología de los gobiernos: influye en la selección/revisión de ciertas fórmulas de CPP. Dependiendo de la ideología en el poder, podría ser un factor facilitador.
	La falta de entendimiento entre los niveles de gobierno: conflictos competenciales, discrepancias ideológicas.
	Visión cortoplacista de la CPP: financiación privada de fácil acceso.
	Corto calado de las reformas administrativas en España.
	Pérdida de la capacidad de control sobre ciertos servicios: no se realiza seguimiento ni evaluación.
	Poca experiencia en ciertos sectores: procesos ensayo y error.
	Falta de un marco institucional de la CPP que le de soporte legal, la institucionalice como herramienta de gestión estratégica y garantice su uso en favor de la generación de valor público.
Dimensión sectorial: la CPP como modelo de gobernanza	Inestabilidad política en los últimos años y falta de continuidad en los ministerios con competencias en I+D+i.
	Complejo marco normativo que afecta al funcionamiento normal de las actividades en I+D al imponer una alta carga burocrática.
	Complejo y confuso reparto competencial en materia de I+D+i entre los diferentes niveles de gobierno españoles.
	Falta de coordinación en materia de políticas CTI entre Estado y CCAA.
	Escasa actividad de los órganos de coordinación vertical y horizontal del SECTI.
	Importantes recortes de la inversión pública en I+D+i a partir de la crisis.
	Escasa presencia de las políticas CTI en los presupuestos públicos y muy bajos niveles de ejecución, sobre todo en instrumentos de crédito para empresas: herramientas poco incentivadoras para cambiar la poca orientación a la innovación del sector empresarial español.
	Bajos niveles de financiación privada de la I+D española.
	Bajos niveles de ejecución privada de actividades de I+D.
	Poca cultura de cooperación
Dimensión sectorial: la CPP como política pública	Importante presencia de políticas de segunda fase centradas en la financiación de una escasa iniciativa innovadora empresarial.
	Políticas de segunda fase básicamente similares a las de hace décadas.

<p>Dimensión organizacional: la CPP como instrumento de gestión y como proyecto.</p>	Introducción tardía de las políticas de tercera fase.
	Políticas de tercera fase centradas casi exclusivamente en el desarrollo de clústeres.
	Pocos programas estatales fuertes exitosos
	Importante retraso respecto a los países de referencia en cuanto al planteamiento de transiciones a nuevas políticas. No se adopta un modelo incremental.
	Apuesta poco decidida por la CPP, que en muchas ocasiones se queda en el mero discurso político.
	Diferencias entre los agentes implicados: <ul style="list-style-type: none"> • Diferentes intereses de los agentes implicados. • Diferente visión del modelo de colaboración. • Diferentes culturas organizacionales y estructuras organizativas.
	Empresas: <ul style="list-style-type: none"> • Falta de compromiso y, en ocasiones, de honestidad. • Dificultad de acceso a los órganos/personas con poder de decisión. Estructura jerarquizada. • Poca visión estratégica y voluntad de cambio. • Poca orientación innovadora.
	Universidades: <ul style="list-style-type: none"> • Burocracia universitaria: poca flexibilidad a la hora de establecer colaboraciones. • Procedimientos lentos y farragosos. • Poca implicación en la difusión del modelo y en la supervisión y reconocimiento de la actividad de los estudiantes. • Reticencias de los profesores/investigadores a ceder su espacio y favorecer difusión del modelo.
	Sector público: <ul style="list-style-type: none"> • Poca flexibilidad para poder participar del modelo como usuario.
	Estudiantes: <ul style="list-style-type: none"> • Alta carga de trabajo de los planes de estudio.
Visión a corto plazo de la CPP: <ul style="list-style-type: none"> • Foco en los resultados inmediatos. • Atención a los costes y riesgos más que a los beneficios. • Falta de continuidad en la aplicación del modelo. 	
Dificultad de seguir un modelo estándar	
Desconfianza y falta de comunicación entre los agentes.	

Fuente: elaboración propia.

Por lo que se refiere a los factores facilitadores de la CPP en el SECTI, se recogen en la Tabla 20:

Tabla 26: Factores facilitadores de la CPP en el SECTI

DIMENSIÓN / NIVEL DE LA CPP	FACTOR
Dimensión territorial: contexto histórico-cultural de la CPP	En la dimensión territorial de la CPP, los factores facilitadores no son muchos. Pero la existencia de una nueva normativa de contratación pública que “pretende acercar las posiciones entre el sector público, el sector privado y la ciudadanía, alineando sus valores y expectativas, integrando los aspectos sociales y medioambientales y la equidad como señas de identidad de la contratación pública y del modelo económico, aprovechando los recursos públicos para dinamizar la economía y garantizando la competencia” (Gimeno Feliu et al. 2018, p. 203) puede ser un buen punto de partida para establecer un marco institucional adecuado.
Dimensión sectorial: la CPP como modelo de gobernanza	<p>Uno factor facilitador en este nivel es la existencia de un marco legal que define perfectamente el modelo de gobernanza del SECTI y en el que se reconoce la importancia de la CPP. Ahora bien, debe existir la voluntad firme y decidida por parte de los decisores públicos, de pasar del mero discurso político (tal y como se comentado en la tabla anterior) al impulso real y efectivo con medidas adecuadas al contexto español.</p> <p>El segundo factor es la existencia de un amplio repertorio de estructuras de interfaz que estarían en posición de constituirse, algunas de ellas, en una poderosa red de organismos capaces de facilitar a los diferentes agentes del SECTI herramientas como la que se ha analizado en esta investigación. Se trataría de promover una transición de las políticas de clúster que puedan estar impulsando en estos momentos, a las políticas de plataforma comentadas en este trabajo.</p>
Dimensión sectorial: la CPP como política pública	<p>El SECTI cuenta con ciertas experiencias de éxito en la implementación de políticas orientadas al impulso de la CPP. Deberían servir de base para definir sobre ella nuevas políticas que las superen en lugar de replicarlas.</p> <p>La Estrategia Estatal vigente está próxima a vencer, por tanto, la nueva, en proceso de elaboración, es una oportunidad de oro para promover una verdadera transición.</p>
Dimensión organizacional: la CPP como instrumento de gestión y como proyecto.	<p>La experiencia exitosa ya consolidada de ciertos nodos de Demola en España donde el sector público impulsa el modelo, hacen pensar que en instrumentos de este tipo, su papel es clave para el éxito de la experiencia, al facilitar la coordinación, el acceso a ciertos agentes y la participación de otros.</p> <p>Si se plantea la colaboración en los términos en que dicta el modelo, que se ha configurado a partir de la experiencia de mucha gente, de</p>

	<p>muchos años de actividad y se consigue una cierta estabilidad temporal, los resultados son generalmente buenos. Es decir, el correcto diseño de la colaboración es fundamental, y las funciones de control y supervisión para detectar qué funciona o no funciona y poder ajustar ese diseño, también.</p>
	<p>La existencia de modelos como Demola, estandarizados, facilitados profesionalmente y con un éxito probado (aunque sea en otros contextos) permiten a la administración que lo impulse evitarse, en gran medida, los comentados procesos de ensayo y error que perjudican seriamente la credibilidad de una determinada fórmula de CPP.</p>
	<p>La existencia de actores individuales comprometidos, desde los diferentes roles, en favorecer el éxito de la colaboración es un factor determinante, al menos en el tipo de plataforma analizado.</p>

Fuente: elaboración propia.

8.3. ¿CÓMO PODRÍA PLANTEARSE LA CPP EN INNOVACIÓN EN ESPAÑA PARA FAVORECER LA ARTICULACIÓN Y DESEMPEÑO INNOVADOR DEL SECTI?

8.3.1. Sobre la CPP en innovación

Desde la **dimensión territorial**, la CPP se debe considerar como una mejora en la gobernanza de la sociedad para lograr óptimas políticas públicas y bienestar social, haciendo compatibles, en su implementación, el propósito de la acción de gobierno y los legítimos intereses y condicionamientos a que están sujetas las empresas privadas, las organizaciones sociales y la propia sociedad civil. En este sentido, la CPP debería ser ajena a cualquier consideración o debate ideológico y su uso debería justificarse en análisis y evaluaciones rigurosas sobre su propio funcionamiento.

La CPP nunca implica la pérdida de la titularidad pública del servicio en cuestión y la administración ha de ser consciente de que, como responsable del mismo, lo es también de velar por que se respeten todas las condiciones de su prestación y se mantengan en el tiempo los condicionantes que motivaron la elección de la CPP como fórmula de gestión. En este sentido, la transparencia es también "*un elemento determinante de la gobernanza, tanto para el control del servicio por parte de la administración titular como, en su caso, para la evaluación de la prestación por parte de los usuarios, estableciendo unos niveles de satisfacción que contribuyen a consolidar la CPP*" (Gimeno Feliu et al. 2018, p. 203).

La CPP precisa, por tanto, de un marco institucional que además de seguridad jurídica aporte seguridad económica y financiera, legitimidad política y social, y una definición explícita de

objetivos orientados a la creación de valor público y mecanismos consistentes de rendición de cuentas. En concreto, este marco institucional debería (Pastor-Albaladejo y Medina-Mairal 2016):

- Generar una legislación específica en esta materia que defina cuestiones como “*el qué, el para qué, el quién y el cómo de la CPP*”.
- Establecer un sistema de control y evaluación de la CPP.
- Generar instituciones especializadas en la CPP, que den soporte en los procesos, que permitan acumular el conocimiento acerca de la CPP y que la analicen y estudien.
- Reforzar la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*).
- Crear un sistema de responsabilidad mutua entre actores públicos y privados.

Es necesario adoptar una visión amplia de la CPP en el sentido en que se ha mostrado en este trabajo, para poder superar la visión cortoplacista a través de la cual se la ve como solución puntual para superar los problemas financieros de la administración, o como una fórmula restringida a la colaboración del sector público con empresas privadas en proyectos de sectores muy específicos. Esto supone un cambio de cultura y probablemente la necesidad de capacitar a las instituciones para la gobernanza de una CPP convertida en fenómeno generador de valor público en términos económicos, pero también, como se considera en este trabajo, en términos sociales.

Desde la perspectiva de la **dimensión sectorial**, es evidente que en el sistema nacional de innovación español se hace imprescindible un alto grado de coordinación y cooperación entre el complejo mapa de instituciones, agentes y organizaciones de naturaleza pública, privada o mixta y entre los diferentes niveles de gobierno con competencias en el mismo.

La estabilidad política de los departamentos con competencias en políticas CTI y el reconocimiento explícito de la importancia de las mismas en la agenda de las políticas de Estado, sería un paso importante en este sentido. También sería interesante que los órganos de coordinación vertical y horizontal del SECTI tuvieran funciones más allá de elaborar e informar la Estrategia Nacional. Por ejemplo, sería muy provechoso que desde alguno “*instancia de coordinación se integrara toda la información de las comunidades autónomas para conocer, evaluar y coordinar adecuadamente las políticas de los distintos niveles de gobierno*” (Consejo Económico y Social 2015, p. 136).

Con la aprobación del Real Decreto-ley 3/2019, de medidas urgentes en el ámbito de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Universidad se han dado unos primeros pasos en la línea de eliminar trabas burocráticas en “*el marco de las relaciones colaborativas en espacios mixtos público-privados tanto nacionales como internacionales*” que incluyan a organismos públicos de

investigación y universidades, ya que este escenario *“requiere de un especial dinamismo y celeridad que facilite a estas entidades la competitividad frente a otros agentes nacionales e internacionales”*. Pero aun debería profundizarse más en este proceso.

También resulta necesario el fortalecimiento de las estructuras de interfaz avanzando en la profesionalización de su personal de gestión, el aumento de la flexibilidad en su gestión y en su autonomía, una adecuada financiación y el establecimiento y consolidación de estructura de coordinación horizontal pero también vertical cuando sea posible.

El proceso de elaboración de la nueva Estrategia Nacional de Ciencia y de Tecnología y de Innovación 2021-2027 debe aprovecharse para impulsar una verdadera transición a políticas de innovación de nueva generación, que superan de una vez por todas los modelos de políticas basados en la financiación y pasen a ofrecer al sector empresarial nuevos instrumentos colaborativos. Se debe promover un cambio cultural efectivo en las empresas, que han de dejar de ver la colaboración con universidades u OPIs como una subcontratación de servicios.

En este sentido, uno de los posibles ejes de actuación que se prevé incluir en esta nueva Estrategia Nacional es el de *“promover la existencia de canales de transferencia y compartición de conocimiento entre los sectores público y privado”* (Riesgo Alcaide 2019). Más allá de canales de transferencia y compartición, lo que se debería promover, en línea con las actuales propuestas de la literatura, son más bien, plataformas de co-creación de conocimiento entre los agentes públicos y privados.

Desde la **perspectiva organizacional**, lo primero que es absolutamente necesario es un firme compromiso por parte de todos los agentes implicados en asumir las responsabilidades que les correspondan y en establecer una comunicación clara entre ellos que les permita entender las expectativas y objetivos de cada uno de ellos. Cabe recordar que en plataformas como la analizada en este caso, todos los agentes aportan recursos necesarios y valiosos para el proceso de colaboración.

Este tipo de instrumentos deben entenderse desde una perspectiva a largo plazo pues buscan un cambio cultural y este tipo de cambios requieren tiempo y esfuerzo. En este sentido, la voluntad de cambiar debe ser firme y decidida. Para, muchas veces será necesario flexibilizar la estructura de las organizaciones, ya sean las universidades o las empresas.

En la dimensión sectorial ya se ha comentado la necesidad de aliviar al sistema de la enorme carga burocrática que deben soportar las actividades de I+D+i. Pero esto también pasa por un cambio en las actitudes de las personas, en la línea de lo comentado sobre el papel fundamental de los actores individuales para el éxito de Demola. De nada sirve un cambio administrativo en la universidad si no se acompaña de un cambio de actitud en el profesor que

debería promover el modelo entre sus alumnos y supervisar sus actividades en el mismo. Se requiere, por tanto, implicación y entender bien el papel que este caso concreto debe ejercer la universidad, como proveedor de un servicio a sus estudiantes.

El cambio en las empresas también es necesario, pues estos instrumentos bien entendidos aportan varios beneficios a la empresa: soluciones específicas a retos concretos, acceso a talento joven y una nueva forma de afrontar el futuro de la organización.

El sector público debe ser capaz de entender el rol que este tipo de plataformas le reserva. Según los casos revisados, y en línea con las aportaciones de la literatura revisada, el sector se debe encargar de favorecer las mejores condiciones para se produzca la colaboración. En ese sentido una sus principales funciones y que puede ser crucial para el éxito de la experiencia es la creación de un clima de confianza que favorezca la comunicación entre los agentes.

Se ha revisado que en España han existido pocos programas estatales fuertes de impulso a la CPP. Generalmente se habla de los programas CENIT y CIBER y del impulso de las Plataformas Tecnológicas y poco más. Viendo la experiencia exitosa de Finlandia con el modelo Demola, que del nivel local paso a incluirse en programas de ámbito estatal y que, por ejemplo, en Portugal han iniciado una estrategia nacional para Demola a partir del establecimiento de diversos nodos regionales, tal vez en España podría plantearse algo similar. Es decir, visto el buen funcionamiento del nodo en las Islas Canarias, impulsado por la Agencia Canaria de Investigación y operado por el Instituto Tecnológico de Canarias (ITC), tal vez podría iniciarse una estrategia estatal a partir de la coordinación de nodos regionales operados por organismos análogos al ITC o por cualquier otra estructura de interfaz con fácil acceso a universidades y empresas.

8.3.2. Sobre las implicaciones sociales de la CPP en innovación

Está previsto que la nueva Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2021-2017, incluya entre sus objetivos generales los de (Riesgo Alcaide 2019):

- Poner la ciencia, la tecnología y la innovación al servicio de la consecución de los ODS y del desarrollo social, económico y medioambiental.
- Fortalecer y desarrollar vínculos bidireccionales entre ciencia e innovación y sociedad. Implicar la ciencia y la innovación en los desafíos sociales y a la sociedad en el desarrollo científico e innovador.

Es evidente, por tanto, que las políticas de innovación tienen objetivos sociales. Se ha insistido sobre ello a lo largo del trabajo. Pero el reconocimiento explícito en un documento del calado

de una Estrategia Nacional, exige el firme compromiso político de impulsar las medidas adecuadas para alcanzar estos objetivos y que la declaración no se quede en el mero discurso político, como ha ocurrido en otras ocasiones.

El escenario que abre la formulación de objetivos como los revisados, hace que recuperemos algunos de los planteamientos con los que se iniciaba esta tesis. Sabemos que las políticas de innovación deben orientarse a resolver los grandes problemas sociales, sabemos que las políticas de innovación (y otras como las sociales) reconocen a la CPP como un modelo de gobernanza adecuado y también sabemos que la CPP, desde este enfoque, se vincula con los principios de la NPG, del NSP y de la gestión colaborativa. ¿Cómo encaja por tanto la innovación dentro de estos paradigmas que sitúan a la sociedad civil y al ciudadano en el centro de la acción pública? A través de la innovación social (el Capítulo 8 se centra en este aspecto).

La innovación social es un concepto controvertido en cuanto a su definición, ya que es un fenómeno que puede entenderse de diferentes maneras según el contexto y la perspectiva desde la que se analiza. En esta investigación no se ha pretendido encontrar una definición concreta, pero el trabajo se basa en la idea subyacente en la gran mayoría de las definiciones existentes, que considera la IS como un fenómeno destinado a cubrir las necesidades y resolver los problemas de la sociedad a través de la interacción y los cambios causados por los agentes involucrados en la misma. Recordemos que una de las definiciones de innovación que se han manejado en esta tesis es la que considera que *“innovación es todo cambio (no solo tecnológico) basado en conocimiento (no solo científico) que genera valor (no solo económico)”* (Fundación Cotec 2017).

Para ciertos autores (Ramos 2017; 2018) la “innovación social” se entiende como un nuevo modelo de provisión de bienestar, un nuevo marco general para la gobernanza de las políticas públicas, capaz de abordar los nuevos desafíos sociales surgidos en la última década, en colaboración con el conjunto de agentes sociales, que se convierten en co-creadores del cambio. La “innovación social” así entendida es la evolución del modelo de “protección social” de la Edad de Oro de los Estados del Bienestar, en el que el Estado asumió el mayor protagonismo; y el modelo posterior de “productivismo social”, derivado de un proceso generalizado de mercantilización.

En este marco de la “innovación social” como modelo de provisión de bienestar, las políticas de innovación orientadas a los retos sociales ocupan un lugar junto a las propias políticas sociales, con las que deberán crear sinergias de la misma forma que lo hacen con las políticas económicas y las industriales para favorecer el crecimiento económico y la productividad.

CAPÍTULO 9. CONCLUSIONS

The conclusions are structured around the three research questions defined for this thesis.

9.1. WHAT ROLE DOES PPP PLAY IN THE CONTEXT OF SECTI?

9.1.1. PPP dimensions in Spain

Understanding the role of the PPP in the SECTI implies understanding its complexity. The broadest approach is that of governance. From this approach, the PPP is understood as a way of governing through which public and private agents work together to define and achieve certain public objectives, using means that involve sharing resources, efforts and decisions. Thus, the PPP is proposed as the response of the public authorities to the expectations of a citizenship with changing needs in an increasingly complex context, with scarce public resources, but with the participation of multiple actors that can provide valuable resources to meet those needs.

The PPP arises within the framework of the NPM. In this way, the first actor used was the purely lucrative private sector. However, the private sector is formed by other actors beyond the market itself, such as the Third Sector or civil society. When talking about PPP these agents should also be considered. Thus, new approaches arise, placing the PPP within the scope of the NPG, the NPS and shared or collaborative management, linked, also, to concepts such as co-production or co-creation. This scenario implies a new frame of reference, new roles, new objectives, etc.

Additionally, when approaching the PPP from a broad perspective, it is possible to place it at different levels of public action. In Spain, the social policy sector allows analysing how the PPP is configured in each of these levels:

- **PPP as a governance model.** The Spanish social service and dependency policies are ones of the closest to the perspective of the CPP as a governance model. Law 39/2006 regulated the basic conditions for the promotion of personal autonomy and care for people in situations of dependency through the creation of the SAAD. This system aims to optimize all public and private resources available to achieve its objectives. In this way, SAAD constitutes the governance formula for dependency and social services policies and is based on a framework of formal and informal collaborations between the public sector, the market, the Third Sector and families.
- **PPP as public policy.** The PPP in dependency and social services constitutes a distribution of responsibilities among the four social agents that the Law formalized. But due to different socio-economic or even political-ideological circumstances, this distribution of responsibilities can be modified through certain measures that can

directly or indirectly transform the governance of the system. The PPP thus becomes a public policy. Where there is already a governance model based on collaboration between the different actors, the policy will be aimed at giving more or less prominence to one of them (Pestoff 2008):

- *refamilization policy* in a scenario with community-centred policies;
 - *(re) commodification policy* in a scenario with market policies;
 - and *cooperativization* caused by policies focused on the role of the Third Sector.
- **PPP as a management instrument.** To talk about the PPP as a management instrument, we will refer to the case of active employment policies. As of 2012, the labour intermediation service was liberalized in Spain by legally recognizing the capacity of private agencies to provide it in a competitive regime with the public sector services, and also the possibility to provide the service in collaboration with them. In 2013, a formal framework for the PPP establishment was approved. This Framework Agreement and the contracts that have derived from it, therefore, constitute an instrument through which the public sector seeks to achieve objectives regarding a specific service that, through its own means, cannot reach in the most effective or efficient way.
 - **PPP as a project.** Finally, when referring to the PPP as specific projects, the clear examples are some hospitals management in Spain. Health care in Spain is universal and free and has a majority and hegemonically public provision. However, Law 15/1997 recognized the possibility of indirectly managing, through agreements with public or private persons or entities, health centres and services, provided that the public service condition of health care is guaranteed and preserved. In Spain, experiences in this regard include PPP formulas like the administrative concession model for the integral management of the public service, known as the “Alzira model”.

9.1.2. The analytical framework

The reviewed examples allow to establish some conclusions about the role that the PPP plays in certain Spanish public policies. To check whether these same conclusions are valid for PPP in innovation, it is necessary to analyse what configuration it adopts in this sector. Therefore, an analytical framework to characterize the PPP in innovation must include the levels mentioned.

In addition to analysing the role of PPP in the SECTI, this research aimed to identify the factors that influence its greater or lesser use. If there is no clear commitment to promote

collaboration, a transition of innovation policies in this line should be encouraged. In this sense, the public policy transition processes affect the *micro* dimension in which the individual agents are located, the *meso* dimension, that includes networks or communities of agents, and the *macro* dimension, that includes conglomerates of institutions or organizations, such as for example, states or nations (Rotmans, Kemp and van Asselt 2001, p. 19). This idea coincides with one of the few proposals in the PPP literature, that poses a multidimensional model for its analysis (Carbonara, Costantino and Pellegrino 2013). Based on these ideas, the basic structure of the analytical framework proposed in this research, combines the multidimensional perspective with the different levels of realization of the PPP.

9.1.3. PPP role in the SECTI

PPP appears in its three dimensions in the SECTI:

- **Territorial dimension.** The existence of various PPP experiences in different Spanish public policies implies the existence of a territorial dimension of it. That is, in Spain there is a historical-cultural context of the PPP that, in the same way that influences the rest of the policies, does so in the case of innovation.
- **Sectoral dimension.** The PPP is configured in Spain as a governance model for innovation policies. The Law of Science defines the SECTI as “*the set of agents, public and private, that carry out financing, execution, or coordination functions within it*”. In addition, the law preamble promotes the design and implementation of a governance based on “*a collaborative management of the public-private system*”.
On the other hand, the law itself proposes as measures for the promotion of research, development and innovation, “*mechanisms for public-private collaboration in stable projects of scientific research, development and innovation*”. Therefore, the PPP in innovation is also configured in Spain as a public policy.
- **Organizational dimension.** In the SECTI there is a wide and complex map of agents for coordination, financing and, above all, for the execution of STI activities. In many cases, these agents are the result of an institutional PPP and a clear example of the PPP as a management tool (collaborative research centres, Technology Platforms, etc.). Similarly, there are also examples of contractual PPP formalized through research contracts or cooperative research projects in which the PPP is identified as a project.

Thus, the PPP is present in the field of Spanish innovation policies at all levels of public action. Taking into account the importance that the literature attaches to the PPP for the governance

of innovation systems and for the generation and transfer of knowledge, its role should be analysed based on its contribution to these aspects of the system.

Regarding the governance of the SECTI, it has been proven that the participation of companies as financing and execution agents is far from the European average. In addition, the cross-financing flows of R&D investment between public and private agents are very limited. So are the percentages of companies that declare themselves technologically innovative and carry out innovation activities in cooperation with other agents. Especially those that do it with universities and PROs. Only 1.40% and 1'10% of the total of Spanish companies with 10 or more workers, claim to have collaborated between 2015 and 2017 with universities and PROs, respectively, in technological innovation activities.

Regarding the generation of knowledge and its impact on the system, the performance of the SECTI in all the indicators that measure public-private collaboration in the main international innovation indexes, is always below its general performance in these indexes. This indicates that this fundamental factor for the success of the systems is a burden in the case of the SECTI. The results and conclusions of multiple studies on SECTI reviewed in this investigation corroborate this situation. From European institutions, Spanish governments have been warned for years about the need to remedy this situation (ERAC 2014; European Council 2018; 2019).

Summarizing, despite recognizing the PPP as the governance model that should prevail in the SECTI, the existence of a political strategy aimed at promoting that governance model, the definition of policies and instruments specifically designed for it and the use of different institutional and contractual PPP formulas, the SECTI presents a marked lack of collaboration between its public and private agents. In Spain, the PPP in innovation is not playing its role in improving governance, nor as a knowledge generating element and all this has an impact on its innovative performance.

9.2. WHAT OBSTACLES AND FACILITATORS DOES THE PPP FIND IN INNOVATION IN SPAIN?

To reinforce the SECTI analysis in search of the factors that cause the low incidence that the PPP is achieving, in addition to the cases reviewed in social policies, the analysis has been completed with a comparative study between Spain and Finland. Finland is one of the leading innovation countries. It was one of the first countries to develop a true national innovation system and also to implement strong cluster policies. Beginning in the 2000s, Finland began a transition towards innovation policies of an even wider base, involving not only companies but also the public sector and civil society itself. An example of these instruments is Demola,

which since its creation in 2008 has been extended to 17 countries, including Spain and which is the instrument chosen to analyse the organizational dimension of the PPP in both countries.

Based on this comparative analysis and taking into account some of the aspects mentioned in the cases previously reviewed, the Tables 27 and 28 show, respectively, the obstacles and facilitators for the PPP in innovation in Spain.

Table 27: Obstacles for the PPP in the SECTI

DIMENSION / LEVEL OF THE PPP	FACTOR
Territorial dimension: historical-cultural context of the PPP	The ideology of governments: influences the selection / revision of certain PPP formulas. Depending on the ideology in power, it could be a facilitating factor.
	The lack of understanding between the levels of government: power conflicts, ideological discrepancies.
	Short-term vision of the PPP: easy access to private financing.
	Low impact of administrative reforms in Spain.
	Loss of control capacity over certain services: no monitoring or evaluation is performed.
	Scarce experience in certain sectors: trial and error processes.
	Lack of an institutional framework of the PPP that gives it legal support, institutionalizes it as a strategic management tool and guarantees its use in favour of generating public value.
Sectoral dimension: the PPP as a governance model	Political instability in recent years and lack of continuity in the ministries in charge of STI policies.
	Complex regulatory framework that affects the normal functioning of R&D activities by imposing a high bureaucratic burden.
	Complex and confusing powers distribution in the field of STI policies among the different Spanish government levels.
	Lack of coordination in matters of STI policies between the State and Autonomous Communities.
	Low activity of the vertical and horizontal coordination bodies of the SECTI.
	Important cuts in public investment in R&D after the crisis.
	Low presence of STI policies in public budgets and very low levels of real execution, especially in credit instruments for companies: little incentive capacity tools to change the lack of innovation orientation of the Spanish business sector.
	Low levels of private financing of R&D activities.
	Low levels of private execution of R&D activities.
	Scarce culture of cooperation.
Sectoral dimension: the PPP as a public policy	Important presence of second phase policies focused on financing a scarce innovative business initiative.
	Second phase policies basically similar to those of decades ago.

Organizational dimension: the PPP as a management instrument and as a project.	Late introduction of third phase policies.
	Third phase policies focused almost exclusively on cluster development.
	Few successful strong state programs.
	Significant delay with respect to the countries of reference regarding the approach to transitions to new policies. An incremental model is not adopted.
	Unclear commitment to the CPP, which often remains in mere political discourse.
	Differences between the agents involved: <ul style="list-style-type: none"> • Different interests of the agents involved. • Different vision of the collaboration model. • Different organizational cultures and organizational structures.
	Business: <ul style="list-style-type: none"> • Lack of commitment and, sometimes, honesty. • Difficulty accessing the organs / persons with decision power. hierarchic structure. • Low strategic vision and willingness to change. • Scarce innovative orientation.
	Universities: <ul style="list-style-type: none"> • University bureaucracy: low flexibility in establishing collaborations. • Slow and cumbersome procedures. • Low involvement in the dissemination of the model and in the supervision and recognition of student activity. • Reluctance of professors / researchers to transfer their space and promote dissemination of the model.
	Public sector: <ul style="list-style-type: none"> • Low flexibility to participate in the model as a user.
	Students: <ul style="list-style-type: none"> • High workload of curricula.
Short-term vision of the PPP: <ul style="list-style-type: none"> • Focus on immediate results. • Attention to costs and risks rather than benefits. • Lack of continuity in the application of the model. 	
Difficulties to follow a standard model.	
Distrust and lack of communication between agents.	

Source: authors' own.

Table 28: Facilitators for the PPP in the SECTI

DIMENSION / LEVEL OF THE PPP	FACTOR
Territorial dimension: historical-cultural context of the PPP	In the territorial dimension, the facilitating factors are not many. But the existence of a new public procurement regulation that “ <i>intends to bring the positions between the public sector, the private sector and citizens, aligning their values and expectations, integrating social and environmental aspects and equity as signs of identity of the contraction public and economic model, taking advantage of public resources to boost the economy and guaranteeing competition</i> ” (Gimeno Feliu et al. 2018, p. 203) can be a good starting point to establish an adequate institutional framework.
Sectoral dimension: the PPP as a governance model	<p>The existence of a legal framework that perfectly defines the governance model of the SECTI and in which the importance of the PPP is recognized. However, there must be a firm and determined will on the part of public decision makers, to move from mere political discourse, to real and effective promotion with measures appropriate to the Spanish context.</p> <p>The existence of a wide repertoire of interface structures that would be in a position to be constituted, some of them, in a powerful network of organizations capable of providing tools to the different SECTI agents. The aim would be to promote a transition from the cluster policies that are currently being promoted to the platform policies discussed in this work.</p>
Sectoral dimension: the PPP as a public policy	<p>SECTI has some successful experiences in the implementation of policies aimed at promoting the PPP. They should serve as a basis for defining new policies that overcome them instead of replicating them.</p> <p>The current State Strategy is running out of its validity period, therefore, the new one, in the process of being elaborated, is a great opportunity to promote a true transition.</p>
Organizational dimension: the PPP as a management instrument and as a project.	<p>The already consolidated successful experience of certain Demola nodes in Spain, where the public sector drives the model, suggest that in instruments of this type, this public role is key to the success of the experience, by facilitating coordination, access to certain agents and the participation of others.</p> <p>If collaboration is proposed in the terms specified by the model, configured from the experience of many people and many years of activity and, in addition, a certain temporary stability is achieved, the results are generally good.</p> <p>That is, the correct design of the collaboration is essential; and also the control and supervision functions to detect what works or does not work and thus be able to adjust that design.</p> <p>The existence of models such as Demola, standardized, professionally facilitated and with proven success (even in other contexts) allow the administration that drives it to avoid, to a large extent, the aforementioned trial and error processes that seriously impair the credibility of a certain PPP formulas.</p>

	The existence of committed individual actors, from different roles, in favouring the success of the collaboration is a determining factor, at least in the type of platform analysed.
--	---

Source: authors' own.

9.3. HOW COULD THE PPP BE CONSIDERED IN SPAIN TO FAVOUR COLLABORATION, AND THUS INNOVATIVE PERFORMANCE, AMONG SECTI AGENTS?

9.3.1. About PPP in innovation

From the territorial dimension:

The PPP should be considered as an improvement in the governance of society to achieve optimal public policies and social welfare, making compatible, in its implementation, the purpose of government action and the legitimate interests of private companies, social organizations and the civil society itself.

The PPP should be oblivious to any ideological consideration or debate and its use should be justified in rigorous analyses and evaluations of its own functioning.

The PPP never implies the loss of the public condition of the service in question. The public administration must be aware that, as responsible for it, it is also to ensure that all the conditions of its provision are respected and the conditions that motivated the election of the PPP as a management formula are maintained over time. In this sense, transparency is also “*a determining element of governance, both for the control of the service by the incumbent administration and, where appropriate, for the evaluation by users, establishing levels of satisfaction that contribute to consolidate the PPP*” (Gimeno Feliu et al. 2018, p. 203).

The PPP needs an institutional framework that, in addition to legal security, provides economic and financial security, political and social legitimacy, and an explicit definition of objectives aimed at creating public value and consistent accountability mechanisms. Specifically, this institutional framework should (Pastor-Albaladejo and Medina-Mairal 2016):

- Generate specific legislation in this area that defines issues such as “*what, what for, who and how of the PPP*”.
- Establish a system of control and evaluation of the PPP.
- Generate institutions specialized in PPP, which support the processes, which allow the accumulation of knowledge about the PPP and analyse and study it.

- Strengthen transparency and accountability.
- Create a system of mutual responsibility between public and private actors.

It is necessary to adopt a broad perspective of the PPP in order to overcome the short-term vision through which it is seen as a timely solution to overcome the financial problems of the administration; or as, only, a formula restricted to the collaboration of the public sector with private companies in projects of very specific sectors.

This implies a change in culture and probably the need to train institutions for the governance of a PPP that has become a phenomenon that generates public value in economic terms, but also, as considered in this work, in social terms.

From the perspective of the sectoral dimension:

It is clear that a high degree of coordination and cooperation between the complex set of institutions, agents and organizations of a public, private or mixed nature is essential in the Spanish national innovation system; and between the different levels of government with powers in it.

The political stability of the departments with competences in STI policies and the explicit recognition of their importance in the State policy agenda would be an important advance in this regard.

It would also be interesting if the SECTI vertical and horizontal coordination bodies had functions beyond developing and informing the National Strategy. For example, it would be very helpful if from some *“instance of coordination all the information of the autonomous communities was integrated to know, evaluate and properly coordinate the policies of the different levels of government”* (Economic and Social Council 2015, p. 136).

With the approval of Royal Decree-Law 3/2019, on urgent measures in the field of Science, Technology, Innovation and the University, some first steps have been taken in the line of eliminating bureaucratic obstacles in *“the framework of the collaborative relationships in mixed public-private spaces both national and international”* that include public research organizations and universities. It is clear that this scenario *“requires a special dynamism that facilitates these entities competitiveness against other national and international agents”*. But it should still go deeper into this process.

It is also necessary to strengthen the interface structures advancing in the professionalization of its management staff, increasing flexibility in its management and autonomy, adequate

financing and the establishment and consolidation of horizontal but also vertical coordination structure when may be possible.

The process of developing the new National Strategy for Science and Technology and Innovation 2021-2027 must be used to promote a true transition to new generation innovation policies, which exceed once and for all models of funding-based policies and go on to offer the business sector new collaborative instruments. An effective cultural change must be promoted in companies, which must stop seeing collaboration with universities or PROs as a subcontracting of services.

In this sense, one of the possible lines of action that is expected to be included in this new National Strategy is that of *“promoting the existence of channels of transfer and sharing of knowledge between the public and private sectors”* (Riesgo Alcaide 2019). Beyond transfer and sharing channels, what should be promoted, in line with current literature proposals, are, rather, platforms for co-creation of knowledge between public and private agents.

From the organizational perspective:

It is absolutely necessary a firm commitment on the part of all the agents involved in assuming the responsibilities that correspond to them, and in establishing a clear communication between them that allows them to understand the expectations and objectives of each one of them. It should be remembered that in platforms such as the one analysed in this work, all agents provide necessary and valuable resources for the collaboration process.

These types of instruments must be understood from a long-term perspective as they seek cultural change and this type of change requires time and effort. In this sense, the will to change must be firm and determined. To do this, it will often be necessary to make the structure of organizations more flexible, whether they are universities or companies.

The need to alleviate the system from the enormous bureaucratic burden that STI activities support, also goes through a change in people's attitudes. In line with the comments on the fundamental role of individual actors for the success of Demola, there is no use for an administrative change in the university, if it is not accompanied by a change in attitude in the professors that should promote the model among their students and supervise their activities therein. It is therefore necessary to involve and understand well the role that each specific agent must play.

Change in companies is also necessary, as these instruments, when well understood, bring several benefits to the company: specific solutions to specific challenges, access to young talent and a new way of facing the future of the organization.

The public sector must be able to understand the role that such platforms require. According to the cases reviewed, and in line with the contributions of the literature reviewed, the sector should be in charge of favouring the best conditions for collaboration. In that sense one of its main functions and that can be crucial for the success of the experience, is the creation of a climate of trust that favours communication between the agents.

It has been reviewed that in Spain there have been few strong state programs to boost the PPP. CENIT and CIBER programs or Technology Platforms are the examples generally commented. Seeing Demola's successful experience in Finland, where it went from being a local initiative to being included in state wide programs; or the case of Portugal, where they have initiated a national strategy to promote Demola from the establishment of various regional nodes, perhaps in Spain something similar might arise. That is, given the proper functioning of the node in the Canary Islands, promoted by the Canary Islands Research Agency and operated by the Technological Institute of the Canary Islands (ITC), perhaps a state strategy could be initiated based on the coordination of regional nodes operated by organizations analogous to ITC or any other interface structure with easy access to universities and companies.

9.3.2. On the social implications of PPP in innovation

The new National Strategy for Science and Technology and Innovation 2021-2027 is expected to include, among its general objectives those of (Riesgo Alcaide 2019):

- Put science, technology and innovation at the service of achieving the SDGs and social, economic and environmental development.
- Strengthen and develop two-way links between science and innovation and society. Involve science and innovation in social challenges, and society in scientific and innovative development.

It is evident, therefore, that innovation policies have social objectives. It has insisted on it throughout the work. But the explicit recognition in a document of the importance of a National Strategy requires the firm political commitment to promote the appropriate measures to achieve these objectives and that the declaration does not remain in mere political discourse, as has happened on other occasions.

The scenario that opens from the formulation of objectives such as those reviewed, makes us recover some of the approaches with which this thesis began. We know that innovation policies should be aimed at solving the great social problems, we know that innovation policies (and others like social ones) recognize the PPP as an appropriate governance model

and we also know that the PPP, from this approach, is linked to the principles of NPG, NPS and collaborative management. How does innovation fit into these paradigms that place civil society and citizens at the centre of public action? Through social innovation (Chapter 8 focuses on this aspect).

Social innovation is a controversial concept in terms of its definition, since it is a phenomenon that can be understood in different ways depending on the context and perspective from which it is analysed. This research has not sought to find a specific definition, but the work is based on the underlying idea in the vast majority of existing definitions: the SI is a phenomenon designed to meet the needs and solve the problems of society through the interaction and the changes caused by the agents involved in it. Recall that one of the definitions of innovation that have been handled in this thesis is the one that considers that *“innovation is all change (not only technological) based on knowledge (not only scientific) that generates value (not only economic)”* (Fundación Cotec 2017).

For certain authors (Ramos 2017; 2018) “social innovation” is understood as a new model of welfare provision, a new general framework for the governance of public policies, capable of addressing the new social challenges that have arisen in the last decade, in collaboration with all social agents, who become co-creators of change. The “social innovation” thus understood is the evolution of the “social protection” model of the Golden Age of the Welfare States, in which the State assumed the greatest role; and the later model of “social productivism”, derived from a generalized process of commodification.

Within this framework of “social innovation” as a model of welfare provision, innovation policies oriented to social challenges occupy a place next to the social policies themselves, with which they must create synergies in the same way they do with economic and industrial policies to favour economic growth and productivity.

BIBLIOGRAFÍA

- ABELLÁN, J.M., 2013. *El sistema sanitario público en España y sus comunidades autónomas: sostenibilidad y reformas*. Madrid: Fundación BBVA. ISBN 8492937459.
- ABRAMOVITZ, M., 1956. Resource and Output Trends in the United States Since 1870. *The American Economic Review*, vol. 46, no. 2, pp. 5-23. ISSN 00028282.
- ABRIL, G. y PRATS, J., 2013. Los gigantes de la sanidad privada. En: NULL, *El País* [en línea]. [Consulta: 16 diciembre 2016]. Disponible en: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/01/03/actualidad/1357233012_416495.html.
- ACADEMY OF FINLAND, 2019. Academy of Finland in brief. [en línea]. [Consulta: 23 julio 2019]. Disponible en: <https://www.aka.fi/en/about-us/academy-of-finland-in-brief/>.
- ACERETE, B., 2004. *Financiación y gestión privada de infraestructuras y servicios públicos: asociaciones público-privadas: tesis doctoral*. Madrid: Instituto de estudios Fiscales. ISBN 84-8008-158-9.
- ACERETE, B., GASCA, M., STAFFORD, A. y STAPLETON, P., 2015. A Comparative Policy Analysis of Healthcare PPPs: Examining Evidence from Two Spanish Regions from an International Perspective. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 17, no. 5, pp. 502-518. ISSN 15725448. DOI 10.1080/13876988.2015.1010789.
- ACERETE, B., STAFFORD, A. y STAPLETON, P., 2011. Spanish healthcare public private partnerships: The 'Alzira model'. *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 22, no. 6, pp. 533-549. DOI 10.1016/j.cpa.2011.06.004.
- ACERETE, B., STAFFORD, A. y STAPLETON, P., 2013. PPPs in Spain: critical financial analysis of toll road and healthcare cases. *Public-Private Partnership Conference Series CBS-Sauder-Monash*. Vancouver: The University of British Columbia,
- ACOSTA-VALDELEÓN, W. y CARREÑO-MANOSALVA, C., 2013. Modo 3 de producción de conocimiento: implicaciones para la universidad. *Revista Universidad de La Salle*, no. 61, pp. 67-87.
- ADLYPSE, 2015. El SEPE y sus acuerdos de colaboración con las Agencias de Colocación. *adlypse.org* [en línea]. [Consulta: 28 diciembre 2016]. Disponible en: <http://adlypse.org/?p=2382>.
- AGHION, P. y HOWITT, P., 1992. A Model of Growth Through Creative Destruction. *Econometrica*, vol. 60, no. 2, pp. 323-351. DOI 10.3386/w3223.
- AGUILAR, L.F., 2006. *Gobernanza y gestión pública*. Mexico D.F.: Fondo de Cultura Económica. ISBN 9789681681333.
- AGUIRRE-BASTOS, C. y WEBER, M.K., 2018. Foresight for shaping national innovation systems in developing economies. *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 128, pp. 186-196. ISSN 0040-1625. DOI 10.1016/J.TECHFORE.2017.11.025.
- AKINTOYE, A., BECK, M. y KUMARASWAMY, M., 2016. *Public private partnerships: a global review*. London: Routledge. ISBN 9780415728966.
- ALBAHARI, A., PÉREZ-CANTO, S., BARGE-GIL, A. y MODREGO, A., 2017. Technology Parks versus Science Parks: Does the university make the difference? *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 116, pp. 13-28. ISSN 0040-1625. DOI 10.1016/J.TECHFORE.2016.11.012.
- ALBORS-GARRIGÓS, J., RINCON-DIAZ, C.A. y IGARTUA-LOPEZ, J.I., 2014. Research technology organisations as leaders of R&D collaboration with SMEs: role, barriers and facilitators. *Technology Analysis & Strategic Management*, vol. 26, no. 1, pp. 37-53. ISSN 0953-7325. DOI 10.1080/09537325.2013.850159.
- ALLARD, G. y TRABANT, A., 2006. *La tercera vía: en la frontera entre público y privado*. *Public-Private*

Partnerships. Madrid: PwC&IE del Sector Público.

- ALLARD, G. y TRABANT, A., 2008. Public-Private Partnerships In Spain: Lessons And Opportunities. *International Business & Economics Research Journal*, vol. 7, no. 2, pp. 1-24. DOI 10.19030/iber.v7i2.3217.
- ALONSO, J.M., CLIFTON, J.C., DÍAZ-FUENTES, D., ALONSO-ALONSO, J.M., CLIFTON, J.C. y DÍAZ-FUENTES, D., 2015. The impact of New Public Management on efficiency: an analysis of Madrid's hospitals. *Health policy (Amsterdam, Netherlands)*, vol. 119, no. 3, pp. 333-340. ISSN 1872-6054. DOI 10.1016/j.healthpol.2014.12.001.
- ALUJAS, J.A., 2008. La eficacia del Servicio Público de Empleo en España. Análisis de la intermediación laboral a nivel autonómico. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, no. 841, pp. 167-180. ISSN 0019-977X.
- AMANATIDOU, E., COX, D. y GAGLIARDI, D., 2018. Social engagement: towards a typology of social innovation. *MIOIR / MBS Working Paper Series*, no. 82. DOI 10.13140/RG.2.2.28787.84002.
- AMBROZIAK, A.A., 2017. A Theoretical Concept of a Modern Industrial Policy. En: A.A. AMBROZIAK (ed.), *The New Industrial Policy of the European Union*. Cham: Springer, pp. 173-186.
- ANDERSEN, J.G., 2008. Welfare State Transformations in an Affluent Scandinavian State: The Case of Denmark. En: M. SEELEIB-KAISER (ed.), *Welfare State Transformations. Comparative Perspectives*. London: Palgrave Macmillan UK, pp. 33-55.
- ANDERSEN, O.J., 2004. Public-Private Partnerships: Organisational Hybrids as Channels for Local Mobilisation and Participation? *Scandinavian Political Studies*, vol. 27, no. 1, pp. 1-21. DOI 10.1111/j.1467-9477.2004.00097.x.
- ANDRIJAUSKIENE, M. y DUMCIUVIENE, D., 2018. National Culture as a Determinant of Firms' Innovative Performance. *Forum Scientiae Oeconomia*, vol. 6, no. 1, pp. 47-67.
- ANKRAH, S. y AL-TABBAA, O., 2015. Universities–industry collaboration: A systematic review. *Scandinavian Journal of Management*, vol. 31, no. 3, pp. 387-408. DOI 10.1016/J.SCAMAN.2015.02.003.
- ANSELL, C. y GASH, A., 2008. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, no. 4, pp. 543-571. ISSN 1053-1858. DOI 10.1093/jopart/mum032.
- ANTTIROIKO, A.-V., 2016. City-as-a-Platform: The Rise of Participatory Innovation Platforms in Finnish Cities. *Sustainability*, vol. 8, no. 9, pp. 1-31.
- ARÁUJO BARCELÓ, A., 2013. La colaboración público-privada: entre indeterminación, flexibilidad e incertidumbre. *Documentos - Instituto de Estudios Fiscales*, no. 4, pp. 1-62.
- ARENAS DÍAZ, C.A., 2013. Eficiencia de las Concesiones Administrativas Sanitarias de la Comunidad Valenciana. *Sedisa* [en línea]. Disponible en: <http://sedisasigloxxi.es/spip.php?article373>.
- ARENILLA, M., 2017. Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España. *Methados. Revista de ciencias sociales*, vol. 5, no. 2, pp. 302-317. DOI 10.17502/m.rcs.v5i2.190.
- ARIZA, M.E. y GANDINI, L., 2015. El análisis comparativo cualitativo como estrategia metodológica. En: M. ARIZA y L. VELASCO (eds.), *Metodos cualitativos y su aplicacion empirica : por los caminos de la investigacion sobre migracion internacional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México,

- ARKSEY, H. y O'MALLEY, L., 2005. Scoping studies: towards a methodological framework. *International Journal of Social Research Methodology*, vol. 8, no. 1, pp. 19-32. ISSN 1364-5579. DOI 10.1080/1364557032000119616.
- ARROW, K.J., 1962. The Economic Implications of Learning by Doing. *The Review of Economic Studies*, vol. 29, no. 3, pp. 155. ISSN 00346527. DOI 10.2307/2295952.
- ARROW, K.J. y DEBREU, G., 1954. Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy. *Econometrica*, vol. 22, no. 3, pp. 265. DOI 10.2307/1907353.
- ARRUFAT, M., 2011. Infraestructuras, equipamientos y concesiones administrativas. ¿Qué papel ha de tener el sector público de salud? En: A. SERRA MARTÍN y M. REIG (eds.), *Anuario Partners 2011: Reflexiones sobre la cooperación público-privada*. Barcelona: ESADE,
- ASCOLI, U., GLATZER, M. y SOTIROPOULOS, D.A., 2014. Southern European Welfare and Social Services: The Role of the Third Sector. *ISEG Welfare States in the Context of Austerity (Lisbon, May 9-10, 2014)*,
- ASCOLI, U. y RANCI, C., 2002. Changes in the Welfare Mix: The European Path. En: U. ASCOLI y C. RANCI (eds.), *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*. New York: Springer, pp. 225-243. ISBN 978-1-4419-3381-2.
- ASHEIM, B.T. y PARRILLI, M.D., 2012. *Interactive Learning for Innovation. A Key Driver within Clusters and Innovation Systems*. London: Palgrave Macmillan.
- BADILLO, E.R., GALERA, F.L. y MORENO SERRANO, R., 2017. Cooperation in R&D, firm size and type of partnership: Evidence for the Spanish automotive industry. *European Journal of Management and Business Economics*, vol. 26, no. 1, pp. 123-143. ISSN 2444-8451. DOI 10.1108/EJMBE-07-2017-008.
- BARLOW, J., ROEHRICH, J. y WRIGHT, S., 2013. Europe sees mixed results from public-private partnerships for building and managing health care facilities and services. *Health affairs (Project Hope)*, vol. 32, no. 1, pp. 146-154. DOI 10.1377/hlthaff.2011.1223.
- BARRIGA MARTÍN, L.A., BREZMES NIETO, M.J., GARCÍA HERRERO, G.A. y RAMÍREZ NAVARRO, J.M., 2014. *Informe sobre el desarrollo y evaluación territorial de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia*. Madrid: Asociación Estatal de Directores y gerentes en Servicios Sociales.
- BEACH, D., 2017. Process-Tracing Methods in Social Science. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford: Oxford University Press,
- BEACH, D. y PEDERSEN, R.B., 2011. What is process tracing actually tracing? The three variants of process tracing methods and their uses and limitations. *The American Political Science Association Annual Meeting, Seattle, Washington, USA, September 1-4, 2011*. University of Aarhus: Department of Political Science & Government,
- BENEDITO, J., 2010. *La experiencia valenciana de las concesiones administrativas en al sanidad pública*. 2010. Madrid: Traficantes de Sueños. ISBN 978-84-96453-44-9.
- BENING, C.R., BLUM, N.U. y SCHMIDT, T.S., 2015. The need to increase the policy relevance of the functional approach to Technological Innovation Systems (TIS). *Environmental Innovation and Societal Transitions*, vol. 16, pp. 73-75. DOI 10.1016/J.EIST.2015.07.007.
- BENTOLILLA, S. y JANSEN, M., 2013. Cooperación público-privada en la reinserción de los parados. *Nada es gratis* [en línea]. [Consulta: 6 septiembre 2016]. Disponible en: <http://nadaesgratis.es/bentolila/cooperacion-publico-privada-en-la-reinsercion-de-los-parados>.

- BERMEJO-RUIZ, J.M. y LÓPEZ-EGUILAZ, M.J., 2014. *La innovación continua en el éxito empresarial*. Madrid: Editorial UNED. ISBN 9788436267969.
- BINZ, C. y TRUFFER, B., 2017. Global Innovation Systems—A conceptual framework for innovation dynamics in transnational contexts. *Research Policy*, vol. 46, no. 7, pp. 1284-1298. DOI 10.1016/J.RESPOL.2017.05.012.
- BJURSELL, C. y ENGSTRÖM, A., 2019. A Lewinian Approach to Managing Barriers to University–Industry Collaboration. *Higher Education Policy*, vol. 32, no. 1, pp. 129-148. ISSN 0952-8733. DOI 10.1057/s41307-017-0074-4.
- BOARDMAN, C. y GRAY, D., 2010. The new science and engineering management: cooperative research centers as government policies, industry strategies, and organizations. *The Journal of Technology Transfer*, vol. 35, no. 5, pp. 445-459. ISSN 0892-9912. DOI 10.1007/s10961-010-9162-y.
- BONACCORSI, A. y PICCALUGA, A., 1994. A theoretical framework for the evaluation of university-industry relationships. *R&D Management*, vol. 24, no. 3, pp. 229-247. ISSN 0033-6807. DOI 10.1111/j.1467-9310.1994.tb00876.x.
- BONOLI, G., 2011. Active Labour Market Polity in a changing Economic Context. En: J. CLASEN y D. CLEGG (eds.), *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press, pp. 318-332.
- BOON, W. y EDLER, J., 2018. Demand, challenges, and innovation. Making sense of new trends in innovation policy. *Science and Public Policy*, vol. 45, no. 4, pp. 435–447. ISSN 0302-3427. DOI 10.1093/scipol/scy014.
- BORRÁS, S., 2011. Policy learning and organizational capacities in innovation policies. *Science and Public Policy*, vol. 38, no. 9, pp. 725-734. ISSN 03023427. DOI 10.3152/030234211X13070021633323.
- BORRÁS, S. y EDLER, J., 2014. *The Governance of Socio-Technical Systems*. S.l.: Edward Elgar Publishing. ISBN 9781784710194.
- BORRÁS, S. y EDQUIST, C., 2013. The choice of innovation policy instruments. *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 80, no. 8, pp. 1513-1522. ISSN 00401625. DOI 10.1016/j.techfore.2013.03.002.
- BORRÁS, S. y JORDANA, J., 2016. When regional innovation policies meet policy rationales and evidence: a plea for policy analysis. *European Planning Studies*, vol. 24, no. 12, pp. 2133-2153. ISSN 0965-4313. DOI 10.1080/09654313.2016.1236074.
- BORTOLOTTI, B., FANTINI, M. y SINISCALCO, D., 2004. Privatisation around the world: evidence from panel data. *Journal of Public Economics*, vol. 88, no. 1-2, pp. 305-332. ISSN 0047-2727. DOI 10.1016/S0047-2727(02)00161-5.
- BORTZ, P., MONCAUT, N., ROBERT, V., SARABIA, M. y VÁZQUEZ, D., 2018. Cambios tecnológicos, laborales y exigencias de formación profesional. Marco y dinámica institucional para el desarrollo de las habilidades colectivas. *ILO Working Papers*. Buenos Aire: International Labour Organization.
- BOŠNJAK, V. y STUBBS, P., 2007. Towards a new welfare mix for the most vulnerable: Reforming social services in Bosnia-Herzegovina, Croatia and Serbia. *Social Policy and Regional Development*. Zagreb: The Institute of Economics; Friedrich Ebert Stiftung, pp. 139-165.
- BOTELLA, C., FERNÁNDEZ, J.A. y SUÁREZ, I., 2011. *Innovación y cooperación al desarrollo: tendencias de colaboración público-privada*. Madrid: Fundación Carolina-CeALCI.

- BOVAIRD, T., 2007. Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, vol. 67, no. 5, pp. 846-860. DOI 10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x.
- BOYLE, D., CLARK, S. y BURNS, S., 2006. *Hidden work: co-production by people outside paid employment*. York: Joseph Rowntree Foundation. ISBN 1859354661.
- BOYLE, D. y HARRIS, M., 2009. The challenge of co-production. *London: New Economics Foundation*,
- BRAINARD, L.A. y MCNUITT, J.G., 2010. Virtual Government—Citizen Relations. *Administration & Society*, vol. 42, no. 7, pp. 836-858. DOI 10.1177/0095399710386308.
- BRAUN, D. y TREIN, P., 2014. Federal dynamics in times of economic and financial crisis. *European Journal of Political Research*, vol. 53, no. 4, pp. 803-821. ISSN 03044130. DOI 10.1111/1475-6765.12056.
- BRAUN, V. y CLARKE, V., 2006. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, vol. 3, no. 2, pp. 77-101. ISSN 1478-0887. DOI 10.1191/1478088706qp063oa.
- BREIDAHN, K.N. y LARSEN, F., 2015. The Developing Trajectory of the Marketization of Public Employment Services in Denmark—A New Way Forward or the End of Marketization? *European Policy Analysis*, vol. 1, no. 1, pp. 92-107. DOI 10.18278/EPA.1.1.7.
- BRESCI, S. y MALERBA, F., 1997. Sectorial Innovation Systems: Technological Regimes, Schumpeterian Dynamics, and Spatial Boundaries. En: C. EDQUIST (ed.), *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations*. London; Washington: Pinter, pp. 130-155.
- BRIDGEN, P. y MEYER, T., 2008. Politically Dominant but Socially Flawed: Projected Pension Levels for Citizens at Risk in Six European Multi-Pillar Pension Systems. En: M. SEELEIB-KAISER (ed.), *Welfare State Transformations. Comparative Perspectives*. London: Palgrave Macmillan UK, pp. 111-131.
- BRUNEEL, J., D'ESTE, P. y SALTER, A., 2010. Investigating the factors that diminish the barriers to university–industry collaboration. *Research Policy*, vol. 39, no. 7, pp. 858-868. ISSN 0048-7333. DOI 10.1016/J.RESPOL.2010.03.006.
- BULT-SPIERING, M. y DEWULF, G., 2006. *Strategic Issues in Public–Private Partnerships*. Oxford, UK: Blackwell Publishing Ltd. ISBN 9780470759653.
- BUSH, V., 1945. *Science, the endless frontier: A report to the President*. Washington DC: Office of Scientific Research and Development.
- BUSINESS FINLAND, 2019. Cooperation between companies and research organizations. [en línea]. [Consulta: 1 agosto 2019]. Disponible en: <https://www.businessfinland.fi/en/for-finnish-customers/services/funding/cooperation-between-companies-and-research-organizations/>.
- BUSOM, I. y FERNÁNDEZ-RIBAS, A., 2008. The impact of firm participation in R&D programmes on R&D partnerships. *Research Policy*, vol. 37, no. 2, pp. 240-257. ISSN 0048-7333. DOI 10.1016/J.RESPOL.2007.11.002.
- CABALLER-TARAZONA, M. y VIVAS-CONSUELO, D., 2016. A cost and performance comparison of Public Private Partnership and public hospitals in Spain. En: NULL, *Health Economics Review*, vol. 6, no. 1, pp. 17. DOI 10.1186/s13561-016-0095-5.
- CABEDO MALLOL, V.J., 2001. Desarrollo sostenible y políticas sociales en los países más avanzados de la Unión Europea. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Cerol*, vol. 36/37, pp. 237-248.
- CALLEJÓN, M., 2007. I+D, innovación y política pública: hacia una nueva política económica de

- innovación. *UOC Papers: revista sobre la sociedad del conocimiento*, no. 4, pp. 1-6.
- CALLEJÓN, M., BARGE-GIL, A. y LÓPEZ, A., 2007. La cooperación público-privada en la innovación a través de los centros tecnológicos. *Economía industrial*, no. 366, pp. 123-132.
- CALVO-GALLEGO, F.J., 2011. Transiciones laborales y nuevo modelo productivo: Algunas notas sobre la incidencia de la reforma laboral de 2010. En: J. CASTIÑEIRA FERNÁNDEZ (ed.), *Relaciones laborales y nuevo modelo productivo*. Sevilla: Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, pp. 39-138. ISBN 9788469451717.
- CALVO-GALLEGO, F.J. y RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., 2010. Nuevas normas en materia de intermediación y empresas de trabajo temporal. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, no. 107, pp. 303-335. ISSN 0213-0750.
- CALVO, R. y LERMA, J.I., 2009. Políticas activas de empleo en tiempo de crisis: una visión crítica desde lo local. *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, no. 20, pp. 227-250. ISSN 1575-7048.
- CARAYANNIS, E.G., BARTH, T.D. y CAMPBELL, D.F.J., 2012. The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation. *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, vol. 1, no. 1, pp. 2. ISSN 2192-5372. DOI 10.1186/2192-5372-1-2.
- CARAYANNIS, E.G. y CAMPBELL, D.F.J., 2006. Mode 3: meaning and implications from a knowledge systems perspective. En: E.G. CARAYANNIS y D.F.J. CAMPBELL (eds.), *Knowledge Creation, Diffusion, and Use in Innovation Networks and Knowledge Clusters*. Westport: Praeger, pp. 1-25.
- CARAYANNIS, E.G. y CAMPBELL, D.F.J., 2009. «Mode 3» and «Quadruple Helix»: toward a 21st century fractal innovation ecosystem. *International Journal of Technology Management*, vol. 46, no. 3/4, pp. 201. ISSN 0267-5730. DOI 10.1504/IJTM.2009.023374.
- CARAYANNIS, E.G. y CAMPBELL, D.F.J., 2010. Triple Helix, Quadruple Helix and Quintuple Helix and How Do Knowledge, Innovation and the Environment Relate To Each Other? A Proposed Framework for a Trans-disciplinary Analysis of Sustainable Development and Social Ecology. *International Journal of Social Ecology and Sustainable Development (IJSESD)*, vol. 1, no. 1, pp. 535-564. DOI 10.4018/978-1-4666-0882-5.ch3.8.
- CARBONARA, N., COSTANTINO, N. y PELLEGRINO, R., 2013. A Three-Layers Theoretical Framework For Analyzing Public Private Partnerships: The Italian Case. En: *Interesante marco de análisis de la CPP, por país, sector y proyecto.*, *Organization, Technology & Management in Construction*, vol. 6, no. 2, pp. 799-810. DOI 10.5592/otmcj.2013.2.5.
- CARBONARA, N. y PELLEGRINO, R., 2018. Fostering innovation in public procurement through public private partnerships. *Journal of Public Procurement*, vol. 18, no. 3, pp. 257-280. ISSN 1535-0118. DOI 10.1108/JOPP-09-2018-016.
- CARBONARA, N. y PELLEGRINO, R., 2019. The role of public private partnerships in fostering innovation. *Construction Management and Economics*, pp. 1-17. ISSN 0144-6193. DOI 10.1080/01446193.2019.1610184.
- CARLSSON, B., 1997. *Technological systems and industrial dynamics*. New York: Springer US. ISBN 9780792399728.
- CARLSSON, B., 2006. Internationalization of innovation systems: A survey of the literature. *Research Policy*, vol. 35, no. 1, pp. 56-67. ISSN 0048-7333. DOI 10.1016/J.RESPOL.2005.08.003.
- CARLSSON, B. y STANKIEWICZ, R., 1991. On the nature, function and composition of technological systems. *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 1, no. 2, pp. 93-118. ISSN 0936-

9937. DOI 10.1007/BF01224915.
- CASTRO-MARTÍNEZ, E. y FERNÁNDEZ-DE-LUCIO, I., 2001. Innovación y Sistemas de Innovación. *Metaforum* [en línea]. [Consulta: 23 enero 2019]. Disponible en: <https://www.metaforum.es/kwbase/6090/>.
- CASTRO-MARTÍNEZ, E. y FERNÁNDEZ-DE-LUCIO, I., 2013. *El significado de innovar*. Madrid: CSIC-Los Libros de la Catarata.
- CATALÁ-PÉREZ, D., 2016. *La Colaboración Público-Privada como fórmula de prestación de servicios públicos desde la perspectiva del Welfare Mix y del Nuevo Servicio Público*. Valencia: Universitat Politècnica de València.
- CATALÁ-PÉREZ, D. y DE-MIGUEL-MOLINA, M., 2018a. La colaboración público-privada como instrumento de impulso a la innovación: definición de un marco de análisis. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, vol. 72, no. 72, pp. 43-86.
- CATALÁ-PÉREZ, D. y DE-MIGUEL-MOLINA, M., 2018b. Public-private partnerships as instruments for promoting innovation: defining an analytical framework based on a review of the literature. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, vol. 72, no. 72, pp. 43-86.
- CATALÁ-PÉREZ, D. y DEL-PINO, E., 2018. Reformas de ida y vuelta: La implementación de la colaboración público-privada en la intermediación laboral de la Comunidad Valenciana. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, no. 19, pp. 107-122. DOI 10.24965/gapp.v0i19.10434.
- CCOO, 2016. El Gobierno prorroga los contratos de las agencias privadas de colocación sin realizar evaluación. *ccoo.es* [en línea]. [Consulta: 7 enero 2017]. Disponible en: http://www.ccoo.es/noticia:228403--El_Gobierno_prorroga_los_contratos_de_las_agencias_privadas_de_colocacion_sin_realizar_evaluacion.
- CHARBONNEAU, É., HENDERSON, A.C., LADOUCEUR, B. y PICHET, P., 2017. Process Tracing in Public Administration: The Implications of Practitioner Insights for Methods of Inquiry. *International Journal of Public Administration*, vol. 40, no. 5, pp. 434-442. ISSN 0190-0692. DOI 10.1080/01900692.2015.1127965.
- CHESBROUGH, H., 2003. *Open innovation : the new imperative for creating and profiting from technology*. Boston: Harvard Business School Press. ISBN 1422102831.
- CHESBROUGH, H. y DI MININ, A., 2014. Open Social Innovation. En: H. CHESBROUGH, W. VANHAVERBEKE y J. WES (eds.), *New Frontiers in Open Innovation*. Oxford, UK: Oxford University Press, pp. 169-188.
- CHESBROUGH, H., VANHAVERBEKE, W. y WEST, J., 2014. *New Frontiers in Open Innovation*. Oxford, UK: Oxford University Press. ISBN 9780199682461.
- CHOU, J.-S., PING TSERNG, H., LIN, C. y YEH, C.-P., 2012. Critical factors and risk allocation for PPP policy: Comparison between HSR and general infrastructure projects. *Transport Policy*, vol. 22, pp. 36-48. ISSN 0967-070X. DOI 10.1016/J.TRANPOL.2012.05.009.
- CHUNG, S., 2016. Korean Approach to the public-private partnerships in research and innovation: Focusing on Daedeok Innopolis. En: K. KOSCHATZKY y T. STAHLCKER (eds.), *PPPs in research and innovation: Trends and international perspectives*. Stuttgart: Fraunhofer Verlag, pp. 159-184.
- CLASEN, J. y CLEGG, D., 2011. *Regulating the risk of unemployment : national adaptations to post-industrial labour markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 9780199592296.
- CLEGG, D., 2008. From Liberal Statism to Statist Liberalism: The Transformation of Unemployment

- Policies in Europe. En: M. SEELEIB-KAISER (ed.), *Welfare State Transformations. Comparative Perspectives*. London: Palgrave Macmillan UK, pp. 147-163.
- COCETA, 2010. *Cuando se trata de personas las cooperativas llevan la iniciativa. Cooperativas de trabajo de iniciativa social. Radiografía de un sector*. Madrid: Confederación Española de Empresas de Trabajo Asociado COCETA.
- COLINO, C., 2007. Método comparativo. *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*. Madrid: Plaza y Valdés,
- COLINO, C. y DEL PINO, E., 2015. National and European patterns of public administration and governance. En: J.M. MAGONE (ed.), *Routledge Handbook of European Politics*. London: Routledge, pp. 611-639.
- COLLIER, D., 1993. The comparative method. En: A.W. FINIFTER (ed.), *Political Science: the State of the Discipline II*. Washington: American Political Science Association,
- COMISIÓN EUROPEA, 2004. *Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA, 2014. *Horizonte 2020 en breve: el Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- COMMON, R. y ACEVEDO, B., 2006. Governance and the management of networks in the public sector. *Public Management Review*, vol. 8, no. 3, pp. 395-414. ISSN 1471-9037. DOI 10.1080/14719030600853188.
- CONEJERO PAZ, E., 2016. Innovación Social y nuevos modelos de gobernanza para la provisión de bienes y servicios públicos. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, no. 27, pp. 5-39. DOI 10.5354/REGGP.V0I27.47255.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, 2014a. *Informe sobre la Situación Sociolaboral de las Personas de 45 a 64 años de edad*. Madrid: Publicaciones CES.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, 2014b. *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2013*. Madrid: CES.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, 2015. *La situación de la I+D+i en España y su incidencia sobre la competitividad y el empleo*. Madrid: CES.
- COOKE, P., 1992. Regional innovation systems: Competitive regulation in the new Europe. *Geoforum*, vol. 23, no. 3, pp. 365-382. ISSN 0016-7185. DOI 10.1016/0016-7185(92)90048-9.
- COOKE, P., 2012. From Clusters to Platform Policies in Regional Development. *European Planning Studies*, vol. 20, no. 8, pp. 1415-1424. ISSN 0965-4313. DOI 10.1080/09654313.2012.680741.
- COSCE, 2017. Manifiesto por la ciencia. *cosce.org* [en línea]. [Consulta: 10 enero 2019]. Disponible en: <http://www.cosce.org/manifiestoporlaciencia/>.
- COSCE, 2019. *Informe de urgencia sobre la EECTI 2021--2027 presentada por la DGIDI. Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades*. 2019. Madrid: Confederación de Sociedades Científicas de España.
- COTTAM, D.A., 1990. University–Industry Collaboration: Overcoming the Barriers. *Industry and Higher Education*, vol. 4, no. 4, pp. 238-243. DOI 10.1177/095042229000400404.
- COWAN, R., DAVID, P. y FORAY, D., 2000. The explicit economics of knowledge codification and tacitness. *Industrial and Corporate Change*, vol. 9, no. 2, pp. 211-253. ISSN 0960-6491. DOI 10.1093/icc/9.2.211.

- CUNILL, N., 2012. ¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, no. 52, pp. 5-44.
- CUNNINGHAM, P., EDLER, J., FLANAGAN, K. y LARÉDO, P., 2016. The innovation policy mix. *Handbook of Innovation Policy Impact*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, ISBN 9781784711849.
- CUNNINGHAM, P. y GÖK, A., 2016. The impact of innovation policy schemes for collaboration. En: J. EDLER, P. CUNNINGHAM, A. GÖK y P. SHAPIRA (eds.), *Handbook of Innovation Policy Impact*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, ISBN 9781784711849.
- DE-LA-PORTE, C. y HEINS, E., 2014. A new era of European Integration? Governance of labour market and social policy since the sovereign debt crisis. En: NULL, *Comparative European Politics*, vol. 13, no. 1, pp. 8-28. DOI 10.1057/cep.2014.39.
- DE-LA-RICA, S., 2015. Políticas Activas de Empleo: Una Panorámica. En: NULL, *Policy Papers*, pp. 1-32.
- DE-MIGUEL-MOLINA, M., 2009. E-Government in Spain: An Analysis of the Right to Quality E-Government. *International Journal of Public Administration*, vol. 33, no. 1, pp. 1-10. ISSN 0190-0692. DOI 10.1080/01900690903178454.
- DE-NÓ, J. y MOLERO-ZAYAS, J., 2015. Reflexiones sobre política de ciencia e innovación y sus problemas: el estudio de la inversión en I+D+I en los presupuestos generales del Estado. En: A.I. CARO MUÑOZ y C. GÓMEZ OTERO (eds.), *La reforma del régimen jurídico universitario*. Madrid: Aranzadi, pp. 245-294. ISBN 978-84-9098-218-1.
- DE-NÓ, J., MOLERO-ZAYAS, J. y FERNÁNDEZ-ZUBIETA, A., 2018. Análisis de los recursos destinados a I+D+i en los Presupuestos Generales del Estado 2018. [en línea]. [Consulta: 4 abril 2019]. Disponible en: <https://www.cosce.org/la-cosce-presenta-el-analisis-de-los-recursos-destinados-a-idi-en-los-presupuestos-generales-del-estado-aprobados-para-el-ano-2018/>.
- DE-NÓ, J., MOLERO-ZAYAS, J. y FERNÁNDEZ-ZUBIETA, A., 2019. *Informe de urgencia sobre la inversión en I+D+i en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2019*. 2019. Madrid: Confederación de Sociedades Científicas de España.
- DE-VICENTE PACHÉS, F., 2012. Intermediación laboral y agencias de colocación. En: J. MORENO I GENÉ, A. SOLÉ PUIG y C.L. ALFONSO MELLADO (eds.), *Las reformas laborales del 2010: Jornadas Catalanas de Derecho Social*. Lleida: Huygens, pp. 377-405. ISBN 9788493924553.
- DE-VICENTE PACHÉS, F., 2013. Las agencias de colocación mediante la forma jurídica de empresa de economía social. *Revista de treball, economia i societat*, no. 68, pp. 1-32. ISSN 1137-0874.
- DEL-PINO, E., 2015. The Spanish Case. En: EUROFUND (ed.), *Delivering public services: A greater role for the private sector? An exploratory study in four countries*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, pp. 25-40. ISBN 978-92-897-1390-0.
- DEL-PINO, E. y CATALÁ-PÉREZ, D., 2016. El welfare-mix español durante la crisis y la privatización del riesgo social: Los casos de la sanidad, los servicios sociales y la atención a la dependencia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, no. 66, pp. 163-194. ISSN 24434647.
- DEL-PINO, E. y RAMOS, J.A., 2016. Políticas de protección por desempleo en perspectiva comparada: hacia la re-mercantilización y la activación. En: E. DEL PINO y M.J. RUBIO LARA (eds.), *Los Estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos, pp. 293-316. ISBN 978-84-309-5740-8.
- DEL PINO, E., 2013. The spanish welfare state from Zapatero to Rajoy: recalibration to retrenchment. En: B.N. FIELD y A. BOTTI (eds.), *Politics and society in contemporary Spain: from*

- Zapatero to Rajoy. New York: Palgrave Macmillan, pp. 197-216. ISBN 9781137306616.
- DEL PINO, E. y RUBIO LARA, M.J., 2016. El estudio comparado de las transformaciones del estado de bienestar y las políticas sociales: definiciones, metodología y temas de investigación. En: E. DEL PINO MATUTE y M.J. RUBIO LARA (eds.), *Los Estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*. 2 ed. Madrid: Tecnos, pp. 27-68. ISBN 978-84-00-6855-8.
- DELOITTE, 2008. *Perspectivas de futuro de los servicios de atención a la dependencia. El servicio de atención a la dependencia (SAD). Estudio del marco conceptual, oferta, demanda y modelo de costes*. Madrid: Deloitte.
- DEMOLA GLOBAL, 2019. Demola. [en línea]. [Consulta: 29 marzo 2019]. Disponible en: https://www.demola.net/?_ga=2.90223066.1975522942.1553810120-986576772.1547588586.
- DENHARDT, R.B. y DENHARDT, J.V., 2000. The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, vol. 60, no. 6, pp. 549-559. DOI 10.1111/0033-3352.00117.
- DENHARDT, R.B. y DENHARDT, J. V, 2003. The New Public Service: An Approach to Reform. *International Review of Public Administration*, vol. 8, no. 1, pp. 3-10. DOI 10.1080/12294659.2003.10805013.
- DIAMOND, J.M., 2006. *Collapse : how societies choose to fail or survive*. London: Penguin Books. ISBN 0140279512.
- DIERCKS, G., LARSEN, H. y STEWARD, F., 2019. Transformative innovation policy: Addressing variety in an emerging policy paradigm. *Research Policy*, vol. 48, no. 4, pp. 880-894. ISSN 0048-7333. DOI 10.1016/J.RESPOL.2018.10.028.
- DÍEZ-BUESO, L., 2013. La gobernanza del sistema español de ciencia, tecnología e innovación. *Revista de Bioética y Derecho*, no. 28, pp. 20-32. ISSN 1886-5887. DOI 10.4321/S1886-58872013000200003.
- DÍEZ-VIAL, I. y FERNÁNDEZ-OLMOS, M., 2017. The effect of science and technology parks on firms' performance: how can firms benefit most under economic downturns? *Technology Analysis & Strategic Management*, vol. 29, no. 10, pp. 1153-1166. ISSN 0953-7325. DOI 10.1080/09537325.2016.1274390.
- DÍEZ-VIAL, I. y MONTORO-SÁNCHEZ, Á., 2016. How knowledge links with universities may foster innovation: The case of a science park. *Technovation*, vol. 50-51, pp. 41-52. ISSN 0166-4972. DOI 10.1016/J.TECHNOVATION.2015.09.001.
- DIMECC, 2019. Dimecc hightech ecosystem - Dimecc. [en línea]. [Consulta: 2 julio 2019]. Disponible en: <https://www.dimecc.com/>.
- DOMBERGER, S. y FERNANDEZ, P., 1999. Public-Private Partnerships for Service Delivery. *Business Strategy Review*, vol. 10, no. 4, pp. 29-39. DOI 10.1111/1467-8616.00117.
- DONAHUE, J.D. y ZECKHAUSER, R.J., 2008. Public-Private Collaboration. En: R.E. GOODIN, M. MORAN y M. REIN (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 496-525.
- DUTTA, S., LANVIN, B. y WUNSCH-VINCENT, S., 2019. *The Global Innovation Index 2019: Creating Healthy Lives—The Future of Medical Innovation*. Ithaca, Fontainebleau, and Geneva: Cornell University - INSEAD - WIPO.
- EDLER, J. y BOON, W.P., 2018. "The next generation of innovation policy: Directionality and the

- role of demand-oriented instruments’—Introduction to the special section. *Science and Public Policy*, vol. 45, no. 4, pp. 433-434. ISSN 0302-3427. DOI 10.1093/scipol/scy026.
- EDLER, J., CUNNINGHAM, P., GÖK, A. y SHAPIRA, P., 2016. *Handbook of Innovation Policy Impact*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. ISBN 9781784711856.
- EDLER, J. y FAGERBERG, J., 2017. Innovation policy: what, why, and how. *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 33, no. 1, pp. 2-23. ISSN 0266-903X. DOI 10.1093/oxrep/grx001.
- EDLER, J., GÖK, A., CUNNINGHAM, P. y SHAPIRA, P., 2016. Introduction: Making sense of innovation policy. En: J. EDLER, P. CUNNINGHAM, A. GÖK y P. SHAPIRA (eds.), *Handbook of Innovation Policy Impact*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing,
- EDQUIST, C., 1997. *Systems of innovation: technologies, institutions, and organizations*. London; Washington: Pinter. ISBN 9781855674523.
- EDQUIST, C., 2006. Systems of Innovation: Perspectives and Challenges. En: J. FAGERBERG y D.C. MOWERY (eds.), *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press,
- EDQUIST, C., 2011. Design of Innovation Policy through Diagnostic Analysis: Identification of Systemic Problems (or Failures). *Industrial and Corporate Change*, vol. 20, no. 6, pp. 1725-1753. DOI 10.1093/icc/dtr060.
- EDQUIST, C., 2019. Towards a holistic innovation policy: Can the Swedish National Innovation Council (NIC) be a role model? *Research Policy*, vol. 48, no. 4, pp. 869-879. ISSN 0048-7333. DOI 10.1016/J.RESPOL.2018.10.008.
- EDWARDS-SCHACHTER, M. y WALLACE, M.L., 2017. ‘Shaken, but not stirred’: Sixty years of defining social innovation. *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 119, pp. 64-79. ISSN 0040-1625. DOI 10.1016/J.TECHFORE.2017.03.012.
- EKOS, 2017. *Securing Wider Benefits from Creative Activity through Collaboration*. Edinburgh: Scottish Funding Council.
- EMERSON, K., NABATCHI, T. y BALOGH, S., 2012. An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 22, no. 1, pp. 1-29. ISSN 1053-1858. DOI 10.1093/jopart/mur011.
- ERAC, 2014. *Peer Review of the Spanish Research and Innovation System*. Brussels: European Research Area and Innovation Committee.
- ESPING-ANDERSEN, G., 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- ESTEVE, M., YSA, T. y LONGO, F., 2012. La generación de innovación a través de la colaboración público-privada. *Revista española de cardiología*, vol. 65, no. 9, pp. 835-842.
- ETZKOWITZ, H. y LEYDESDORFF, L., 1995. The Triple Helix -- University-Industry-Government Relations: A Laboratory for Knowledge Based Economic Development. *EASST Review*, vol. 14, no. 1, pp. 14-19.
- ETZKOWITZ, H. y LEYDESDORFF, L., 2000. The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university–industry–government relations. *Research Policy*, vol. 29, no. 2, pp. 109-123. ISSN 0048-7333. DOI 10.1016/S0048-7333(99)00055-4.
- EUROFOUND, 2015. *Delivering public services: A greater role for the private sector? An exploratory study in four countries*. Luxemburg: Publications Office of the European Union. ISBN 978-92-897-1390-0.
- EUROPEAN COMMISSION, 2019. European Innovation Scoreboard 2019. *EIS Interactive Tool* [en línea]. [Consulta: 6 agosto 2019]. Disponible en: <https://interactivetool.eu/EIS/index.html>.

- EUROPEAN COMMISSION, 2019. About this site. *Research and Innovation Observatory (RIO)* [en línea]. [Consulta: 28 octubre 2019]. Disponible en: <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/about-site>.
- EUROPEAN COUNCIL, 2018. *Council Recommendation on the 2018 National Reform Programme of Spain and delivering a Council opinion on the 2018 Stability Programme of Spain*. Brussels: European Commission. COM(2018) 408 final.
- EUROPEAN COUNCIL, 2019. *Council Recommendation on the 2019 National Reform Programme of Spain and delivering a Council opinion on the 2019 Stability Programme of Spain*. Brussels: European Commission. COM(2019) 509 final.
- EUROPEAN COURT OF AUDITORS, 2018. Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits. *Special Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EVERS, A., 1993. The welfare mix approach. Understanding the pluralism of welfare systems. En: A. EVERS y I. SVETLIK (eds.), *Balancing Pluralism. New Welfare Mixes in Care for the Elderly*. Averbury: Aldershot,
- EVERS, A. y LAVILLE, J.-L., 2004. *The third sector in Europe*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Ltd. ISBN 9781843764007.
- FAGERBERG, J., 2017. Innovation policy: rationales, lessons and challenges. *Journal of Economic Surveys*, vol. 31, no. 2, pp. 497-512. DOI 10.1111/joes.12164.
- FAGERBERG, J., 2018. Mobilizing innovation for sustainability transitions: A comment on transformative innovation policy. *Research Policy*, vol. 47, no. 9, pp. 1568-1576. ISSN 0048-7333. DOI 10.1016/J.RESPOL.2018.08.012.
- FAGERBERG, J. y SAPPRASERT, K., 2011. National innovation systems: the emergence of a new approach. *Science and Public Policy*, vol. 38, no. 9, pp. 669-679. ISSN 03023427. DOI 10.3152/030234211X13070021633369.
- FAGERBERG, J. y SRHOLEC, M., 2008. National innovation systems, capabilities and economic development. *Research Policy*, vol. 37, no. 9, pp. 1417-1435. ISSN 0048-7333. DOI 10.1016/J.RESPOL.2008.06.003.
- FANTOVA-AZCOAGA, F., 2007. *Algunas notas sobre la calidad de los empleos, la formación y la cualificación profesional en el ámbito de los servicios sociales en España*. 2007. Lisboa, 17/09/2007: 1er Forum sobre Servicios Sociales de Interés General.
- FANTOVA-AZCOAGA, F., 2014. *Diseño de Políticas Sociales: fundamentos, estructura y propuestas*. Madrid: Editorial CCS.
- FARIÑAS, J.C. y HUERGO, E., 2017. ¿Qué política de innovación para España? Un debate. . Madrid: Fedea Policy Papers, 2017/05.
- FERLIE, E. y STEANE, P., 2002. Changing Developments in NPM. *International Journal of Public Administration*, vol. 25, no. 12, pp. 1459-1469. DOI 10.1081/PAD-120014256.
- FERNÁNDEZ-ESQUINAS, M. y RAMOS-VIELBA, I., 2011. Emerging forms of cross-sector collaboration in the Spanish innovation system. *Science and Public Policy*, vol. 38, no. 2, pp. 135-146. ISSN 03023427. DOI 10.3152/030234211X12924093660552.
- FERNÁNDEZ-LÓPEZ, S., CALVO, N. y RODEIRO-PAZOS, D., 2019. The funnel model of firms' R&D cooperation with universities. *Science and Public Policy*, vol. 46, no. 1, pp. 45-54. ISSN 0302-3427. DOI 10.1093/scipol/scy036.
- FERNÁNDEZ-SIRERA, T. y GONZÁLEZ-GAGO, E., 2018. La Administración pública ante el paradigma de innovación y ciencia abiertas: retos y oportunidades. *Monografies*, no. 22/2018.

- FERNÁNDEZ-ZUBIETA, A., RAMOS-VIELBA, I. y ZACHAREWICZ, T., 2018. *RIO Country Report 2017: Spain*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- FERNÁNDEZ, C.J. y MARTÍN, M.P., 2014. Los discursos sobre la modernización de los Servicios Públicos de Empleo: ¿hacia una nueva forma de gobernanza? *Política y Sociedad*, vol. 51, no. 1, pp. 177-200. ISSN 1988-3129. DOI 10.5209/rev_POSO.2014.v51.n1.42054.
- FLINDERS, M., 2005. The Politics of Public-Private Partnerships. *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 7, no. 2, pp. 215-239. DOI 10.1111/j.1467-856X.2004.00161.x.
- FREEMAN, C., 1987. *Technology, policy, and economic performance : lessons from Japan*. London: Pinter Publishers. ISBN 0861879287.
- FREEMAN, C., 1995. Innovation and Growth. En: M. DODGSON y R. ROTHWELL (eds.), *The handbook of industrial innovation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, ISBN 9781852786557.
- FRESNO, J.M., 2014. *Cambios Sociales y Tercer Sector: Actuar en un nuevo contexto*. Madrid: Instituto para la Calidad de las ONG. ISBN 978-84-939965-5-0.
- FUNDACIÓN COTEC, 2008. *Colaboración público-privada en innovación*. Madrid: Fundación Cotec para la Innovación.
- FUNDACIÓN COTEC, 2017. La innovación como reto colectivo económico y social. [en línea]. [Consulta: 27 octubre 2017]. Disponible en: <http://cotec.es/quienes-somos/presentacion/>.
- FUNDACIÓN COTEC, 2018. *Informe COTEC 2018*. Madrid: Fundación Cotec para la Innovación. ISBN 978-84-92933-39-6.
- FUNDACIÓN COTEC, 2019a. ¿Quiénes somos? *La innovación como reto colectivo económico y social* [en línea]. [Consulta: 27 octubre 2019]. Disponible en: <https://cotec.es/quienes-somos/presentacion/>.
- FUNDACIÓN COTEC, 2019b. *Informe Cotec 2019*. Madrid: Fundación Cotec para la Innovación.
- FUNDACIÓN CYD, 2018a. ¿Quiénes somos? [en línea]. [Consulta: 27 octubre 2019]. Disponible en: <https://www.fundacioncyd.org/quienes-somos/>.
- FUNDACIÓN CYD, 2018b. *Informe CYD 2018*. Barcelona: Fundación Conocimiento y Desarrollo.
- FUNDACIÓN ÉLOGOS, 2012. *Reflexiones sobre el marco de colaboración público-privada en España en el ámbito del empleo*. Madrid: Fundación Élogos.
- GALASO, P., 2015. Diagnóstico del Sistema Español de Innovación: agentes, recursos y resultados. *Economía, sociedad y territorio*, vol. 15, no. 49, pp. 807-833.
- GARCÍA-PALACIOS, E.M., GONZÁLEZ-GALBARTE, J.C., LÓPEZ-CEREZO, J.A., LUJÁN-LÓPEZ, J.L., MARTÍN-GORDILLO, M., OSORIO, C. y VALDÉS, C., 2001. *Ciencia, tecnología y sociedad: una aproximación conceptual*. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). ISBN 8476661193.
- GARCÍA-SOLANA, M.J. y PASTOR-ALBALADEJO, G., 2011. El Nuevo Servicio Público. Estudio de algunas experiencias colaborativas en los servicios sociales de la Comunidad de Madrid. *X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración (AECPA)*,
- GARCIA, R., ARAÚJO, V., MASCARINI, S., SANTOS, E.G. y COSTA, A.R., 2019. How the Benefits, Results and Barriers of Collaboration Affect University Engagement with Industry. *Science and Public Policy*, vol. 46, no. 3, pp. 347-357. ISSN 0302-3427. DOI 10.1093/scipol/scy062.
- GENERAL SECRETARIAT OF THE CONGRESS, 2018. Diario de Sesiones de la Comisión de Ciencia, Innovación y Universidades. 12 de julio de 2018. [en línea]. [Consulta: 4 abril 2019].

- Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-574.PDF.
- GEORGE, A.L. y BENNETT, A., 2005. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press. ISBN 9780262072571.
- GERRING, J., 2017. Qualitative Methods. *Annual Review of Political Science*, vol. 20, no. 1, pp. 15-36. ISSN 1094-2939. DOI 10.1146/annurev-polisci-092415-024158.
- GIACHI, S., 2017. La evolución de la gobernanza de las políticas de innovación en España: el caso de la colaboración entre ciencia e industria. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, vol. 1, no. 1, pp. 109-132. ISSN 2531-0062.
- GIACHI, S., 2018. *Nuevas formas de relación entre ciencia e industria : los centros de investigación colaborativa en el sistema español de I+D*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. ISBN 9788474767735.
- GIACHI, S. y FERNÁNDEZ-ESQUINAS, M., 2018. Organisational Innovations for Science-Industry Interactions: The Emergence of Collaborative Research Centres in Spanish Regional Innovation Systems. En: H. PINTO, T. NORONHA y E. VAZ (eds.), *Resilience and Regional Dynamics. An International Approach to a New Research Agenda*. Cham: Springer International Publishing, pp. 151-170. ISBN 978-3-319-95135-5.
- GIBBONS, M., LIMOGES, C., NOWOTNY, H., SCHWARTZMAN, S., SCOTT, P. y TROW, M., 1994. *The new production of knowledge : the dynamics of science and research in contemporary societies*. London: SAGE Publications. ISBN 9780803977945.
- GIMENO FELIU, J.M., TORNOS, J., CAMP, R., LONGO, F., REIG, M., SAZ-CARRANZA, Á., LOSADA, C., FÉREZ, M., ESTEVE, M. y ROSELL, J., 2018. *La gobernanza de los contratos públicos en la colaboración público-privada*. Barcelona: Cambra Oficial de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació de Barcelona.
- GINGRICH, J.R., 2011. *Making markets in the welfare state: the politics of varying market reforms*. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9781139499187.
- GIULIANI, E., 2018. Regulating global capitalism amid rampant corporate wrongdoing—Reply to “Three frames for innovation policy”. *Research Policy*, vol. 47, no. 9, pp. 1577-1582. ISSN 0048-7333. DOI 10.1016/J.RESPOL.2018.08.013.
- GODIN, B., 2010. National Innovation System: A Note on the Origins of a Concept. *Project on the Intellectual History of Innovation, Working Paper*, no. 4.
- GODIN, B., 2012. Social innovation Utopias of innovation from 1830 to the present. *Project on the Intellectual History of Innovation Working Paper*, no. 11, pp. 1-52.
- GÓMEZ-PUENTE, M., 2007. Administración e investigación científica y técnica: veinte años después de la Ley de la Ciencia. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, vol. 5, no. 5, pp. 241-318.
- GONZÁLEZ-GARCÍA, M.I., LÓPEZ-CEREZO, J.A. y LUJÁN-LÓPEZ, J.L., 1996. *Ciencia, tecnología y sociedad: una introducción al estudio social de la ciencia y la tecnología*. Madrid: Tecnos. ISBN 8430927972.
- GOUARDÈRES, F., 2017. La política de innovación. *Fichas técnicas sobre la UE. Parlamento Europeo*. [en línea]. [Consulta: 27 septiembre 2017]. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.9.7.html.
- GRANDINETTI, R., 2018. ¿Por qué el gobierno abierto invita a innovar? *U-Gob. La revista de NovaGob*, no. 2, pp. 18-23.

- GRANT, M.J. y BOOTH, A., 2009. A typology of reviews: an analysis of 14 review types and associated methodologies. *Health Information & Libraries Journal*, vol. 26, no. 2, pp. 91-108. ISSN 14711834. DOI 10.1111/j.1471-1842.2009.00848.x.
- GRAZIANO, P.R., 2012. Converging worlds of activation? En: R. VAN BERKEL (ed.), *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 32, no. 5/6, pp. 312-326. ISSN 0144-333X. DOI 10.1108/01443331211237014.
- GRAZIANO, P.R. y RAUÉ, A., 2011. The Governance of Activation Policies in Italy: from Centralized and Hierarchical to a Multi-Level Open System Model? En: W. DE GRAAF, R. VAN BERKEL y T. SIROVÁTKA (eds.), *The Governance of Active Welfare States in Europe*. London: Palgrave Macmillan UK, pp. 110-131.
- GREER, S.L., 2010. How Does Decentralisation Affect the Welfare State? Territorial Politics and the Welfare State in the UK and US. *Journal of Social Policy*, vol. 39, no. 02, pp. 181-201.
- GREVE, B., 2015. *Welfare and the Welfare State: Present and Future*. Oxon: Routledge. ISBN 978-1-138-79363-7.
- GREVE, C. y HODGE, G., 2013. *Rethinking public-private partnerships: strategies for turbulent times*. Abingdon: Routledge. ISBN 9780415539593.
- GRILLO, F. y LANDABASO, M., 2011. Merits, problems and paradoxes of regional innovation policies. *Local Economy*, vol. 26, no. 6-7, pp. 544-561. ISSN 0269-0942. DOI 10.1177/0269094211417161.
- GRIMSEY, D. y LEWIS, M., 2004. *Public private partnerships : the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd. ISBN 9781840647112.
- GROSSMAN, G.M. y HELPMAN, E., 1991. *Innovation and growth in the global economy*. Cambridge: MIT Press. ISBN 9780262071369.
- GUADIX, J., CARRILLO-CASTRILLO, J., ONIEVA, L. y NAVASCUÉS, J., 2016. Success variables in science and technology parks. *Journal of Business Research*, vol. 69, no. 11, pp. 4870-4875. ISSN 0148-2963. DOI 10.1016/J.JBUSRES.2016.04.045.
- GUILLÉN, A.M. y PETMESIDOU, M., 2008. The Public-Private Mix in Southern Europe: What Changed in the Last Decade? En: M. SEELEIB-KAISER (ed.), *Welfare State Transformations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 56-78. ISBN 978-0-230-20578-9.
- GUTIÉRREZ, C., HEIJS, J., BUESA, M. y BAUMERT, T., 2016. Configuración de los sistemas nacionales de innovación y su impacto sobre el crecimiento económico. *Economía y Política*, vol. 3, no. 2, pp. 37-83. DOI 10.15691/07194714.2016.006.
- HALL, B.H. y ROSENBERG, N., 2010. *Handbook of the economics of innovation*. North Holland: Elsevier.
- HALME, K., LINDY, I., PIIRAINEN, K.A., SALMINEN, V. y WHITE, J., 2014. *Finland as a Knowledge Economy 2.0: Lessons on Policies and Governance*. Washington, DC: The World Bank. ISBN 978-1-4648-0194-5.
- HAMMERSCHMID, G. y YSA, T., 2010. Empirical PPP Experiences in Europe: National Variations of a Global Concept. En: G. HODGE, C. GREVE y A.E. BOARDMAN (eds.), *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, pp. 333-353.
- HARDING, A., 1998. Public-Private Partnerships in the UK. *Partnerships in Urban Governance*. London: Palgrave Macmillan UK, pp. 71-92.

- HARTLEY, J., SØRENSEN, E. y TORFING, J., 2013a. Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship. *Public Administration Review*, vol. 73, no. 6, pp. 821-830. ISSN 00333352. DOI 10.1111/puar.12136.
- HARTLEY, J., SØRENSEN, E. y TORFING, J., 2013b. Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship. *Public Administration Review*, vol. 73, no. 6, pp. 821-830. ISSN 00333352. DOI 10.1111/puar.12136.
- HASSINK, R. y MARQUES, P., 2015. The Regional Innovation Paradox Revisited. En: U. HILPERT (ed.), *Routledge Handbook of Politics and Technology*. London: Routledge Handbooks, pp. 120-131. ISBN 9780415692014.
- HEIDENREICH, M. y AURICH-BEERHEIDE, P., 2014. European worlds of inclusive activation: The organisational challenges of coordinated service provision. *International Journal of Social Welfare*, vol. 23, no. S1, pp. S6-S22. ISSN 13696866. DOI 10.1111/ijsw.12098.
- HEIJS, J. y BUESA, M., 2016. *Manual de economía de innovación (parte 1): Teoría del cambio tecnológico y sistemas nacionales de innovación*. Madrid: Instituto de Análisis Industrial y Financiero, UCM. ISBN 978-84-608-5151-6.
- HEIJS, J.J., 2012. Fallos sistémicos y de mercado en el sistema español de innovación. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, no. 869, pp. 43-64.
- HELIN, S., 2019. *Multidisciplinary collaboration among higher education students - Knowledge creation in innovation project*. Helsinki: University of Helsinki.
- HERNÁNDEZ-ASCANIO, J., TIRADO-VALENCIA, P. y ARIZA-MONTES, A., 2016. El concepto de innovación social: ámbitos, definiciones y alcances teóricos. *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, vol. 0, no. 88, pp. 165-199.
- HERNÁNDEZ-MORENO, J.J. y RAMOS, J.A., 2017. La centralización de la gobernanza territorial en las políticas activas del mercado de trabajo en España durante la Gran Recesión (2011-2016). *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, vol. 0, no. 18. ISSN 1989-8991. DOI 10.24965/gapp.v0i18.10433.
- HERRERA GÓMEZ, M., 2001. Las políticas sociales en el welfare mix. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, vol. 96, pp. 71-93. DOI 10.2307/40184384.
- HERRERA GÓMEZ, M. y ALEMÁN BACHO, C., 2006. La intervención social en una «sociedad» reticular. *Papers: revista de sociología*, vol. 81, pp. 229-247. DOI 10.5565/rev/papers.2040.
- HIDALGO, A. y ALBORS, J., 2011. University-industry technology transfer models: an empirical analysis. *International Journal of Innovation and Learning*, vol. 9, no. 2, pp. 204. ISSN 1471-8197. DOI 10.1504/IJIL.2011.038544.
- HODGE, G., 2004. The risky business of public-private partnerships. *Australian journal of public administration*, vol. 63, no. 4, pp. 37-49.
- HODGE, G. y GREVE, C., 2005. *The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- HODGE, G. y GREVE, C., 2007. Public-Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review*, vol. 67, no. 3, pp. 545-558. DOI 10.1111/j.1540-6210.2007.00736.x.
- HODGE, G. y GREVE, C., 2013. Introduction: public-private partnership in turbulent times. En: C. GREVE y G. HODGE (eds.), *Rethinking Public-Private Partnerships: strategies for turbulent times*. Abingdon: Routledge, pp. 1-32.
- HOOGEMBOOM, M., 2011. The Netherlands: two tiers for all. En: J. CLASEN y D. CLEGG (eds.),

- Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press, pp. 75-99.
- HORGAN, D. y DIMITRIJEVIĆ, B., 2018. Social Innovation Systems for Building Resilient Communities. *Urban Science*, vol. 2, no. 13, pp. 1-16. ISSN 2413-8851. DOI 10.3390/urbansci2010013.
- HWANG, S., 2008. Utilizing Qualitative Data Analysis Software. *Social Science Computer Review*, vol. 26, no. 4, pp. 519-527. ISSN 0894-4393. DOI 10.1177/0894439307312485.
- IASIST, 2012. *Hospitales Top 20. Benchmarks para la excelencia*. Barcelona: Iasist.
- INE, 2019. Encuesta sobre innovación en las empresas. *INEbase / Investigación y desarrollo* [en línea]. [Consulta: 16 agosto 2019]. Disponible en: http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176755&menu=ultiDatos&idp=1254735576669.
- INSENER FARRÉ, J.M. y JIMÉNEZ RODRÍGUEZ, J.M., 2014. *La I+D+I en el debate político español*. Madrid: Foro de Empresas Innovadoras.
- IZSÁK, K., MARKIANIDOU, P. y RADOŠEVIĆ, S., 2013. *Lessons from a Decade of Innovation Policy*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- JACOB, M., HELLSTROM, T., ADLER, N. y NORRGREN, F., 2000. From sponsorship to partnership in academy-industry relations. *R and D Management*, vol. 30, no. 3, pp. 255-262. ISSN 0033-6807. DOI 10.1111/1467-9310.00176.
- JANSEN, M., 2016. El reto de la inserción de los desempleados de larga duración. . Madrid: Fedea Policy Paper, 2016-26.
- JANSEN, M., 2017. Razones equivocadas para frenar a las agencias de colocación – Nada es Gratis. *Nada es Gratis* [en línea]. [Consulta: 30 enero 2017]. Disponible en: <http://nadaesgratis.es/marcel-jansen/razones-equivocadas-para-frenar-a-las-agencias-de-colocacion>.
- JANTZ, B. y KLENK, T., 2015. Marketization and managerialization of active labor market policies in a comparative perspective. En: T. KLENK y E. PAVOLINI (eds.), *Restructuring Welfare Governance. Marketization, Managerialism and Welfare State Professionalism*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, pp. 97-118.
- JASPERS, P., 2014. Opportunities for Foreign Investors in Finnish Public-Private Partnership Projects. *Bergmann - Attorneys at Law* [en línea]. [Consulta: 19 julio 2019]. Disponible en: <https://www.bergmann.fi/e/article/ppp>.
- JENSON, J., 2003. Redesigning the "welfare mix" for families: policy challenges. *Family Network*, pp. 82.
- JESSON, J., MATHESON, L. y LACEY, F.M., 2011. *Doing your Literature Review: traditional and systematic techniques*. London: SAGE. ISBN 9781848601543.
- JOSHI, A. y MOORE, M., 2004. Institutionalised Co-production: Unorthodox Public Service Delivery in Challenging Environments. *Journal of Development Studies*, vol. 40, no. 4, pp. 31-49. DOI 10.1080/00220380410001673184.
- KÄMPPI, R., 2019. First Demola Partnerships Begin in Finland. *Demola stories* [en línea]. [Consulta: 19 noviembre 2019]. Disponible en: <https://www.demola.net/stories/new-demola-partnerships-in-finland>.
- KATTEL, R. y MAZZUCATO, M., 2018. Mission-oriented innovation policy and dynamic

- capabilities in the public sector. *Industrial and Corporate Change*, vol. 27, no. 5, pp. 787-801. ISSN 0960-6491. DOI 10.1093/icc/dty032.
- KAZEPOV, Y., 2010. *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*. Surrey: Ashgate Publishing, Ltd. ISBN 1409410218.
- KEATING, M., 2014. Introduction: Rescaling Interests. *Territory, Politics, Governance*, vol. 2, no. 3, pp. 239-248. ISSN 2162-2671.
- KENWORTHY, L., 2010. Labour Market Activation. En: F.G. CASTLES, S. LEIBFRIED, J. LEWIS, H. OBINGER y C. PIERSON (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, pp. 435-448.
- KERNAGHAN, K., 1993. Partnership and public administration: conceptual and practical considerations. *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 36, no. 1, pp. 57-76. ISSN 0008-4840. DOI 10.1111/j.1754-7121.1993.tb02166.x.
- KETTL, D.F., 1993. *Sharing power : public governance and private markets / Donald F. Kettl. - Version details - Trove*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- KEYNES, J.M., 1936. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Ed. 2014. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- KHAN, R. y COX, P., 2017. Country Culture and National Innovation. *Archives of Business Research*, vol. 5, no. 2. ISSN 20547404. DOI 10.14738/abr.52.2768.
- KLENK, T., 2018. Welfare Administration and Its Reform. *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan UK, pp. 727-744.
- KLENK, T. y PAVOLINI, E., 2015. *Restructuring Welfare Governance Marketisation, Managerialism and Welfare State Professionalism*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd. ISBN 978 1 78347 576 6.
- KLIJN, E.-H. y TEISMAN, G.R., 2003. Institutional and Strategic Barriers to Public—Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases. *Public Money and Management*, vol. 23, no. 3, pp. 137-146.
- KLIJN, E.-H. y TEISMAN, G.R., 2005. Public-private partnerships as the management of co-production: strategic and institutional obstacles in a difficult marriage. En: G.A. HODGE y C. GREVE (eds.), *The Challenge of Public—Private Partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing,
- KLINE, S.J. y ROSENBERG, N., 1986. An Overview of Innovation. En: R. LANDAU y N. ROSENBERG (eds.), *The positive sum strategy. Harnessing technology for economic growth*. Washington DC: National Academy Press, pp. 275-306.
- KOOIMAN, J., 1993. *Modern governance : new government-society interactions*. S.l.: Sage. ISBN 9780803988910.
- KOPPENJAN, J. (Joop) F.M., 2005. The Formation of Public-Private Partnerships: Lessons from Nine Transport Infrastructure Projects in The Netherlands. *Public Administration*, vol. 83, no. 1, pp. 135-157. DOI 10.1111/j.0033-3298.2005.00441.x.
- KOSCHATZKY, K., 2013. *Heterogene Kooperationen im deutschen Forschungs- und Innovationssystem*. Stuttgart: Fraunhofer Verlag. ISBN 9783839605721.
- KOSCHATZKY, K., 2014. New forms of regional interaction between universities and industry evidence from Germany. . Karlsruhe: Working Papers Firms and Region, R3/2014.
- KOSCHATZKY, K., 2017. A theoretical view on public-private partnerships in research and

- innovation in Germany. . Karlsruhe: Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research (ISI). Working Papers «Firms and Region», R2/2017.
- KOSCHATZKY, K., KROLL, H., MEYBORG, M., STAHLECKER, T., DWERTMANN, A. y HUBER, M., 2015. Public - private partnerships in Research and Innovation - Case studies from Australia, Austria, Sweden and the United States. . Karlsruhe: Working Papers Firms and Region, R2/2015.
- KOSCHATZKY, K. y STAHLECKER, T., 2016a. Forschungscampus- A new public-private partnership initiative in strategic research in Germany. En: K. KOSCHATZKY y T. STAHLECKER (eds.), *Public-private partnerships in research and innovation: Trends and international perspectives*. Stuttgart: Fraunhofer Verlag, pp. 3-29.
- KOSCHATZKY, K. y STAHLECKER, T., 2016b. *Public-private partnerships in research and innovation: Trends and international perspectives*. Stuttgart: Fraunhofer Verlag. ISBN 9783839610275.
- KRAMER, R.M., 1981. *Voluntary agencies in the welfare state*. Oakland: University of California Press. ISBN 0520042905.
- KROLL, H., 2016. Understanding the “Regional Policy Mix” - A Classification and Analysis of European Regions’ Support Policies. . Karlsruhe: Working Papers Firms and Regions , R1/2016.
- KRUMM, T., 2016. *The Politics of Public-Private Partnerships in Western Europe. Comparative Perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd. ISBN 978 1 78254 925 3.
- KUHLMANN, S., 2001. Future governance of innovation policy in Europe — three scenarios. *Research Policy*, vol. 30, no. 6, pp. 953-976. ISSN 0048-7333. DOI 10.1016/S0048-7333(00)00167-0.
- KUHLMANN, S. y RIP, A., 2018. Next-Generation Innovation Policy and Grand Challenges. *Science and Public Policy*, vol. 45, no. 4, pp. 448-454. ISSN 0302-3427. DOI 10.1093/scipol/scy011.
- LANAHAN, L. y FELDMAN, M.P., 2015. Multilevel innovation policy mix: A closer look at state policies that augment the federal SBIR program. *Research Policy*, vol. 44, no. 7, pp. 1387-1402. ISSN 0048-7333. DOI 10.1016/J.RESPOL.2015.04.002.
- LARANJA, M., UYARRA, E. y FLANAGAN, K., 2008. Policies for science, technology and innovation: Translating rationales into regional policies in a multi-level setting. *Research Policy*, vol. 37, no. 5, pp. 823-835. ISSN 00487333. DOI 10.1016/j.respol.2008.03.006.
- LARRAGA, V., 2017. *Informe sobre la Ciencia y la Tecnología en España*. Madrid: Fundación Alternativas.
- LEIBOWICZ, B.D., 2018. Welfare improvement windows for innovation policy. *Research Policy*, vol. 47, no. 2, pp. 390-398. ISSN 0048-7333. DOI 10.1016/J.RESPOL.2017.12.009.
- LEÓN SERRANO, G., 2016. Cooperación en la actividad investigadora, desarrollo tecnológico e innovación entre la universidad y las Fuerzas Armadas. *Cuadernos de estrategia*, no. 182, pp. 87-136.
- LINDER, S. y ROSENAU, P.V., 2000. Mapping the Terrain of the Public-Private Policy Partnership. En: P.V. ROSENAU (ed.), *Public-Private Policy Partnerships*. Cambridge: The MIT Press,
- LINDER, S.H., 1999. Coming to Terms With the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings. *American Behavioral Scientist*, vol. 43, no. 1, pp. 35-51. DOI 10.1177/00027649921955146.
- LIPSEY, R.G. y CARLAW, K., 1998. Technology Policies in Neo-Classical and Structuralist-Evolutionary Models. *STI Review: Special Issue on New Rationale and Approaches in Technology and Innovation Policy*, vol. 1998, no. 1, pp. 31-74. DOI 10.1787/sti_rev-v1998-1-en.

- LONGO, F., NOTARNICOLA, E. y TASSELLI, S., 2015. A framework to assess welfare mix and service provision models in health care and social welfare: case studies of two prominent Italian regions. *BMC health services research*, vol. 15, no. 152, pp. 1-12.
- LÓPEZ-SANTANA, M., 2015. *The new governance of welfare states in the United States and Europe: between decentralization and centralization in the activation era*. Albany, NY: Suny Press. ISBN 9781438454672.
- LÓPEZ-SANTANA, M., 2016. Regional and Domestic Responses to the Unemployment Problem in Europe: Reconfiguring the Architectures of Welfare States. En: A.C. BIANCULLI y A.R. HOFFMANN (eds.), *Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America*. London: Palgrave Macmillan UK, pp. 117-138.
- LUNDEVALL, B.-A., 1992. *National systems of innovation : toward a theory of innovation and interactive learning*. Londres: Pinter Publishers. ISBN 9780857286741.
- LUNDEVALL, B.-A., 2016. *The learning economy and the economics of hope*. London; New York, NY: Anthem Press. ISBN 9781783085972.
- LUNE, H. y BERG, B.L., 2017. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Essex: Pearson.
- LUOVA TAMPERE -OHJELMA, 2011. *Täydellinen soppa. Loppujulkaisu*. Tampere: Ideone Oy - Hämeen kirjapaino Oy.
- MAGRO, E. y WILSON, J.R., 2013. Complex innovation policy systems: Towards an evaluation mix. *Research Policy*, vol. 42, no. 9, pp. 1647-1656. DOI 10.1016/J.RESPOL.2013.06.005.
- MANSFIELD, E., 1968. *Industrial research and technological innovation : an econometric analysis*. New York: Norton and Co.
- MARBÁN-GALLEGO, V. y RODRÍGUEZ-CABRERO, G., 2013. Sistemas mixtos de protección social. El tercer sector en la producción de bienestar. *Presupuesto y Gasto Público*, no. 71, pp. 61-82.
- MARTÍN-CASTRO, M.B., 2010. Estado y pluralismo de bienestar: políticas y tendencias en la Agenda Social. Consideraciones desde el caso español. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 40, no. 112, pp. 143-173.
- MARTIN, J.P., 2015. Activation and active labour market policies in OECD countries: stylised facts and evidence on their effectiveness. *IZA Journal of Labor Policy*, vol. 4, no. 1, pp. 4. ISSN 2193-9004. DOI 10.1186/s40173-015-0032-y.
- MATHIAS, J., 2017. Reforming the Swedish employment-related social security system: activation, administrative modernization and strengthening local autonomy. *Regional & Federal Studies*, vol. 27, no. 1, pp. 23-39. ISSN 1359-7566. DOI 10.1080/13597566.2016.1255605.
- MAZZUCATO, M., 2018. Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities. *Industrial and Corporate Change*, vol. 27, no. 5, pp. 803-815. ISSN 0960-6491. DOI 10.1093/icc/dty034.
- MAZZUCATO, M. y SEMIENIUK, G., 2017. Public financing of innovation: new questions. *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 33, no. 1, pp. 24-48. ISSN 0266-903X. DOI 10.1093/oxrep/grw036.
- MCGOWAN, K., WESTLEY, F. y TJÖRNBO, O., 2017. The history of social innovation. En: F. WESTLEY, K. MCGOWAN y O. TJÖRNBO (eds.), *The Evolution of Social Innovation. Building Resilience Through Transitions*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, pp. 1-17. ISBN 9781786431141.

- MCKEE, M., EDWARDS, N. y ATUN, R., 2006. Public-private partnerships for hospitals. *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 84, no. 11, pp. 890-896.
- MCQUAID, R.W., 2000. The theory of partnership. En: S.P. OSBORNE (ed.), *Public-Private Partnerships, Theory and practice in international perspective*. London: Routledge,
- MEIDUTĖ, I. y PALIULIS, N.K., 2011. Feasibility study of public-private partnership. *International Journal of Strategic Property Management*, vol. 15, no. 3, pp. 257-274. DOI 10.3846/1648715X.2011.617860.
- MENDOZA-GARCÍA, M.J., 2013. Privatizaciones en el País Valenciano. En: M.S. BAYLE (ed.), *La contrarreforma sanitaria*. Madrid: La Catarata, pp. 64-89.
- MERCADER-UGUINA, J.R., 2014. *Se busca...: el mercado de trabajo en España*. Barcelona: Debate. ISBN 9788499923703.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA, 2019. Agenda del Cambio. [en línea]. [Consulta: 4 noviembre 2019]. Disponible en: <http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.d288f4af5ced702fafb0240e026041a0/?vgnextoid=d6de51a115cc8610VgnVCM1000001d04140aRCRD>.
- MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, 2015. El Gobierno aprueba un contrato del SEPE con Agencias de Colocación basado en el Acuerdo Marco de Intermediación Laboral. En: NULL, *Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Gabinete de Comunicación*. [en línea]. [Consulta: 28 diciembre 2016]. Disponible en: <http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/ministro/detalle/2536>.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, C. y T., 2019. El Ministerio de Industria presenta las 'Directrices Generales de la Nueva Política Industrial Española 2030'. [en línea]. [Consulta: 4 noviembre 2019]. Disponible en: <https://www.mincotur.gob.es/es-es/GabinetePrensa/NotasPrensa/2019/Paginas/20190222-directrices-politica-industrial.aspx>.
- MINISTRY OF ECONOMIC AFFAIRS AND EMPLOYMENT, 2019. Growth ecosystems as a tool in the new industrial and innovation policy. *Ecosystem policy* [en línea]. [Consulta: 1 agosto 2019]. Disponible en: <https://tem.fi/en/ecosystems>.
- MINISTRY OF SCIENCE INNOVATION AND UNIVERSITIES, 2019. Sistema español de Ciencia, Tecnología e Innovación. [en línea]. [Consulta: 5 abril 2019]. Disponible en: <http://www.ciencia.gob.es/portal/site/MICINN/menuitem.7eeac5cd345b4f34f09dfd1001432ea0/?vgnextoid=700e94273d0d4610VgnVCM1000001d04140aRCRD>.
- MODREGO, A., CAMPILLO, I., MULET, J., NÚÑEZ, C.E., OLIVER, E. y PUJADES, C., 2018. Informe de seguimiento y análisis de las políticas científicas anunciadas y ejecutadas por el Gobierno. [en línea]. [Consulta: 31 enero 2019]. Disponible en: <http://decides.cosce.org/informe-cosce-decides-2018/>.
- MOLINA-NAVARRETE, C., 2012. Intermediación y políticas activas de empleo: Una urgente reforma «que brilla por su ausencia». *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, no. 115, pp. 135-164. ISSN 0213-0750.
- MONTSERRAT-CODORNIÚ, J., 2007. Evolución y perspectivas de la financiación del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia. *Documentación Administrativa*, vol. 0, no. 276-277.
- MONTSERRAT-CODORNIÚ, J., 2009. La «tercera vía de financiación»: la contribución económica del usuario. *Presupuesto y gasto público*, no. 56, pp. 127-143.
- MONTSERRAT-CODORNIÚ, J. y MONTEJO, I., 2013. *El copago en la Ley de Promoción de la*

- Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*. Madrid: Fundación CASER.
- MONZÓN, J.L. y CHAVES, R., 2012. *La Economía Social en la Unión Europea*. Bruselas: Comité Económico y Social Europeo.
- MOONEN, P., 2017. The impact of culture on the innovative strength of nations. *Journal of Organizational Change Management*, vol. 30, no. 7, pp. 1149-1183. ISSN 0953-4814. DOI 10.1108/JOCM-08-2017-0311.
- MORA-VALENTIN, E.M., MONTORO-SANCHEZ, A. y GUERRAS-MARTIN, L.A., 2004. Determining factors in the success of R&D cooperative agreements between firms and research organizations. *Research Policy*, vol. 33, no. 1, pp. 17-40. ISSN 0048-7333. DOI 10.1016/S0048-7333(03)00087-8.
- MORALES-GUTIÉRREZ, A.C., 2011. Modelos de integración y desarrollo estratégico de las cooperativas sociosanitarias andaluzas. *CIRIEC - España. Revista de economía pública, social y cooperativa*, no. 71, pp. 203-226.
- MORENO-FUENTES, F.J., 2015. Challenges and reforms in Long-Term Care policy in Spain. *Estudios/Working Papers GIGAPP*,
- MOULAERT, F., 2013. *The international handbook on social innovation: collective action, social learning and transdisciplinary research*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- MOULAERT, F., MACCALLUM, D. y HILLIER, J., 2013. Social innovation: intuition, precept, concept, theory and practice. En: F. MOULAERT, D. MACCALLUM, A. MEHMOOD y A. HAMDOUCH (eds.), *The International Handbook on Social Innovation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, pp. 13-24.
- MULET-MELIÁ, J., 2018. La Innovación y la I+D españolas en 2016. Una visión basada en las estadísticas del INE de 2017. [en línea]. [Consulta: 4 abril 2019]. Disponible en: <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2018-01.pdf>.
- MULET, J., 2016. Política de innovación para España. Necesidad y condicionantes. . Madrid: Fedea Policy Papers, 2016/12.
- MULGAN, G., 2006. The Process of Social Innovation. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, vol. 1, no. 2, pp. 145-162. ISSN 1558-2477. DOI 10.1162/itgg.2006.1.2.145.
- MULLOR, M., 2011. La reforma de los servicios públicos de empleo. *Cuadernos de pensamiento político FAES*, no. 29, pp. 167-178.
- MUNKSGAARD, K.B., EVALD, M.R., CLARKE, A.H. y NIELSEN, S.L., 2012. Open Innovation in Public-Private Partnerships? *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, vol. 77, no. 2, pp. 41-51. ISSN 09023704.
- MURRAY, R., CAULIER-GRICE, J. y MULGAN, G., 2010. *The Open Book of Social Innovation*. London: The Young Foundation.
- MUSCIO, A., REID, A. y RIVERA-LEON, L., 2015. An empirical test of the regional innovation paradox: can smart specialisation overcome the paradox in Central and Eastern Europe? *Journal of Economic Policy Reform*, vol. 18, no. 2, pp. 153-171. ISSN 1748-7870. DOI 10.1080/17487870.2015.1013545.
- MUSCIO, A. y VALLANTI, G., 2014. Perceived obstacles to university-industry collaboration : results from a qualitative survey of Italian academic departments. *Industry and innovation*, vol. 21, no. 5.
- MYRO SÁNCHEZ, R., 2017. *Una nueva política industrial para España*. Madrid: Consejo Económico y

- Social. ISBN 9788481883633.
- NAUK, G., 2014. *Integrated social policy. rethinking the role of the state, the market and civil society in the provision of social protection and social services*. Beirut: UN-ESCWA.
- NEGUERUELA, E., 2013. Colaboración público-privada en empleo: parados en venta y sancionadores a comisión. *Nueva Tribuna* [en línea]. [Consulta: 27 diciembre 2016]. Disponible en: <http://www.nuevatribuna.es/opinion/enrique-negueruela/colaboracion-publico-privada-en-empleo-parados-en-venta-y-sancionadores-a-comision/20130623125557093923.html>.
- NEGUERUELA, E., 2015. Agencias privadas de colocación: sancionadores a comisión. *Nueva Tribuna* [en línea]. [Consulta: 7 enero 2017]. Disponible en: <http://www.nuevatribuna.es/articulo/economia-social/agencias-privadas-colocacion-sancionadores-comision/20151202081710122962.html>.
- NEGUERUELA, E., 2016. El balance hecho por el Gobierno sobre las agencias privadas de colocación es un timo. *Nueva Tribuna* [en línea]. [Consulta: 7 enero 2017]. Disponible en: <http://www.nuevatribuna.es/articulo/economia-social/timo-agencias-privadas-colocacion/20161013123151132632.html>.
- NELSON, R.R., 1993. *National innovation systems : a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 9780195076172.
- NELSON, R.R. y WINTER, S.G., 1977. In search of useful theory of innovation. *Research Policy*, vol. 6, no. 1, pp. 36-76. ISSN 0048-7333. DOI 10.1016/0048-7333(77)90029-4.
- NELSON, R.R. y WINTER, S.G., 1982. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press. ISBN 9780674272286.
- NIETO-ROJAS, P., 2012. La dimensión local de las políticas activas de empleo. Una revisión competencial tras la aprobación de la estrategia española de empleo 2012-2014. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, no. 114, pp. 119-146. ISSN 0213-0750.
- NORMANN, R., 2000. *Service management : strategy and leadership in service business*. Chichester: Wiley. ISBN 9780471494393.
- OBINGER, H. y STARKE, P., 2014. Welfare state transformation: Convergence and the rise of the supply side model. *TranState Working Papers*. Bremen: University of Bremen.
- OECD/EUROSTAT, 2018. *Oslo Manual 2018: guidelines for collecting, reporting and using data on innovation*. Paris/Eurostat, Luxembourg: OECD Publishing.
- OECD, 1999. *Managing National Innovation Systems*. Paris: OECD Publishing. ISBN 9789264170384.
- OECD, 2005a. *Governance of Innovation Systems: Volume 1: Synthesis Report*. Paris: OECD Publishing. ISBN 9789264011021.
- OECD, 2005b. *Oslo Manual: Guidelines for collecting and Interpreting Innovation Data*. Paris: OECD Publishing/European Communities.
- OECD, 2008. *Public-private partnerships : in pursuit of risk sharing and value for money*. Paris: OECD Publishing. ISBN 9789264046733.
- OECD, 2010a. *Finland – working together to sustain success*. Paris: OECD Publishing. OECD Public Governance Reviews. ISBN 9789264085893.
- OECD, 2010b. *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2010*. Paris: OECD Publishing.
- OECD, 2010c. *The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow*. Paris: OECD Publishing. ISBN 9789264084704.

- OECD, 2014. *Strategic Public-Private Partnerships in Science, Technology and Innovation - Final Report*. Paris: OECD Working Party on Innovation and Technology Policy.
- OECD, 2015a. Daejeon Declaration on Science, Technology, and Innovation Policies for the Global and Digital Age. [en línea]. [Consulta: 26 junio 2019]. Disponible en: <https://www.oecd.org/sti/daejeon-declaration-2015.htm>.
- OECD, 2015b. *Frascati Manual 2015: Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development*. Paris: OECD Publishing.
- OECD, 2015c. *The Innovation Imperative: Contributing to Productivity, Growth and Well-Being*. Paris: OECD Publishing. ISBN 9789264239807.
- OECD, 2017. *OECD Reviews of Innovation Policy: Finland 2017*. Paris: OECD Publishing.
- OFFE, C., 1984. *Contradictions of the welfare state*. Cambridge: MIT Press. ISBN 9780262150279.
- OFFICIAL STATISTICS OF FINLAND, 2019. Innovation. *Statistics Finland* [en línea]. [Consulta: 24 julio 2019]. Disponible en: http://www.stat.fi/til/inn/index_en.html.
- OSBURN, W.F., 1922. *Social change with respect to culture and original nature*. New York: Huebsch.
- OOSTERLYNCK, S., KAZEPOV, Y., NOVY, A., COOLS, P., SARIUS, T. y WUKOVITSCH, F., 2015. Local social innovation and welfare state restructuring: analysing their relationship. *ImPRovE Working Papers*. Amberes: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- OOSTERLYNCK, S., KAZEPOV, Y., NOVY, A., COOLS, P., WUKOVITSCH, F., SARIUS, T., BARBERIS, E. y LEUBOLT, B., 2013. Exploring the multi-level governance of welfare provision and social innovation: welfare mix, welfare models and rescaling. *ImPRovE Working Papers*. Amberes: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- OSBORNE, S.P., 2006. The New Public Governance? *Public Management Review*, vol. 8, no. 3, pp. 377-387. DOI 10.1080/14719030600853022.
- OSBORNE, S.P. y RADNOR, Z., 2016. The New Public Governance and Innovation in Public Services: A Public Service-Dominant Approach. En: J. TORFING y P. TRIANTAFILLOU (eds.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 54-70.
- OSBORNE, S.P., RADNOR, Z. y NASI, G., 2012. A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *The American Review of Public Administration*, vol. 43, no. 2, pp. 135-158. DOI 10.1177/0275074012466935.
- OSTROM, E., 1996. Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, vol. 24, no. 6, pp. 1073-1087. DOI 10.1016/0305-750X(96)00023-X.
- OUGHTON, C., LANDABASO, M. y MORGAN, K., 2002. The Regional Innovation Paradox: Innovation Policy and Industrial Policy. *The Journal of Technology Transfer*, vol. 27, no. 1, pp. 97-110. DOI 10.1023/A:1013104805703.
- PARKER, D. y FIGUEIRA, C., 2010. PPPs in Developed and Developing Economies: What Lessons can be Learned? En: G. HODGE, C. GREVE y A.E. BOARDMAN (eds.), *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 526-547.
- PARRADO DÍEZ, S., 2013. Lições aprendidas em processos de atendimento ao cidadão - experiências internacionais. [en línea]. [Consulta: 12 septiembre 2018]. Disponible en: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/eventos/2013/130313_salvador_parrado.pdf.

- PARRADO DÍEZ, S. y LÖFFLER, E., 2009. La coproducción de servicios públicos: el trabajo conjunto de organizaciones públicas y ciudadanos en Europa. En: C. RAMIÓ MATAS (ed.), *La colaboración público-privada y la creación de valor público*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Colección «Estudios»,
- PARRADO DÍEZ, S. y REYNAERS, A.M., 2017. *Valores públicos y sector privado, ¿una cuestión de control o de confianza?* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). ISBN 978-84-7351-606-8.
- PARREÑO, V., 2015. El papel de los servicios en la construcción del territorio : redes y actores. En: A. ESPINOSA SEGÚI y F.J. ANTÓN BURGOS (eds.), *El papel de los servicios en la construcción del territorio : redes y actores*. Alicante: Asociación de Geógrafos Españoles, pp. 257-270. ISBN 9788494419324.
- PASTOR-ALBALADEJO, G., 2014. La gestión colaborativa de la inmigración. *BARATARIA. Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales*, no. 17, pp. 189-201.
- PASTOR-ALBALADEJO, G. y GARCÍA-SOLANA, M.J., 2012. La gestión compartida de servicios públicos. El caso del Proyecto de Vida Independiente. *IPSA – XXII Congreso Mundial de Ciencia Política*. Madrid: IPSA,
- PASTOR-ALBALADEJO, G. y MEDINA-MAIRAL, P., 2016. Reflexiones en torno al marco institucional de la colaboración público-privada. En: E. GONZÁLEZ GARCÍA, A. GARCÍA MUÑOZ, J. GARCÍA SANSANO y L. IGLESIAS VILLALOBOS (eds.), *Mundos emergentes: cambios, conflictos y expectativas*. Toledo: Asociación Castellano Manchega de Sociología, pp. 928-938.
- PAVOLINI, E., 2015. Marketization and managerialization of health care policies in Europe in a comparative perspective. En: T. KLENK y E. PAVOLINI (eds.), *Restructuring Welfare Governance. Marketization, Managerialism and Welfare State Professionalism*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, pp. 9-26.
- PEIRÓ, S. y MENEU, R., 2012. Eficiencia en la gestión hospitalaria pública: directa vs privada por concesión. *Nada es gratis (blog)* [en línea]. Disponible en: <http://nadaesgratis.es/sergi-jimenez/eficiencia-en-la-gestion-hospitalaria-publica-directa-vs-privada-por-concesion>.
- PEÑA, I., 2014. Innovació social oberta: l'organització política com a plataforma. En: L. COSTA I FERNÀNDEZ y M. PUNTÍ BRUN (eds.), *Comunicació pel canvi social reflexions i experiències per una comunicació participativa, emancipadora i transparent*. Girona: Grup de Recerca Comunicació Social i Institucional, Universitat de Girona, pp. 59-75. ISBN 9788499842356.
- PEÑATE VALENTÍN, M.C. y SÁNCHEZ CARREIRA, M. del C., 2018. La compra pública innovadora. Análisis regional de la experiencia española. *Investigaciones Regionales — Journal of Regional Research*, no. 40, pp. 79-107.
- PEREIRA LÓPEZ, M. y JARÁIZ GULÍAS, E., 2015. El Nuevo Servicio Público (NSP), un paradigma para la construcción de nuevos modelos metodológicos para el análisis de la administración pública. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 14, no. 2, pp. 73-94. DOI 10.15304/RIPS.14.2.2727.
- PÉREZ BERNABEU, B., 2015. La I+D+i colaborativa a la luz de la normativa sobre ayudas de Estado (Especial referencia a las Spin-off universitarias). *Crónica tributaria*, no. 156, pp. 175-194.
- PESTOFF, V., 2006. Citizens and co-production of welfare services: Childcare in eight European countries. *Public Management Review*, vol. 8, no. 4, pp. 503-519.
- PESTOFF, V., 2008. *A democratic architecture for the welfare state*. London: Routledge.

- PESTOFF, V., 2009. Towards a paradigm of democratic participation: citizen participation and coproduction of personal social services in Sweden. *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 80, no. 2, pp. 197-224.
- PIERRE, J., 1998. Local Industrial Partnerships: Exploring the Logics of Public-Private Partnerships. *Partnerships in Urban Governance*. London: Palgrave Macmillan UK, pp. 112-139.
- PIERSON, P., 2001. *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 019829753X.
- PIERSON, P., 2011. The welfare state over the very long run. *Working papers of the ZeS*, no. 02/2011.
- PINAZO HERNANDIS, F.J., 2016. Ciencia, burocracia y democracia en las políticas públicas: factores actuales para el análisis y evaluación. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, vol. 1, no. 7, pp. 64. ISSN 2340-8464. DOI 10.5944/reppp.7.2016.16250.
- PLANTINGA, M., DE RIDDER, K. y CORRA, A., 2011. Choosing Whether to Buy or Make: The Contracting Out of Employment Reintegration Services by Dutch Municipalities. *Social Policy & Administration*, vol. 45, no. 3, pp. 245-263. ISSN 01445596. DOI 10.1111/j.1467-9515.2011.00767.x.
- POLLITT, C. y BOUCKAERT, G., 2011. *Public management reform : a comparative analysis : new public management, governance, and the neo-Weberian state*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 0199595089.
- POLLITT, C. y BOUCKAERT, G., 2017. *Public management reform : a comparative analysis-- into the age of austerity*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 9780198795179.
- POTTERS, L. y GRASSANO, N., 2018. *The 2018 EU survey on industrial R&D investment investment trends*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. ISBN 978-92-79-97455-7.
- POWELL, M., 2008. Welfare State Reforms in the United Kingdom. *Welfare State Transformations*. London: Palgrave Macmillan UK, pp. 17-32.
- PRACTICAL LAW, 2013. Public Private Partnerships: Issues and Considerations. *Thomson Reuters* [en línea]. Disponible en: <http://us.practicallaw.com/3-504-9995>.
- PRATS I CATALÁ, J., 2004. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo. En: F. SÁINZ MORENO (ed.), *Estudios para la reforma de la administración pública*. Madrid: INAP,
- PWC-ASEMPLEO, 2014. *La Colaboración Público-Privada en el Mercado de Trabajo: Experiencias Comparadas y Posibilidades para España*. 2014. Madrid: Asempleo.
- RAGIN, C.C., 2007. *La construcción de la investigación social: introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- RAMÍREZ, R., 1999. Value co-production: intellectual origins and implications for practice and research. *Strategic Management Journal*, vol. 20, no. 1, pp. 49-65. DOI 10.1002/(SICI)1097-0266(199901)20:1<49::AID-SMJ20>3.0.CO;2-2.
- RAMOS, J., 2017. Innovación Social en la UE. *REDUR*, no. 15, pp. 75-84.
- RAMOS, J., 2018. Repensando lo social: de la Protección a la Innovación Social, setenta años de política social en Europa. *Curso de Innovación Social, Financiación Participativa y Economía Colaborativa*. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)- Universidad Complutense de Madrid,
- RANSTAD RESEARCH, 2015. *Informe sobre modelos internacionales de éxito en colaboración público -privada*. Madrid: Ranstad Research.

- RASK, M., MAČIUKAITĖ-ŽVINIENĖ, S., TAUGINIENĖ, L., DIKČIUS, V., MATSCHOSS, K., AARREVAARA, T. y D'ANDREA, L., 2018. *Public Participation, Science and Society*. London: Routledge. ISBN 9781351272964.
- RASMUSSEN, M., 2016. The Benefits and Rewards of Innovation Policies. En: K. GRETSCHMANN y S. SCHEPERS (eds.), *Revolutionising EU Innovation Policy*. London: Palgrave Macmillan UK, pp. 27-51.
- RASMUSSEN, M. y REDI, N., 2016. Funding and Financing: Fresh Thinking Required. En: K. GRETSCHMANN y S. SCHEPERS (eds.), *Revolutionising EU Innovation Policy*. London: Palgrave Macmillan UK, pp. 115-148.
- RAUNIO, M., NORDLING, N., KAUTONEN, M. y RASANEN, P., 2018. Open Innovation Platforms as a Knowledge Triangle Policy Tool – Evidence from Finland. *Foresight and STI Governance*, vol. 12, no. 2, pp. 62-76. DOI 10.17323/2500-2597.2018.2.62.76.
- RAUNIO, M., NORDLING, N., KETOLA, T., SAARINEN, J.P. y HEINIKANGAS, A., 2016. *Open Innovation platforms: An approach to city development. Handbook for developers*. Tampere: University of Tampere - Council of Tampere Region.
- RAUNIO, M., RÄSÄNEN, P. y KAUTONEN, M., 2016. Case Finland, Tampere: Open innovation platforms as policy tools fostering the cocreation and value creation in a knowledge triangle. . S.l.: Organization for Economic Cooperation and Development. TIP-CSTP Knowledge Triangle Project.
- REDACCIÓN MÉDICA, 2014. La Ribera cumple las expectativas del 97% de sus pacientes. [en línea]. Disponible en: <http://www.redaccionmedica.com/autonomias/valencia/el-97-de-los-pacientes-de-la-ribera-recomendaria-este-centro-4550&previo=7598234578>.
- REILLON, V., 2016. EU Innovation Policy – Part I: Building the EU innovation policy mix. . S.l.: EPRS European Parliamentary Research Service. In-Depth Analysis.
- RIESGO ALCAIDE, T., 2019. Elaboración de la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027. . Santander: Seminario «Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021 -2027».
- ROA-MENDOZA, C.P., 2016. Investigación en modo 3: Una alternativa para la articulación investigación e intervención en educación superior. *Revista Guillermo de Ockham*, vol. 14, no. 2, pp. 103-110. ISSN 2256-3202. DOI 10.21500/22563202.2635.
- RODRÍGUEZ-CABRERO, G. y MARBÁN-GALLEGO, V., 2013. La atención a la dependencia en una perspectiva europea: de la asistencialización a la cuasi-universalización. En: E. DEL PINO y M.J. RUBIO LARA (eds.), *Los Estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos, pp. 237-261. ISBN 978-84-309-5740-8.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., 2014. Aproximación a la colaboración público-privada en el mercado de trabajo español. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, no. 125, pp. 53-87.
- RODRÍGUEZ BLANCO, E., CARRERAS, I. y SUREDA, M., 2012. *Innovar para el cambio social. De la idea a la acción*. Barcelona: ESADE Instituto de Innovación Social.
- ROMÁN MASEDO, L., 2011. De la Nueva Gestión Pública al Nuevo Servicio Público: de ciudadano a cliente y vuelta a empezar. *X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (Murcia 7-9 de septiembre de 2011)* [en línea]. Disponible en: <http://www.aecpa.es/congresos/10/ponencias/220/>.
- ROSADO, L., 2010. La sostenibilidad y los recursos humanos del Sistema Nacional de Salud: el modelo de concesión administrativa de la Comunidad Valenciana. *Revista de Administración*

- Sanitaria Siglo XXI*, vol. 08, no. 01, pp. 51-62.
- ROSENAU, J.N. y CZEMPIEL, E.-O., 1992. *Governance without Government : Order and Change in World Politics*. S.I.: Cambridge University Press. ISBN 9780511521775.
- ROTHGANG, H., CACACE, M., FRISINA, L. y SCHMID, A., 2008. The Changing Public-Private Mix in OECD Health-care Systems. *Welfare State Transformations*. London: Palgrave Macmillan UK, pp. 132-146.
- ROTMANS, J., KEMP, R. y VAN ASSELT, M., 2001. More evolution than revolution: transition management in public policy. *Foresight*, vol. 3, no. 1, pp. 15-31. ISSN 1463-6689. DOI 10.1108/14636680110803003.
- ROUMBOUTSOS, A. y SAUSSIÉ, S., 2014. Public-private partnerships and investments in innovation: the influence of the contractual arrangement. *Construction Management and Economics*, vol. 32, no. 4, pp. 349-361. ISSN 0144-6193. DOI 10.1080/01446193.2014.895849.
- ROURE, F., NIESTROY, I., SPANOS, M., GIOVANNINI, E. y NILSSON, M., 2015. *The role of science, technology and innovation policies to foster the implementation of the sustainable development goals (SDGs)*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. ISBN 978-92-79-52716-6.
- RUIZ-CAÑETE, O., 2011. La economía social y la atención a la dependencia en España: una aproximación a través de los centros de larga estancia. *CIRIEC - España. Revista de economía pública, social y cooperativa*, no. 71, pp. 147-174.
- RYBNICEK, R. y KÖNIGSGRUBER, R., 2019. What makes industry–university collaboration succeed? A systematic review of the literature. *Journal of Business Economics*, vol. 89, no. 2, pp. 221-250. ISSN 0044-2372. DOI 10.1007/s11573-018-0916-6.
- SÁBATO, J.A. y BOTANA, N., 1968. La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina. *Revista de la Integración*, vol. 1, no. 3, pp. 15-36.
- SABETI, H., 2009. *The emerging fourth sector. Executive Summary*. Washington: Aspen Institute.
- SACRISTÁN-GARCÍA, A. y MULET-MELIÁ, J., 2013. *La política española de ciencia, tecnología e innovación a través de los Presupuestos Generales del Estado (1986-2013)*. 2013. S.I.: Servicio de Publicaciones.
- SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, F.I., ABELLÁN-PERPIÑÁN, J.M., OLIVA-MORENO, J., SÁNCHEZ, F.I., ABELLÁN, J.M. y OLIVA, J., 2013. Gestión pública y gestión privada de servicios sanitarios públicos: más allá del ruido y la furia, una comparación internacional. *Archivos Real Instituto Elcano*. Madrid: DT 4/2013.
- SÁNCHEZ-RODAS, C., 2014. La orientación e intermediación directa en el empleo. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, no. 125, pp. 89-113. ISSN 0213-0750.
- SÁNCHEZ BAYLE, M., 2013. La contrarreforma sanitaria. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, no. 123, pp. 63-72.
- SANZ MENÉNDEZ, L., 2003. Public/private partnerships and innovation policy: the Spanish experience. *Documentos de trabajo (CSIC. Unidad de Políticas Comparadas)*, vol. 1, no. 1.
- SCHEPERS, S., 2016. Collaborative Governance: A Promising Method for Innovation. *Revolutionising EU Innovation Policy*. London: Palgrave Macmillan UK, pp. 149-192.
- SCHOT, J. y STEINMUELLER, W.E., 2018. Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change. *Research Policy*, vol. 47, no. 9, pp. 1554-1567. ISSN 0048-7333. DOI 10.1016/J.RESPOL.2018.08.011.
- SCHUMPETER, J.A., 1934. *The Theory of Economic Development : an Inquiry into Profits, Capital, Credit,*

- Interest, and the Business Cycle*. Cambridge: Harvard University Press. ISBN 9780674879904.
- SCHWAB, K., 2019. *Global Competitiveness Report 2019*. Geneva: World Economic Forum.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE INVESTIGACIÓN DESARROLLO E INNOVACIÓN, 2013. *Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020*. Madrid:
- SEELEIB-KAISER, M., 2008a. Multiple and Multi-Dimensional Welfare State Transformations. En: M. SEELEIB-KAISER (ed.), *Welfare State Transformations*. London: Palgrave Macmillan UK, pp. 210-221.
- SEELEIB-KAISER, M., 2008b. *Welfare State Transformations*. London: Palgrave Macmillan UK. ISBN 978-1-349-30214-7.
- SEELEIB-KAISER, M., 2008c. Welfare State Transformations in Comparative Perspective: Shifting Boundaries of 'Public' and 'Private' Social Policy? En: M. SEELEIB-KAISER (ed.), *Welfare State Transformations*. London: Palgrave Macmillan UK, pp. 1-13.
- SEGARRA-BLASCO, A., 2014. *La política de innovación*. Almería: Caja Rural Intermediterránea, Cajamar.
- SEKHRI, N., FEACHEM, R. y NI, A., 2011. Public-private integrated partnerships demonstrate the potential to improve health care access, quality, and efficiency. *Health affairs (Project Hope)*, vol. 30, no. 8, pp. 1498-1507. DOI 10.1377/hlthaff.2010.0461.
- SERVEF, 2014. *Plan Estratégico SERVEF 2014-2020*. Valencia: Generalitat Valenciana.
- SHAOUL, J., 2010. A Financial Analysis of the National Air Traffic Services PPP. *Public Money and Management*, vol. 23, no. 3, pp. 185-194.
- SHAOUL, J., STAFFORD, A. y STAPLETON, P., 2012. *The Fantasy World of Private Finance for Transport via Public Private Partnerships*. S.I.: OECD Publishing.
- SILVÉN, P., KURTTILA, J. y KIMARI, R., 2018. Demola – global Innovation Engine for effective Co-Creation. En: M. BOTTIS y J. GÜNTHER (eds.), *Access to Knowledge in the 21st Century - the Interplay of Society, Education, ICT and Philosophy. 16th NETTIES Conference*. Vienna: IAFeS – International Association for eScience, pp. 181-185.
- SISTERO RÓDENAS, S. y OLLER RUBERT, M., 2018. The role of universities in the public procurement of innovation. *XVI Triple Helix Conference 2018, Manchester, UK*. S.I.:
- SMITH, A., 1776. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Ed. 1984. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- SMITS, R., SHAPIRA, P. y KUHLMANN, S., 2010. *The theory and practice of innovation policy: an international research handbook*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. ISBN 9781845428488.
- SOLOW, R.M., 1957. Technical Change and the Aggregate Production Function. *The Review of Economics and Statistics*, vol. 39, no. 3, pp. 312. ISSN 00346535. DOI 10.2307/1926047.
- SØRENSEN, E. y TORFING, J., 2009. Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance. *Public Administration*, vol. 87, no. 2, pp. 234-258. ISSN 00333298. DOI 10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x.
- SØRENSEN, E. y TORFING, J., 2011. Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration & Society*, vol. 43, no. 8, pp. 842-868. ISSN 0095-3997. DOI 10.1177/0095399711418768.
- SØRENSEN, E. y TORFING, J., 2012. Introduction: Collaborative innovation in the public sector. *Innovation Journal*, vol. 17, no. 1, pp. 1-14.

- SØRENSEN, E. y TORFING, J., 2017. Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks. *The American Review of Public Administration*, vol. 47, no. 7, pp. 826-839. ISSN 0275-0740. DOI 10.1177/0275074016643181.
- SOTARAUTA, M., 2012. Policy Learning and the 'Cluster-Flavoured Innovation Policy' in Finland. *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 30, no. 5, pp. 780-795. ISSN 0263-774X. DOI 10.1068/c1191.
- SOTARAUTA, M. y KAUTONEN, M., 2007. Co-evolution of the Finnish National and Local Innovation and Science Arenas: Towards a Dynamic Understanding of Multi-level Governance. *Regional Studies*, vol. 41, no. 8, pp. 1085-1098. ISSN 0034-3404. DOI 10.1080/00343400701292284.
- SPANISH NATIONAL STATISTICS INSTITUTE, 2016. Encuesta sobre innovación en las empresas. *INE / Ciencia y tecnología / Investigación y desarrollo* [en línea]. [Consulta: 7 agosto 2019]. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254735576669. 55&menu=ultiDatos&idp=1254735576669.
- SPICKER, P., 2008. *Social Policy: Themes and Approaches*. 2. Bristol: Policy Press. ISBN 987-1-84742-063-3.
- STAKE, R.E., 1995. *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- STEWART, J., 1996. A dogma of our times—the separation of policy-making and implementation. *Public Money & Management*, vol. 16, no. 3, pp. 33-40. ISSN 0954-0962. DOI 10.1080/09540969609387931.
- STOKER, G., 1998. Public-Private Partnerships and Urban Governance. *Partnerships in Urban Governance*. London: Palgrave Macmillan UK, pp. 34-51.
- STOKER, G., 2006. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, vol. 36, no. 1, pp. 41-57. DOI 10.1177/0275074005282583.
- SUÁREZ PÉREZ, C.D., 2011. Impulso a la innovación: colaboración de Estado y empresas. *Cuadernos de estrategia*, no. 154, pp. 191-214.
- ŠVIGELJ, M. y HROVATIN, N., 2013. The Impact of the Financial and Economic Crisis on Public Private Partnerships. *International Public Administration Review*, vol. 11, no. 2, pp. 77-91. ISSN 2385-9717. DOI 10.17573/ipar.2013.2.a04.
- TER-MINASSIAN, T. y RUIZ, J.L., 2006. Aspectos económicos en la colaboración público-privada. *Presupuesto y gasto público*, no. 45, pp. 41-58.
- THEOBALD, H., 2015. Marketization and managerialization of long-term care policies in a comparative perspective. En: T. KLENK y E. PAVOLINI (eds.), *Restructuring Welfare Governance. Marketization, Managerialism and Welfare State Professionalism*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, pp. 27-45.
- TORCHIA, M., CALABRÒ, A. y MORNER, M., 2013. Public-Private Partnerships in the Health Care Sector: A systematic review of the literature. *Public Management Review*, vol. 17, no. 2, pp. 236-261. DOI 10.1080/14719037.2013.792380.
- TOUS-ZAMORA, D. y BERMÚDEZ-GONZÁLEZ, G.J., 2011. Estudio de la imagen corporativa de las resistencias de mayores en el sector solidario. *CIRIEC - España. Revista de economía pública, social y cooperativa*, no. 71, pp. 175-202.
- TRIBUNAL DE CUENTAS, 2014. *Informe de fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas*

por las Comunidades Autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006 14 de diciembre de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependenc. Madrid: Tribunal de Cuentas. Nº 1035.

- UN GENERAL ASSEMBLY, 2011. Enhanced cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector. . S.I.: Report of the Secretary- General, A/66/320.
- UN GENERAL ASSEMBLY, 2015. Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development. . New York: United Nations. A/RES/70/1.
- UNCETA, A., CASTRO-SPILA, J. y GARCÍA FRONTI, J., 2017. The three governances in social innovation. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, vol. 30, no. 4, pp. 406-420. ISSN 1351-1610. DOI 10.1080/13511610.2017.1279537.
- UNFPA, 2014. *State of world population 2014*. New York: United Nations Population Fund.
- URBANOS, R.M. y MENEU, R., 2015. La colaboración público-privada en sanidad. En: E. ALBI IBÁÑEZ y J. ONRUBIA FERNÁNDEZ (eds.), *Economía de la gestión pública. Cuestiones fundamentales*. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces, pp. 320. ISBN 9788499611877.
- UZAWA, H., 1965. Optimum Technical Change in An Aggregative Model of Economic Growth. *International Economic Review*, vol. 6, no. 1, pp. 18. ISSN 00206598. DOI 10.2307/2525621.
- VALLANCE, P., 2016. Smart Specialisation for Regional Innovation: Dissemination Report for Research Study of Tampere, Finland. *SmartSpec Project*. Newcastle upon Tyne: Newcastle University. RR2016/06.
- VAN-BERKEL, R. y BORGHI, V., 2008. Review Article: The Governance of Activation. *Social Policy and Society*, vol. 7, no. 03, pp. 393-402. ISSN 1474-7464. DOI 10.1017/S1474746408004351.
- VAN BERKEL, R., DE-GRAAF, W. y SIROVÁTKA, T., 2011. The Governance of Active Welfare States. En: W. DE-GRAAF, R. VAN BERKEL y T. SIROVÁTKA (eds.), *The Governance of Active Welfare States in Europe*. London: Palgrave Macmillan UK, pp. 1-21.
- VAN DER HAVE, R.P. y RUBALCABA, L., 2016. Social innovation research: An emerging area of innovation studies? *Research Policy*, vol. 45, no. 9, pp. 1923-1935. ISSN 0048-7333. DOI 10.1016/J.RESPOL.2016.06.010.
- VAN HAM, H. y KOPPENJAN, J., 2001. Building Public-Private Partnerships: Assessing and managing risks in port development. *Public Management Review*, vol. 3, no. 4, pp. 593-616. DOI 10.1080/14616670110070622.
- VÁSQUEZ-URRIBAGO, Á.R., BARGE-GIL, A. y MODREGO RICO, A., 2016. Science and Technology Parks and cooperation for innovation: Empirical evidence from Spain. *Research Policy*, vol. 45, no. 1, pp. 137-147. ISSN 0048-7333. DOI 10.1016/J.RESPOL.2015.07.006.
- VECCHI, V. y HELLOWELL, M., 2018. Public-Private Partnerships: Recent Trends and the Central Role of Managerial Competence. *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan UK, pp. 381-401.
- VEDUNG, E., 1998. Policy Instruments: Typologies and Theories. En: M.-L. BEMELMANS-VIDEC, R.C. RIST y E. VEDUNG (eds.), *Carrots, sticks & sermons: policy instruments and their evaluation*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, pp. 21-58. ISBN 9780765805461.
- VERNIS DOMÈNECH, A., 2005. Asociaciones entre lo público y lo privado: en búsqueda de la complementariedad. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, no. 33, pp. 1-25.
- VERSPAGEN, B., 2006. Innovation and Economic Growth. En: J. FAGERBERG y D.C. MOWERY (eds.), *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press, pp. 487-513.

- VILAPLANA-PRieto, C., 2011. El copago en las prestaciones económicas de la Ley de la Dependencia. *Documentos de Trabajo CRES - Fundación Caser*, vol. 5, no. 5, pp. 1-81.
- VOORBERG, W. y BEKKERS, V., 2018. Is Social Innovation a Game Changer of Relationships Between Citizens and Governments? En: E. ONGARO y S. VAN THIEL (eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan UK, pp. 707-725.
- VOORBERG, W., BEKKERS, V. y TUMMERS, L., 2013. Co-creation and Co-production in Social Innovation: A Systematic Review and Future Research Agenda. *EGPA – conference, Edinburgh 11 september – 13 september 2013*. Edinburgh: s.n., pp. 1-40.
- VOORBERG, W.H., BEKKERS, V.J.J.M. y TUMMERS, L.G., 2015. A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, vol. 17, no. 9, pp. 1333-1357. ISSN 1471-9037. DOI 10.1080/14719037.2014.930505.
- WANG, H., XIONG, W., WU, G. y ZHU, D., 2018. Public-private partnership in *Public Administration* discipline: a literature review. *Public Management Review*, vol. 20, no. 2, pp. 293-316. ISSN 1471-9037. DOI 10.1080/14719037.2017.1313445.
- WARD, L.F., 1903. *Pure sociology: a treatise on the origin and spontaneous development of society*. New York: MacMillan Books.
- WEEKS, A.D., 1932. Will There Be an Age of Social Invention? *The Scientific Monthly*, vol. 35, no. 4, pp. 366-370. DOI 10.2307/15461.
- WEIHE, G., 2005. Public-Private Partnerships : Addressing a Nebulous Concept. *International Center For Business and Politics: Working Paper*, vol. 16.
- WEIHE, G., 2008. Ordering Disorder - On the Perplexities of the Partnership Literature. *Australian Journal of Public Administration*, vol. 67, no. 4, pp. 430-442. DOI 10.1111/j.1467-8500.2008.00600.x.
- WEIHE, G., 2009. *Public-private partnerships: Meaning and Practice*. Copenhagen: CBS/Copenhagen Business School.
- WEISHAUPT, J.T., 2010. A silent revolution? New management ideas and the reinvention of European public employment services. *Socio-Economic Review*, vol. 8, no. 3, pp. 461-486. ISSN 1475-1461. DOI 10.1093/ser/mwq004.
- WERESA, M.A., 2017. Research and Development Policy, Innovation Policy, and Industrial Policy: An Interface. En: A.A. AMBROZIAK (ed.), *The New Industrial Policy of the European Union*. Cham: Springer, pp. 187-204.
- WESSMAN, J., 2018. *Utilizing co-creation as a tool to build desired future*. Tampere: Demola Global.
- WEST, J. y BOGERS, M., 2017. Open innovation: current status and research opportunities. *Innovation*, vol. 19, no. 1, pp. 43-50. ISSN 1447-9338. DOI 10.1080/14479338.2016.1258995.
- WITTERS, L., MAROM, R. y STEINERT, K., 2012. The role of public-private partnerships in driving innovation. En: S. DUTTA (ed.), *The Global Innovation Index 2012*. Fontainebleau: INSEAD - World Intellectual Property Organization (WIPO), pp. 81-87.
- XIFRÉ, R. y KASPERSKAYA, Y., 2016. Gasto público en I+D+i en España: presente y futuro. *Papeles de Economía Española*, no. 147, pp. 92-107.
- ZIEGLER, R., 2017. Social innovation as a collaborative concept. *Innovation: The European Journal of*

Social Science Research, vol. 30, no. 4, pp. 388-405. ISSN 1351-1610. DOI 10.1080/13511610.2017.1348935.

ZOU, W., KUMARASWAMY, M., CHUNG, J. y WONG, J., 2014. Identifying the critical success factors for relationship management in PPP projects. *International Journal of Project Management*, vol. 32, no. 2, pp. 265-274. ISSN 0263-7863. DOI 10.1016/J.IJPROMAN.2013.05.004.

**NORMATIVA Y LEGISLACIÓN
BÁSICA CITADA**

España. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 [Internet]. Boletín Oficial del Estado, 9 de noviembre de 2017, núm. 272, pp. 107714 a 108007. [consultado 18 de octubre de 2019]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9/con>

España. Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica [Internet]. Boletín Oficial del Estado, 18 de abril de 1986, núm. 93, pp. 13767 a 13771. [consultado 25 de noviembre de 2019]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/1986/04/14/13/con>

España. Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación [Internet]. Boletín Oficial del Estado, 2 de junio de 2011, núm. 131, pp. 54387 a 54455. [consultado 23 de octubre de 2019]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2011/06/01/14/con>

España. Ley 15/1997 de 25 de abril de Habilitación de Nuevas Formas de Gestión del Sistema Nacional de Salud [Internet]. Boletín Oficial del Estado, 26 de abril de 1997, núm. 100, pp. 13449 a 13450. [consultado 25 de noviembre de 2019]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/1997/04/25/15/con>

España. Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia [Internet]. Boletín Oficial del Estado, de 15 de diciembre de 2006, núm. 299, pp. 44142 a 44156. [consultado 25 de noviembre de 2019]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2006/12/14/39/con>

España. Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado [Internet]. Boletín Oficial del Estado, 10 de febrero de 2011, núm. 35, pp. 13909 a 13926. [consultado 12 de octubre de 2019]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/01/28/99/con>

España. Real Decreto-ley 3/2019, de medidas urgentes en el ámbito de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Universidad [Internet]. Boletín Oficial del Estado, 9 de febrero de 2019, núm. 35, pp. 12381 a 12395. [consultado 26 de noviembre de 2019]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2019/02/08/3/con>

España. Resolución de 19 de noviembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se convocan ayudas para la formación de profesorado universitario, de los subprogramas de Formación y de Movilidad incluidos en el Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad, en el marco del Plan Estatal

de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016. Boletín Oficial del Estado, 27 de noviembre de 2015, núm. 284, pp. 112161 a 112200.

Universitat Politècnica de València. Directrices para la presentación de tesis doctorales en la UPV con resultados previamente publicados [Internet]. Acuerdo de la Comisión Permanente del Comité de Dirección de la Escuela de Doctorado de 19 de noviembre de 2014. [consultado 12 de octubre de 2019]. Disponible en: <http://www.upv.es/entidades/EDOCTORADO/info/916649normalc.html>

Universitat Politècnica de València. Normativa de los estudios de doctorado en la Universitat Politècnica de València. Boletín Oficial de la Universitat Politècnica de València, noviembre de 2011, núm. 54, pp. 15 a 33.