

03-045

IMPLEMENTATION OF SERVICE DESIGN IN ORDER TO MITIGATE THE EFFECT OF BARRIERS TO INNOVATION BY PUBLIC ADMINISTRATION

Díez Calvo, Susana ⁽¹⁾; Samperio Fernández, Enrique ⁽²⁾; Heras Romanos, Elena ⁽²⁾;
Rebollar Rubio, Rubén ⁽²⁾; Lidón López, Iván ⁽²⁾

⁽¹⁾ Universidad de Zaragoza, ⁽²⁾ UNIZAR

Current companies have begun to set aside the industrial principles used in recent decades in order to move into a model where the engine are services. In this new situation, there is a need to introduce new methods that allow us to innovate and satisfy the real needs of users. Given the bureaucratic nature of public administrations, barriers arise that hinder the introduction of innovation. According to literature, there are various lines of work and actions that aim to embed new innovation approaches in this type of organization. In this context, the “Cátedra de Diseño de Servicios para la Ciudadanía del Ayuntamiento de Zaragoza” is created to serve as a catalyst for the execution of actions that mitigate the existing barriers in the introduction of said approach, through the use of tools and fundamentals of Services Design. This publication presents the various actions it employs to address the analyzed barriers.

Keywords: service design; public administration; services; design; organizational change

IMPLEMENTACIÓN DEL DISEÑO DE SERVICIOS PARA MITIGAR EL EFECTO DE LAS BARRERAS A LA INNOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Las empresas actuales han comenzado a dejar de lado los principios industriales utilizados en las últimas décadas para pasar a un modelo cuyo motor principal son los servicios. En esta nueva situación, se observa necesidad de introducir nuevos métodos que permitan innovar y satisfacer las necesidades reales de los usuarios. Dado el carácter burocrático de las administraciones públicas, surgen barreras que dificultan la introducción de la innovación. Según la literatura, existen diversas líneas de trabajo y acciones que tienen como objetivo embeber nuevos enfoques de innovación en este tipo de organizaciones. En este contexto, se crea la Cátedra de Diseño de Servicios para la Ciudadanía del Ayuntamiento de Zaragoza, que sirve como catalizador para la ejecución de acciones que permitan mitigar las barreras existentes en la introducción de dicho enfoque, mediante la utilización de herramientas y fundamentos de Diseño de Servicios. Esta publicación presenta las diversas acciones que lleva a cabo para abordar las barreras analizadas.

Palabras clave: diseño; servicio; administración pública; metodología; diseño de servicios; cambio organizacional

Correspondencia: Susana Díez Calvo susanadc1@yahoo.es



©2020 by the authors. Licensee AEIPRO, Spain. This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

1. Introducción

En las últimas décadas, la economía y la industria han sufrido un cambio sustancial en su orientación. Este proceso viene motivado por la transformación de algunas sociedades que han dejado de tener un carácter homogéneo y como consecuencia, su demanda de consumo ha pasado a ser más inestable (Government, 2011; Mulgan, 2007; Geoff; Mulgan & Albury, 2013; Sangiorgi, 2015). Al mismo tiempo, se ha evolucionado del tradicional enfoque centrado en el desarrollo de bienes hacia uno centrado en los servicios que, a día de hoy, se ha impuesto en muchas de las economías del mundo (Vargo & Lusch, 2008). Esta evolución supone dejar de poner el foco en el intercambio de productos, que tienen un carácter inerte y tangible, para ponerlo en los servicios, basándonos en la interacción entre los agentes y los recursos intangibles para satisfacer una necesidad (Vargo, Stephen; Lusch, 2018). Es por este motivo que, para determinados académicos, algunas administraciones públicas necesitan encontrar nuevas formas y espacios de innovación (Harris & Albury, 2009; Nambisan, 2008), debido a que el nivel actual de innovación del sector público no es suficiente para abordar los desafíos que plantea la sociedad hoy en día (Harris & Albury, 2009). Fruto de esta necesidad, en los últimos años ha aparecido el concepto de la “Nueva Gobernanza Pública” que se define como una forma de gestión pública en la que prima la colaboración frente a la jerarquía, y que generaliza el uso de herramientas que involucran a una multitud de actores, tanto públicos como privados, para resolver los problemas de la sociedad (Salamon, 2002).

Debido a esta reorientación general, el término servicio sufre modificaciones y se desvincula de un objeto específico para entenderse más como una manera de pensar y de hacer negocios en la que pueden estar involucrados distintos tipos de prestaciones (Grönroos, 2006; Sangiorgi & Junginger, 2015). Este cambio de paradigma supone una modificación en el enfoque de trabajo de los diseñadores. Del pensamiento de resolución de problemas, característico del diseño de productos, se observa la necesidad de pasar a un pensamiento de sistemas (Rodríguez & Peralta, 2014) para el que el sector público no se encuentra adaptado. Esta situación provoca que se estén implementando servicios que no resuelven las necesidades actuales de la población, lo que supone un sobre coste para el gobierno (Connah, 2019; Mintrom & Luetjens, 2016). En este contexto, gracias a las reformas del sector público y el aumento de investigaciones y trabajos sobre la nueva gobernanza pública, se está poniendo el foco de trabajo en los procesos y los resultados del servicio (Osborne, 2006), lo que ha supuesto la necesidad de introducir nuevos métodos de trabajo que se enfoquen desde el pensamiento de diseño y que se orienten al proceso (Bason, 2010), permitiendo desarrollar mejores formas de satisfacer necesidades, resolver problemas y utilizar recursos y tecnologías en el diseño de servicios (Salamon, 2002).

Se reconoce la importancia de introducir nuevas capacidades y métodos de trabajo para el diseño de servicios en la administración pública. A pesar de esto, su correcta implantación requiere un profundo cambio organizacional que implica enfrentarse a problemas en muchas ocasiones desconocidos para los diseñadores (Deserti & Rizzo, 2014; Rizzo, Deserti, & Cobanli, 2016). En definitiva, la introducción del diseño o el concepto de innovación supone un importante desafío en el sector público (Bason, 2013).

Algunos autores como Moore (2009), Harris & Albury (2009), culpan al carácter burocrático de la administración pública, como uno de los obstáculos principales para la introducción de la innovación, ya que afecta a todas organizaciones y procesos que se realizan dentro de las administraciones. El carácter implica que la administración pública tenga una forma de organización rígida basada en algunos aspectos como: el alto grado de estandarización y especialización de los empleados en sus funciones, la jerarquía y el control, las relaciones sociales derivadas del puesto que ocupan dentro de la administración, las funciones de cada empleado definidas por la ley mediante normas y reglamentos escritos formalizados, el seguimiento estricto de las normas o el uso obligatorio de documentos y comunicaciones por escrito (Serpa & Ferreira, 2019). Todas estas peculiaridades que emanan del carácter

burocrático de las administraciones públicas actúan como desencadenante en la aparición de barreras frente a la introducción de la innovación. Para la identificación de barreras se ha realizado una revisión bibliográfica y un listado de aquellas que se consideran de mayor interés y sobre las cuales se puede tener un proceso de actuación en los casos estudiados posteriormente. En la tabla 1 se puede observar un resumen de las barreras recogidas para este estudio y explicadas a continuación:

Tabla 1. Desglose de las barreras de la introducción de la innovación en la administración pública. Fuente propia.

Barrera	Descripción	Autor
1. Falta de profundidad en el análisis	La administración trata de buscar soluciones superficiales a los problemas que tienen los servicios actuales, sin detenerse a comprobar si los fundamentos sobre los que se basa son los adecuados.	(Design Council, 2013)
2. Falta de horizontalidad	Dificultad de interacción entre los distintos departamentos de las administraciones para trabajar de manera conjunta, así como para implicar en los procesos a expertos o usuarios de interés para el servicio.	(Borins, 2006; Hartley, 2005; Moore, 2009; National Audit Office, 2009)
3. Aversión al riesgo	Las administraciones públicas no aceptan cambios que supongan reformas radicales y de alto riesgo.	(Service Design Network, 2016)
4. Falta de compromiso con el ciudadano	No se involucra suficiente a los ciudadanos en el proceso de diseño e innovación de servicios.	(Design Council, 2013)
5. Falta de habilidades específicas	Los trabajadores de la administración pública carecen de habilidades y conocimientos vinculados a los enfoques de diseño que permiten la innovación.	(Mintrom & Luetjens, 2016)
6. Falta de tangibilidad	Pérdida de información en la presentación de los servicios desarrollados, mediante documentos escritos, debido al desconocimiento de las herramientas que permitan visualizar correctamente los servicios, debido a su carácter intangible.	(Design Council, 2013)

El Design Council define la *falta de profundidad* como una estrategia mediante la cual el gobierno busca soluciones aparentes para rediseñar los servicios existentes, sin realizar una evaluación de los fundamentos base sobre los que se sustenta (Design Council, 2013). Algunos aspectos organizativos como la jerarquía, el control o las estructuras piramidales caracterizan al sistema burocrático de la administración pública (Borins, 2006; Hartley, 2005; Moore, 2009) e impactan negativamente en los procesos de innovación que necesita aplicar la administración pública para el correcto desarrollo de los servicios que afectan a los ciudadanos. Según un informe de la National Audit Office (NAO) llamado *Innovación en el gobierno central* de 2008, la innovación viene motivada por los altos cargos en la gerencia de la organización, quedando desplazados de este enfoque el resto de los trabajadores (National Audit Office, 2009). Se puede hablar en este sentido de la *falta de horizontalidad* dentro de la administración como otra de las barreras identificadas donde cada uno de los departamentos tienen dificultades para trabajar conjuntamente, saltarse las jerarquías e implicar a especialistas u otros usuarios de interés para el servicio.

De la forma en la que se estructura y organiza el personal, así como de los controles a los que son sometidos, aparece otra de las barreras que se encuentran en este contexto: el *rechazo a asumir y abordar los riesgos* (Chen & Bozeman, 2012). Este obstáculo impide la introducción de nuevas mejoras e innovaciones en su forma de trabajar. De esta manera, mejorar la capacidad para asumir riesgos en la administración debe ser uno de los enfoques que consideren las nuevas alternativas para una gestión más dinámica (Pollitt, 2001; Wise, 2002).

La falta de compromiso con el ciudadano es otra de las barreras identificadas dentro de la literatura (Design Council, 2013). Esta sostiene que no se tiene en cuenta suficientemente al usuario en la secuencia del servicio. Al no involucrar a los ciudadanos en el proceso de innovación y diseño de los servicios públicos no existe una garantía de que vayan a satisfacer sus necesidades reales, siendo todavía menos probable que los acepten si se les imponen desde la administración.

Los perfiles profesionales y las titulaciones de los trabajadores de la administración pública proceden principalmente de los campos de las ciencias políticas, sociales y económicas. Como señalan Mintrom y Luetjens (2016), *“el pensamiento de diseño requiere habilidades específicas que no siempre están presentes en los entornos del sector público”*. Estas carencias suponen una clara dificultad para los empleados a la hora de adoptar nuevas formas de trabajo que están alejadas de su formación

El carácter intangible de los servicios hace que se requieran nuevos métodos y herramientas de representación que los doten de tangibilidad. Estas formas de visualización basadas en figuras, imágenes y elementos interrelacionados, permiten representar las relaciones existentes y las características abstractas intrínsecas a estos. Como última de las barreras presentadas en este estudio, cabe mencionar lo que denomina como *falta de tangibilidad* dentro de la administración pública (Design Council, 2013), es decir, el riesgo que existe a la pérdida de información relevante en el momento de documentar los servicios y políticas desarrollados, ya que su medio de comunicación más habitual se basa únicamente en el uso de palabras y números para su explicación.

El Design Council (DC) en su informe llamado “Design for Public Good” (2013), presenta una herramienta de diagnóstico y de guía que explica los tres niveles de integración del diseño dentro de los organismos del sector público (Design Council, 2013). Al seguir en orden las líneas de trabajo propuestas en cada uno de los niveles, las organizaciones pueden ir disminuyendo los efectos de las barreras para la adaptación del enfoque de diseño, de forma incremental, hasta los niveles más altos.

Ante esta situación, se observa una incipiente implementación de corrientes de pensamiento como el Design Thinking y el Diseño de Servicios, orientados al proceso, que tienen como pilares fundamentales la experimentación y la experiencia del usuario desde múltiples perspectivas de análisis (Schmiedgen, Rhinow, Köppen & Meinel, 2015). Ejemplos destacados de que la adopción del Design Thinking está cada día más presente en las administraciones públicas son el MindLab de Dinamarca y el MaRS de Canadá y la organización de la conferencia de “International Design in Government” realizada en el Reino Unido en julio de 2018 y que atrajo a participantes de 96 organizaciones diferentes en 26 países (Dunne, 2018).

En este escenario, el Diseño de Servicios tiene un enfoque que permite crear interacciones y mejorar el bienestar social. Esta disciplina desarrolla proyectos centrándose en el ser humano y con procesos de carácter participativo. Esta manera de abordar los proyectos supone una transformación dentro de las organizaciones, nuevas formas de co-creación de valor dentro de las comunidades y nuevos sistemas locales de producción y consumo dentro de las ciudades (Joly, Teixeira, Patrício & Sangiorgi, 2017). Así, el Diseño de Servicios ofrece al sector público una manera de crear productos y servicios originales que sacian las necesidades latentes (Dunne, 2018).

2. Objetivos

El propósito de esta comunicación es explorar de manera práctica cómo la incipiente corriente del Diseño de Servicios permite derribar las barreras que se encuentran en las organizaciones del sector público. Este proceso se llevará a cabo a partir de su enfoque y herramientas, permitiendo introducir nuevas fórmulas de diseño e innovación para la adaptación del sistema acorde al enfoque de la nueva gobernanza pública.

Las barreras que se presentan en la *Tabla 1* son aquellas que resultan del análisis bibliográfico realizado en este estudio. El objetivo de esta comunicación es mitigar el efecto de estas barreras a través de distintas líneas de trabajo que se llevan a cabo desde la Cátedra de Diseño de Servicios para la Ciudadanía del Ayuntamiento de Zaragoza (CDSCAZ), para introducir el diseño de servicios dentro de la organización del mismo ayuntamiento, como sugiere el Design Council (2013).

La CDSCAZ se creó en 2017 como un agente catalizador de unión entre de las prácticas de Diseño de Servicios desarrolladas en la Universidad de Zaragoza y los servicios públicos que ofrece la administración de Zaragoza a sus ciudadanos. Su objetivo es introducir el enfoque de innovación, a través del Diseño de Servicios y sus prácticas, en sus distintos organismos públicos con el fin último de llegar a convertir el diseño en el elemento estratégico clave de la organización públicas para poder crear el máximo valor en sus servicios y políticas.

3. Casos prácticos

La investigación de la presente comunicación se realiza a través de la aplicación de diversas acciones y casos prácticos desarrollados en torno al Ayuntamiento de Zaragoza. Gracias a la sinergia conseguida con la Cátedra de Diseño de Servicios de la Universidad de Zaragoza, se ha tratado de hacer frente a las barreras nombradas en la Tabla 1 mediante la aplicación de los fundamentos básicos del Diseño de Servicios, evidenciando cómo esta disciplina puede funcionar como un agente de cambio en el diseño de los servicios del sector público. En este apartado se presentan cada una de las acciones que se han realizado y las barreras abordadas a través de cada una de ellas.

La CDSCAZ, alineándose con las líneas de trabajo que promueve el Design Council (2013) para la adopción del diseño en la organización pública realiza distintas acciones:

- Desarrollo de proyectos de diseño de servicio a nivel de análisis y conceptualización, llevados a cabo por estudiantes del Grado de Diseño Industrial y Desarrollo del Producto y del Máster de Diseño de Productos. Estos proyectos permiten un primer acercamiento entre la administración pública y enfoque del Diseño de Servicios suponiendo un bajo riesgo y sin requerir una estrecha implicación por parte del funcionariado.
- Realización de proyectos de diseño y desarrollo de servicios públicos del Ayuntamiento de Zaragoza, mediante el personal investigador de la CDSCAZ. Estos proyectos se centran en servicios desactualizados y que requieren un replanteamiento importante, así como su completa ejecución. Este tipo de proyectos implican a un mayor número de personas de la organización, incluyendo cargos responsables y una inversión mayor, suponiendo un mayor riesgo.
- Impartición de cursos formativos destinados a empleados del Ayuntamiento de Zaragoza para la enseñanza de la metodología y las herramientas del Diseño de Servicios, permitiéndoles la introducción de este enfoque en el desarrollo de sus proyectos.

3.1 Trabajos realizados por estudiantes dentro del marco de la Ingeniería de Diseño de Producto

Mediante la ejecución de Trabajos de Fin de Grado, Fin de Máster o de asignatura, realizados por alumnos del Grado en Ingeniería de Diseño Industrial y Desarrollo de Producto y del Máster de Diseño de Producto de la Universidad de Zaragoza, se realiza el diseño o rediseño a nivel conceptual de distintos servicios propuestos por el Ayuntamiento de Zaragoza. Estos proyectos se pueden entender como pequeñas acciones que se llevan a cabo para introducir poco a poco la metodología de Diseño de Servicios dentro de las organizaciones públicas. Gracias a ello, se permite plantear escenarios innovadores, a bajo coste y en poco tiempo, lo que supone un riesgo muy reducido para la administración y que proporciona a los alumnos la posibilidad de enfrentarse a un proyecto con necesidades y problemas reales.

El rediseño del servicio de basuras, el diagnóstico y rediseño del servicio del cementerio, el análisis y rediseño del servicio de la grúa municipal o el de la creación de una plataforma para ZV, son solo algunos de los ejemplos de los servicios que se han rediseñado dentro de la CDSCAZ. Para desarrollar estos proyectos se han realizado estudios holísticos, entrevistas, sesiones de co-creación, prototipos sencillos y otras herramientas que permitieron conocer al usuario y explorar soluciones sencillas de manera rápida y económica. Algunos de estos diseños motivaron a la contratación y creación de un proyecto completo para ser desarrollado desde la CDSCAZ, en el que se pasa de un nivel conceptual a otro de desarrollo e implementación, como ocurre con el ejemplo del proyecto de Zaragoza Vivienda.

El objetivo de los proyectos realizados por los alumnos consiste en proporcionar un primer paso para la acción y la indagación en nuevas formas de trabajo para el diseño de los servicios. El concepto se centra en la generación de un nuevo pensamiento de diseño, poniendo en el punto de mira al usuario, teniendo en cuenta sus problemas y necesidades y generando nuevas líneas de trabajo que permitan proporcionar un camino hacia respuestas y servicios de mayor calidad. La idea fundamental consiste en tener en cuenta a todos los usuarios que interactúan con el servicio y así evitar la falta de compromiso con el ciudadano. De esta manera, al realizar pequeños cambios de bajo riesgo, la administración puede ir asentando poco a poco un interés y una motivación por este tipo de prácticas de innovación e ir disminuyendo la aversión al riesgo. Este razonamiento se debe a que estos cambios no suponen reformas radicales en la administración, pero sí que ayudan a ver las posibilidades que podrían tener los servicios si se utilizaran técnicas fundamentadas en la metodología del Diseño de Servicios.

Este tipo de proyectos incluyen siempre una serie de sesiones de co-creación donde prima el trabajo colaborativo con el personal de la administración pública, consiguiendo reunir a trabajadores de distintos estamentos y permitiendo llevar a cabo nuevas propuestas de mejora con la participación de todos los agentes involucrados, eliminando así las jerarquías y la estructura horizontal característica de los organismos públicos.

3.2 Diseño de interacción para la plataforma interna de Zaragoza Vivienda (ZV)

Zaragoza Vivienda es una sociedad municipal del Ayuntamiento de Zaragoza que se encarga de la rehabilitación integral de zonas urbanas degradadas y de promover, diseñar y gestionar políticas urbanas que generen valor social y medioambiental para mejorar las condiciones de la ciudad. El proyecto de ZV comenzó como un trabajo de la asignatura "Diseño de Servicios" del Máster de Diseño de producto de la Universidad de Zaragoza, durante el primer cuatrimestre del curso 2016-2017, donde un grupo de alumnos exploró las posibilidades de mejorar el servicio de Zaragoza Vivienda en relación con las viviendas sociales. Vista la potencialidad de desarrollo del proyecto conceptual se acordó la realización del proyecto completo de mano de la CDSCAZ. Se desarrolló una plataforma que permitiera la gestión documental global de la sociedad mediante el uso de un repositorio de documentos y el tratamiento de todos los datos con los que trabaja la Sociedad. Su objetivo principal fue agilizar los trámites y mejorar el flujo de información para todos aquellos involucrados dentro

del sistema, liberar al trabajador social de tareas que no le correspondían, implicar al inquilino en el proceso y simplificar la gestión administrativa.

El principal desafío del proyecto fue su amplitud, ya que implicaba a la mayoría de los procesos del sistema de ZV, así como a la gran mayoría del personal de la organización. Este desafío se agravó con la inexistencia de los mapas de los distintos procesos que se llevaban a cabo. Para solventar dicha situación se siguieron los principios de la metodología de trabajo del Diseño de Servicios. Se elaboraron cuestionarios y entrevistas semiestructuradas, un inventario de documentos, mapas de procesos y flujo de todos los procesos de trabajo de ZV, el análisis de las diferentes aplicaciones informáticas utilizadas y un estudio con los diferentes perfiles de trabajadores. Una vez desarrollados los bocetos de los esquemas de los diferentes procesos de la Sociedad, estos se pusieron en común con personal de las Áreas implicadas para depurar los mismos, siguiendo con el carácter iterativo de la metodología del Diseño de Servicios. En este proceso resultó de vital importancia la colaboración entre los gerentes y trabajadores de ZV y el personal de la Cátedra. Una vez se obtuvo el diseño de contenidos y funcional de la plataforma, se continuó con su desarrollo mediante prototipos funcionales que ayudaban a ir corrigiendo los posibles fallos en la etapa de diseño. A día de hoy la plataforma de Zaragoza Vivienda se encuentra en un estado de desarrollo técnico por parte de los programadores.

Durante el comienzo del caso se evidenció que el problema no se encontraba en un punto concreto del servicio, y que una resolución superficial de los problemas detectados no iba a ser suficiente para que el servicio funcionara de manera adecuada, sino que sería necesario un estudio de los fundamentos sobre los que se basaban los servicios. Para conseguir dicho objetivo, fue indispensable realizar un estudio en profundidad de los procesos de trabajo en los que se incluyese al usuario y se trabajase de manera iterativa. Para llevar a cabo este análisis se crearon distintos *blueprints*, una herramienta básica en el Diseño de Servicios que facilitó la definición y presentación de estos procesos.

La realización de los procesos y el conocer los fundamentos sobre los que se basan los servicios ha permitido superar dos de las barreras nombradas en la *Tabla 1*; la falta de tangibilidad, ya que actualmente se pueden visualizar y explicar todos los procesos trabajo del servicio y la falta de compromiso con el ciudadano, dado que se incorpora al usuario y se tiene en cuenta su opinión en cada una de las fases de diseño del proyecto. Todo este proceso se hizo de manera iterativa, donde cada análisis y cada nueva implementación al diseño se fue contrastando con los mismos usuarios. El uso de sencillos prototipos permitió ir adaptando el diseño a la realidad de sus necesidades, solventar los posibles fallos incorporados en el proceso, así como ir mitigando la aversión al riesgo de sus empleados, gracias a que su participación en el diseño les permitió facilitarse con la nueva plataforma.

3.3 Rediseño del servicio de Zaragozanda de Zaragoza Deporte Municipal, S.A.U.(ZDM)

Zaragozanda es un servicio promovido por ZDM junto con la colaboración de la Federación Aragonesa de Montaña (FAM), que ofrece un programa de veintidós rutas periurbanas repartidas por toda la ciudad de Zaragoza para potenciar la práctica del senderismo y dar a conocer distintas zonas de la ciudad. El desafío del proyecto consistió en realizar un replanteamiento completo del servicio de Zaragozanda, con la intención de poner en valor sus potencialidades, apoyándose en las nuevas tecnologías para desarrollar un servicio adaptado al mundo actual y atraer nuevos perfiles de usuario.

El desarrollo del proyecto se llevó a cabo bajo el enfoque del Diseño de Servicios, cuyos análisis colocan a los usuarios en el eje principal del estudio y como prioridad de diseño. Las acciones principales de trabajo se enfocaron en:

- El análisis de la situación actual del servicio, mediante la realización de un análisis holístico que permitió identificar sus fortalezas y debilidades, mediante herramientas como: entrevistas, investigaciones de campo, análisis de los recursos existentes, etc.

- El descubrimiento de nuevos grupos de agentes objetivos para el nuevo diseño y su análisis, a través del diseño del Mapa de Agentes involucrados. Este mapa permitió tener la visión de los distintos agentes vinculados según su nivel de participación y detectar aquellos grupos de interés para los que se pudiera centrar el futuro rediseño; los seleccionados fueron: familias con niños, personas sedentarias y colegios.
- El diseño de forma colaborativa con los usuarios. Para ello se llevó a cabo un proceso co-creativo e iterativo, en el que se realizaron entrevistas, encuestas y reuniones de carácter colaborativo en las que se participó activamente con grupos relevantes para el diseño de los nuevos servicios: médicos del deporte, médicos de familia, personal de ZDM, futuros usuarios, etc. Estas actuaciones permitieron contemplar las opiniones y necesidades de los distintos grupos, así como, a través del prototipado de los distintos recursos que se diseñaron, determinar cuáles deberían ser las especificaciones de diseño de los nuevos servicios.

Con toda esta información se definieron las consignas de los tres nuevos programas, cada uno de ellos enfocado a uno de los grupos seleccionados, que se sustentan en los valores que definen el servicio de Zaragoza. El primero de ellos, orientado a iniciar a personas sedentarias en la realización de actividad física mediante la recomendación de una programación personalizada y controlada de andadas que se realizan en rutas adaptadas. El segundo programa es un juego de carácter colaborativo que está dirigido principalmente a colegios e institutos, su objetivo lograr el máximo número de kilómetros recorridos para lograr una recompensa común. El último de ellos se fundamenta en desarrollo de una base de datos tipo Wiki que tiene como objetivo dotar a los profesores, principalmente, y a los familiares de niños y jóvenes de recursos educativos y de ocio que puedan desarrollar en torno a las rutas de Zaragoza.

La realización del caso de ZDM permitió observar cómo a partir de la implementación del enfoque y las herramientas del Diseño de Servicios se pudieron mitigar los distintos obstáculos encontrados, tanto los propios del proyecto y su entidad como aquellos derivados de las barreras propias de la administración pública.

Gracias al carácter participativo y colaborativo que se llevó a lo largo de todo el proyecto, se incorporó al usuario en cada una de las fases, desde el análisis general hasta en el diseño de las aplicaciones y en su evaluación, mitigando así la barrera evidenciada de la falta de compromiso con el ciudadano. Por otro lado, la falta de horizontalidad fue superada gracias al enfoque co-creativo de las sesiones de trabajo realizadas con distintos usuarios de interés para el servicio y la introducción de expertos. Esto permitió trabajar y establecer puntos de vista comunes entre los distintos grupos de trabajadores, independientemente de sus departamentos y sus posiciones jerárquicas, todos ellos aportando al diseño del nuevo servicio de Zaragoza.

3.4 Curso de Diseño de Servicios

Según las pautas que indica el Design Council (2013), una de las claves para la correcta introducción de la innovación se basa en dotar al personal de la organización de habilidades básicas de diseño que permitan comprender y abordar los problemas a los que se enfrentan en sus proyectos de una manera más innovadora. En este sentido, dentro del ámbito de la Cátedra se plantea como otra de las líneas de acción la formación de los empleados del Ayuntamiento de Zaragoza en el Diseño de Servicios.

En este curso se pretende que el alumno tenga un primer acercamiento a la metodología de Diseño de Servicios, aprendiendo algunas de sus herramientas básicas que le permitan introducir poco a poco los fundamentos de la metodología en sus proyectos propios. La duración del curso suele ser de veinte horas distribuidas en cuatro sesiones, en las que se combina una parte teórica y otra práctica. En la primera parte se introduce la metodología del Diseño de servicios, su enfoque y sus herramientas principales. En la segunda, se realiza un caso práctico por grupos, cuyo objetivo es mejorar el servicio que deseen sus integrantes,

poniendo en práctica los conocimientos aprendidos y con la ayuda de los profesores y dinamizadores de las sesiones.

El enfoque que proporciona el Diseño de Servicios y las herramientas ayudan a los alumnos a poner al usuario en el centro del estudio y a descubrir la importancia que tiene tener en cuenta en las fases de diseño a todos los agentes que tienen relación con el servicio. Además, se enfatiza la importancia de realizar el trabajo de manera co-creativa entre los distintos integrantes del grupo, superando la barrera que indica la falta de habilidades específicas en los trabajadores de la administración pública.

Los técnicos públicos son los encargados de pensar cómo se deben desarrollar o diseñar los servicios, enfrentándose a una tarea compleja, ya que se trata servicios muy amplios con una gran cantidad de procesos y elementos a tener en cuenta. El principal problema reside la falta de habilidades y herramientas de representación de estos trabajadores públicos para plasmar soluciones reales de manera innovadora. Esto hace que, a pesar de contar con el conocimiento y las experiencias necesarias para su desarrollo, se llegue a innovar muy poco en el diseño de servicios. Las herramientas vinculadas al Diseño de Servicios permiten dar cierta tangibilidad a los problemas y facilitar su comprensión, mediante bocetos o diagramas que muestran las relaciones entre los distintos elementos.

Para trabajar los casos prácticos propuestos durante la formación, se realizan una serie de grupos cuyos integrantes son seleccionados por los coordinadores de la sesión, con el objetivo de que dentro de cada uno de ellos se encuentre trabajadores de diferentes departamentos y niveles jerárquicos. Se pretende diluir el efecto de la estructura de piramidal patente en la administración y lograr que exista una horizontalidad mediante la desjerarquización de los trabajadores durante estas sesiones, mediante la puesta en común de todas las opiniones e ideas y dando valor y capacidad de decisión a cada uno de los integrantes, llegando a trabajar de manera colaborativa y co-creativa lo que supone un valor añadido al resultado final del servicio propuesto.

Como cierre final del curso, se realiza una sesión en la que cada grupo presenta los casos que han desarrollado enseñando el resultado final de su diseño, explicando las herramientas utilizadas y las conclusiones finales a las que ha llegado, mediante el uso de las distintas herramientas de presentación y prototipado de ideas presentadas durante la formación teórica. Una vez finalizado el curso, como método de evaluación se propone a los alumnos realizar unas encuestas para que den su valoración y opinión con respecto al curso, permitiendo implementar mejoras en ediciones posteriores.

El éxito de este curso se observa a través de dos factores principales: la nota media de la evaluación de los cursos realizados (9 puntos sobre 10) y por la continua demanda por parte de los distintos organismos del Ayuntamiento para su participación. Actualmente, se han realizado cuatro ediciones en las que han participado un total de 68 trabajadores pertenecientes a la administración pública, además se tiene prevista la realización de otras nuevas en los próximos meses. Asimismo, también se considera exitosa su realización por ser un foco de generación de contratos de proyectos, como es el caso del servicio de Zaragoza Deportiva Municipal.

De la realización de los cursos y su posterior evaluación realizada por los asistentes, surge una nueva barrera derivada: la dificultad para usar las nuevas habilidades adquiridas en su entorno laboral. Obtenida a partir de la realización de una evaluación a los participantes de los cursos de formación.

4. Discusión y conclusiones

Las barreras existentes en las administraciones públicas a la hora de introducir la innovación son una realidad que afecta al correcto diseño y desarrollo de los servicios proporcionados a los ciudadanos. En la literatura se observan numerosos casos de detección de las barreras,

aunque estas se encuentran de manera dispersa y poco concreta ya que predominan las investigaciones sobre las barreras para la introducción de la innovación, pero no especifica aquellas existentes en las organizaciones públicas. Asimismo, se observa la existencia de distintas propuestas teóricas que permitirían derribar dichos frentes, pero no se encuentran casos prácticos en los que demuestre su eficacia para su disolución. Esta investigación pretende demostrar mediante distintas acciones la capacidad del Diseño de Servicios y sus herramientas para mitigar de las barreras mencionadas en esta comunicación.

Mediante los casos prácticos expuestos en la comunicación se ha tratado de demostrar que los fundamentos y las herramientas planteadas por la metodología Diseño de Servicios pueden ayudar a superar, o al menos, empezar a abordar las barreras que no permiten introducir la innovación en la administración.

El análisis de los casos desde un enfoque integral de cambio interno y considerando al usuario y a los empleados mediante técnicas co-creativas permite obtener unas soluciones reales con un factor de innovación alto. Otra de las estrategias planteadas en esta comunicación consiste en introducir el conocimiento a través de los cursos de Diseño de Servicios, ir concienciando y formando a los trabajadores de la administración pública en fundamentos y herramientas que ayuden a resolver de maneras sencilla problemas complejos a los que deben enfrentarse día a día en su trabajo.

Las estrategias puestas en marcha en los casos prácticos comienzan a abordar algunas de las barreras seleccionadas y ayudan a que las administraciones públicas puedan mejorar su nivel de madurez. Así, se puede ir introduciendo de manera satisfactoria, en algunos integrantes de la administración pública la idea de que el uso de estos fundamentos sobre la innovación proporcionados por el Diseño de Servicios pueden ser la clave para el progreso, el rediseño, la innovación o la puesta en marcha de cualquier servicio. El problema reside en las limitaciones con las que cuenta la propia investigación, como que los casos expuestos se tratan de procesos incipientes, los cuales todavía están por terminar de desarrollar e implementar en la administración pública.

Otra idea sobre la que resulta interesante reflexionar es la dificultad que tendría extrapolar de un caso concreto de investigación a todas las administraciones públicas, ya que todos estos casos están realizados sobre el Ayuntamiento de Zaragoza, pero no todas las administraciones cuentan con las mismas características, ni en todas se pueden realizar el mismo tipo de actuaciones. Por otro lado, la implementación de soluciones para superar barreras, puede provocar la aparición de otras nuevas que requieren más análisis y estudios, como ha ocurrido en el caso de los cursos de diseño de servicios para los trabajadores del Ayuntamiento, donde surge a partir de las encuestas de evaluación realizadas la imposibilidad de aplicación de las nuevas habilidades en el entorno laboral.

Los hallazgos de esta comunicación pueden ser el comienzo de una investigación teórica en profundidad sobre todas las barreras existentes para la introducción de la innovación en la administración pública comprobando, mediante encuestas o entrevistas, cuáles de ellas son las más críticas o interesantes para los organismos públicos. También pueden dar lugar a la creación de un marco práctico de la superación de las barreras que se encuentran dentro de la administración. Sin embargo, esto suscita nuevas preguntas, como por ejemplo una vez realizadas las enseñanzas sobre la metodología del Diseño de Servicios, cómo se mantiene el proceso de innovación dentro del trabajo diario en una estructura administrativa tan estática como es la actual. Quizá sea necesario plantearse la dificultad añadida de mantener las nuevas prácticas de innovación dentro del sistema y resulte de interés.

5. Bibliografía

Bason, C. (2010). *Leading Public Sector Innovation. Co-creating for a better society*. Policy Press Bristol. Bristol, England.

Bason, C. (2013). Design-Led Innovation in Government. *Stanford Social Innovation Review*,

- 11(2), 15–17. Retrieved from <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=85916309&site=ehost-live>
- Borins, S. (2006). The Challenge of Innovating in Government. In *innovation Management series - IBM center for The Business of Government*. Retrieved from <http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/BorinsInnovatingInGov.pdf>
- Chen, C. A., & Bozeman, B. (2012). Organizational risk aversion: Comparing the public and non-profit sectors. *Public Management Review*, 14(3), 377–402. <https://doi.org/10.1080/14719037.2011.637406>
- Connah, G. (2019). Restarting Britain 2. Design and public services. *From Cambridge to Lake Chad: Life in Archaeology 1956–1971*, 1–9. <https://doi.org/10.2307/j.ctvndv5f6.4>
- Deserti, A., & Rizzo, F. (2014). Design and the Cultures of Enterprises. *Design Issues*, 30(1), 36–56. https://doi.org/10.1162/DESI_a_00247
- Design Council. (2013). Design for Public Good. *Annual Review of Policy Design*, 1(1), 1–50. Retrieved from <http://ojs.unbc.ca/index.php/design/article/viewFile/540/479>
- Dunne, D. (2018). Implementing design thinking in organizations: an exploratory study. *Journal of Organization Design*, 7(1). <https://doi.org/10.1186/s41469-018-0040-7>
- Grönroos, C. (2006). Adopting a service logic for marketing. *Marketing Theory*, 6(3), 317–333. <https://doi.org/10.1177/1470593106066794>
- Harris, M., & Albury, D. (2009). *The innovation imperative. Why radical innovation is needed to reinvent public services for the recession and beyond*. <https://doi.org/10.1177/104649640103200103>
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public Money and Management*, 25(1), 27–34. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x>
- HM Government. (2011). *Open Public Services White Paper*. Retrieved from <http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/open-public-services-white-paper.pdf%5Cnhttp://www.openpublicservices.cabinetoffice.gov.uk/>
- Joly, M. P., Teixeira, J., Patrício, L., & Sangiorgi, D. (2017). Identifying and Systematizing Multidisciplinary contributions to Service Design. *The 15th International Research Symposium on Service Excellence in Management*, (July).
- Mintrom, M., & Luetjens, J. (2016). Design Thinking in Policymaking Processes: Opportunities and Challenges. *Australian Journal of Public Administration*, 75(3), 391–402. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12211>
- Moore, M. H. (2009). Networked Government: Survey of Rationales, Forms, and Techniques. In S. Goldsmith & D. F. Kettl (Eds.), *Unlocking the Power of Networks: Keys to High-Performance Government*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Mulgan, G. (2007). *Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously*. (April).
- Mulgan, G., & Albury, D. (2013). Innovation in the public sector. *Handbook of Innovation in Public Services*, (October), 238–249. <https://doi.org/10.4337/9781849809757.00026>
- Nambisan, S. (2008). Transforming Government Through Collaborative Innovation. In *Innovative Series*.
- National Audit Office. (2009). Innovation Across Central Government. In *Innovation*. Retrieved from <http://www.nao.org.uk/report/innovation-across-central-government/>
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>

- Pollitt, C. (2001). Clarifying convergence: Striking similarities and durable differences in public management reform. *Public Management Review*, 3(4), 471–492. <https://doi.org/10.1080/14616670110071847>
- Rizzo, F., Deserti, A., & Cobanli, O. (2016). Service Design in Public Sector: Boosting innovation through design. *ServDes. 2016 Fifth Service Design and Innovation Conference*, 448–457.
- Rodriguez, L., & Peralta, C. (2014). From Product to Service Design: A Thinking Paradigm Shift. *FormAkademisk - Forskningstidsskrift for Design Og Designdidaktikk*, 7(3), 1–27. <https://doi.org/10.7577/formakademisk.801>
- Salamon, L. M. (Ed.). (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press.
- Sangiorgi, D. (2015). Designing for public sector innovation in the UK: Design strategies for paradigm shifts. *Foresight*, 17(4), 332–348. <https://doi.org/10.1108/FS-08-2013-0041>
- Sangiorgi, D., & Junginger, S. (2015). Emerging Issues in Service Design. *The Design Journal*, 18(2), 165–170. <https://doi.org/10.2752/175630615X14212498964150>
- Schmiedgen, J., Rhinow, H., Köppen, E., & Meinel, C. (2015). *Parts Without a Whole? The current State of Design Thinking Practice in Organizations*. Postdam.
- Serpa, S., & Ferreira, C. M. (2019). The Concept of Bureaucracy by Max Weber. *International Journal of Social Science Studies*, 7(2), 12. <https://doi.org/10.11114/ijsss.v7i2.3979>
- Service Design Network. (2016). Service Design Impact Report. In *Service Design Network*. Retrieved from www.service-design-network.org
- Vargo, S. L. & Lusch, R. F. (2018). Service-dominant logic: What it is, what it is not, what it might be. In *The service-dominant logic of marketing: Dialog, debate, and directions* (pp. 43–56).
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2008). Service-dominant logic: Continuing the evolution. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 36(1), 1–10. <https://doi.org/10.1007/s11747-007-0069-6>
- Wise, L. R. (2002). Public Management Reform: Competing Drivers of Change. *Public Administration Review*, 62(5), 556–567. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00237>

Comunicación alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

