

Innap Innova

Innovación en las Administraciones Públicas

MANUEL ARENILLA SÁEZ
RICARDO GARCÍA VEGAS

Innovación social

La integración social
en la Administración Pública



netbiblo

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Innovación social



MANUEL ARENILLA
RICARDO GARCÍA

Innovación social

La integración social en la
Administración Pública

netbiblo

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

INNOVACIÓN SOCIAL

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

QR code es una marca registrada por Denso Wave, inc.

DERECHOS RESERVADOS 2013, respecto a la primera edición en español, por

© INAP

© Netbiblo, S. L.

netbiblo

www.netbiblo.com

NETBIBLO, S. L.

c/. Rafael Alberti, 6 bajo izq.

Sta. Cristina 15172 Oleiros (La Coruña) – Spain

tlf: +34 981 91 55 00 • fax: +34 981 91 55 11

www.netbiblo.com editorial@netbiblo.com

Miembro del Foro Europeo de Editores

ISBN: 978-84-15562-40-5

Depósito Legal: C-843-2013

NIPO: 635-14-038-6 (formato papel)

NIPO: 635-14-039-1 (formato electrónico)

Imagen interior: © James Thew

Impreso en España – Printed in Spain

El autor, Manuel Arenilla Sáez, ha renunciado a los beneficios generados por los derechos de autor resultantes de la comercialización de esta obra.

Los autores



Manuel Arenilla Sáez es doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid, catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos desde 2005 y Administrador Civil del Estado, en excedencia, desde 1985. En la actualidad es Director del Instituto Nacional de Administración Pública (España). Ha sido director del Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos (2005-2010), Consejero del Gobierno de La Rioja (1995 y 2002) y Vicedecano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada (1992-1995). Es miembro del Consejo Director de la Ciudad de Madrid (2006), codirector del Master Universitario en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y miembro del Consejo Académico del Máster de Dirección y Gerencia Pública de la UNIR.

Ricardo García Vegas es licenciado en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Fermín Toro (Venezuela), Ph.D (c) Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid, Máster en Estudios Políticos Aplicados por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (España), Gestor de Proyectos de Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible por la Universidad Complutense de Madrid y Especialista en Gerencia Pública por el Instituto de Estudios Superiores de Administración (Venezuela). Desde el año 2007, desempeña su labor como investigador en el Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Ha participado en diversos proyectos de investigación competitivos y en proyectos de asistencia técnica dirigidos a gobiernos autonómicos y locales en España.

Innap Innova



La Administración Pública es una pieza clave en una sociedad avanzada, pues le ha encomendado la satisfacción de muchas de sus necesidades y expectativas mediante una serie de políticas públicas encaminadas a lograr la cohesión e integración social y una democracia de alta calidad. Una gestión pública moderna, ágil, eficiente y acertada es determinante para lograr una sociedad con mayores cotas de bienestar y de calidad de vida.

Su compromiso con la democracia debe orientarla a activar a los ciudadanos en su responsabilidad con la sociedad y con las instituciones políticas, para lo que debe ser éticamente ejemplar y favorecer el conocimiento político y social entre los ciudadanos. De esta forma, se podrá reducir la distancia de los ciudadanos con los políticos y la Administración. Se trata de que los ciudadanos tengan más poder y libertad y de generar confianza social y política, que son indispensables para avanzar social y económicamente.

La Administración Pública debe asumir un papel de liderazgo respecto a la innovación, a través de la mejora de los servicios públicos, la orientación a la ciudadanía y a las empresas y la eficiencia operativa. En este sentido, la innovación pública debe entenderse como la aplicación de ideas y prácticas novedosas en el ámbito de la gestión pública con el objetivo de generar valor social.

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) tiene como objeto seleccionar empleados públicos que en su actuación puedan garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos; formar a estos empleados, en especial a los directivos, en la innovación y el cambio, e investigar los principales fenómenos que afectan a la Administración con el fin de transformarla. Para cumplir esta importante responsabilidad, el INAP debe contar con principios y valores

sólidos que fundamenten su actuación; y, así, hemos adoptado los de eficacia, aprendizaje en equipo, orientación al ciudadano, transparencia, ejemplaridad, autonomía y responsabilidad.

En el INAP creemos que el futuro se construye desde ahora y lo nuevo, lo que está por venir, ya se encuentra entre nosotros; para descubrirlo es necesario hacer un ejercicio de reflexión y de participación. Así lo ha hecho el INAP durante los últimos meses mediante la elaboración de su primer Plan Estratégico, cuyo fruto es una clara orientación hacia la innovación y el cambio que deseamos transmitir a nuestro entorno y que nos mueve a ejercer un papel de liderazgo en las Administraciones españolas y a ser referente internacional en la generación y difusión de conocimiento y aprendizaje innovadores y transformadores, para promover una buena Administración orientada al bien común.

Si la innovación en el sector privado se orienta a la mejora de la competitividad y, de esta manera, a la generación de valor económico, la innovación pública persigue la consecución de unas políticas públicas que satisfagan mejor las necesidades sociales y unos servicios públicos de mayor calidad; por lo tanto, la misión debe ser construir una Administración innovadora y abierta que ofrezca a la sociedad servicios de calidad, eficientes, eficaces y seguros. Para ello debe colaborar con su entorno, impulsar o activar a los ciudadanos para que actúen en el ámbito público, *contando con las personas como protagonistas del cambio*.

Con el objetivo de contribuir a crear una cultura innovadora en la Administración Pública, el INAP ha impulsado la creación de una serie editorial denominada Innap Innova, que propone la edición de libros divulgativos en formato *pocket*, materiales multimedia de sensibilización en diversas facetas de innovación y eventos para compartir ideas innovadoras.

Manuel Arenilla Sáez
Director del INAP

Contenido



1. El desafío de los problemas sociales	
1.1. ¿Nuevos problemas sociales?	12
1.2. Frente a los nuevos desafíos: Nuevas capacidades.....	17
1.3. Palancas de cambio	20
2. Apuntes sobre la innovación social	
2.1. ¿Por qué hay que hablar de innovación social?.....	26
2.2. ¿Cómo definir la innovación social?	27
2.3. ¿Qué es la innovación social?	30
2.4. Otros conceptos clave y su relación con la innovación social	35
2.5. Recorrido histórico de la innovación social	42
2.6. ¿Cómo innovar? Etapas de la innovación social	50
3. Innovación social y sector público	
3.1. Puesta en valor de la perspectiva relacional.....	62
3.2. La innovación social como palanca de cambio en el sector público	63
3.3. La importancia de las 4 C	73

4. Propuestas para un plan de acción sobre innovación social	
4.1. Recomendaciones para la promoción de la innovación social	82
4.2. El obstáculo de la financiación	87
4.3. Una experiencia exitosa de promoción de la innovación social: Los Planes de Barrio de la ciudad de Madrid	90
Bibliografía	97

Capítulo 1

El desafío de los problemas sociales



1.1. ¿Nuevos problemas sociales?

La crisis económica y financiera iniciada en 2008 ha puesto de relieve la dificultad de muchos gobiernos para implementar fórmulas eficaces que les permitieran contrarrestar sus efectos devastadores en la vida de los ciudadanos. Según la Organización Internacional del Trabajo solo dos años después de haberse iniciado la crisis, cerca de 27 millones de personas en todo el mundo habían perdido sus empleos y otro importante número de trabajadores habían aceptado alguna modificación en sus relaciones laborales, ya sea la reducción de sus horas de trabajo o de su salario.

La percepción generalizada es que las organizaciones públicas han visto mermada su capacidad para mejorar o implantar marcos reguladores que garanticen la estabilidad económica y financiera; adoptar medidas que protejan a los grupos más vulnerables de la población; y promover niveles de crecimiento económico que sean armónicos en cuanto a la distribución de sus beneficios y sostenibles en el tiempo. El Foro Económico Mundial llamó la atención en 2012 sobre los riesgos globales y la creciente pérdida de confianza en las instituciones políticas. La mayoría de los ciudadanos mantienen una visión negativa sobre el futuro que les espera y dudan de la eficacia de sus gobernantes para hacer frente a los desafíos del momento.

La crisis no fue más que el detonante de una realidad que viene configurándose en las últimas décadas. No solo se trata de una fase de contracción económica, que puede superarse con la mejora en los indicadores macroeconómicos y la estabilidad de los mercados. Se trata de una realidad que pone en cuestión las habilidades y los recursos que tradicionalmente se han empleado para solucionar los problemas que afectan a la población.

Si bien los problemas sociales han estado siempre presentes en la evolución de la humanidad, en las últimas décadas han adquirido un nuevo cariz debido a la conjunción de importantes

cambios como: el avance de la globalización; el acelerado desarrollo científico tecnológico; la transformación de los modelos económicos; la expansión de la democracia; o la modificación de los patrones de conducta de los ciudadanos (Bepa, 2011: 21; Howaldt y Schwarz, 2010: 4).

La modernidad ha desencadenado importantes mejoras en la vida de las personas, pero ha confirmado la máxima de que todo acto humano es generador de riesgo (Piquemal, 2010: 1218). Esta premisa también la planteó Beck (1998: 25) cuando al construir el concepto de la sociedad del riesgo abordó las consecuencias que ha traído consigo el paso de un modelo de sociedad industrial, a un modelo de sociedad moderna y global sustentada en el desarrollo científico-tecnológico.

Los problemas convencionales a los que históricamente se ha enfrentado la humanidad han ido tomando otras formas, mientras surgen nuevos problemas con la posibilidad de generar daños extensos e irreversibles. El terrorismo, las pandemias, el crimen organizado, las crisis económicas y sus efectos globales, y los desequilibrios derivados de la concentración de la riqueza son una muestra de problemas que se han ido transformando en el tiempo, poniendo a prueba la capacidad de actores públicos, privados y sociales para enfrentarlos. Por otra parte, el cambio climático y sus efectos perjudiciales en la pesca, la agricultura, y en la propia biodiversidad es un ejemplo de los nuevos problemas que deben ser atendidos con urgencia.

Los especialistas coinciden en afirmar que los problemas sociales se caracterizan por contar con tres atributos: alto grado de complejidad, dinamismo y diversidad¹. En definitiva, no dejan de ser problemas perversos, como se han denominado al abordar los dilemas de la planificación en el ámbito público (Rittle y Webber, 1973: 160).

¹ Autores como Kooiman (2005: 59) emplean la complejidad, el dinamismo y la diversidad para caracterizar las tendencias de las sociedades modernas. Su aporte sirve de base para entender los problemas que afectan actualmente a la población.

1.1.1. Complejidad

La complejidad se ve reflejada en la dificultad para establecer una definición exacta y mayoritariamente aceptada del problema, no solo por la multiplicidad de actores que intervienen en la dinámica social, sino también por las propias características de la realidad que se aborda. Rittle y Webber (1973: 160) llamaron la atención sobre la existencia de problemas que pueden ser claramente definidos, separados y atendidos con soluciones específicas, pero los autores han destacado que los problemas sociales escapan habitualmente de esta categorización.

Cuando se trata de definir un problema social, los actores involucrados deben hacer un extraordinario esfuerzo para identificar con precisión cuáles son sus causas y principales consecuencias. Sin embargo, no es una tarea fácil. Muchas de estas causas y consecuencias no se encuentran a simple vista o permanecen ocultas a los ojos de cualquier analista. En este sentido, existe el riesgo de que la formulación del problema se sustente en una información incompleta de la realidad social, lo que a la larga limitaría la eficacia de cualquier solución que pretenda implementarse.

Se puede creer que la formulación de un problema y la definición de soluciones son dos etapas que forman parte de una misma secuencia lógica. Se aplicaría la regla: a un problema una solución, pero esta relación no es tan clara en los problemas sociales. No existen alternativas únicas y en muchos casos una solución que se consideraba en un principio altamente eficaz, puede generar situaciones imprevistas que requieran a medio o largo plazo la puesta en marcha de medidas complementarias para resolver el mismo problema.

Por otra parte, la identificación del marco espacial en el que se desarrolla un problema es un paso necesario para su adecuada formulación y la definición de soluciones certeras. A

primera vista, hay problemas micros (que afectan a las personas en sus comunidades) o problemas macros (de carácter más global y regional), pero los problemas sociales no responden en la actualidad a marcos espaciales tan específicos.

La interconexión de los eventos que se suscitan en el mundo hace que un problema de origen local pueda extender sus efectos globalmente y viceversa.

La complejidad se manifiesta en la dificultad de los actores para enmarcar los problemas en una sola dimensión espacial a la hora de abordarlos eficazmente.

1.1.2. Dinamismo

Al hablar de dinamismo se hace referencia a la capacidad de los problemas sociales para transformarse, impulsar cambios y generar otras situaciones de riesgo que puedan afectar el bienestar de las personas. Un problema social puede ser al síntoma de otro problema de mayor envergadura, por eso la adopción de medidas oportunas para su atención adquiere especial relevancia en estas circunstancias.

Tras la implementación de una solución que pueda considerarse eficaz, pueden surgir nuevos retos que ponen en jaque los logros alcanzados hasta el momento. En 1996, los horticultores de la Quebrada de Humahuaca (Argentina) decidieron atender los problemas de producción y comercialización que les afectaban creando una cooperativa para colocar sus productos en el mercado y eliminar cualquier tipo de intermediario. Pero la crisis económica que vivió ese país en el año 2000 puso a prueba la capacidad innovadora de los horticultores para superar las turbulencias del mercado que amenazaba con afectar

la sostenibilidad de su proyecto. Optaron por reinventarse y promover los cultivos andinos ancestrales que, además de abrirles nuevos mercados, les permitieron disminuir los costes de producción, gracias al conocimiento y a la experiencia de los miembros de la comunidad (Rey y Tancredi, 2010: 52).

1.1.3. Diversidad

Los problemas sociales tienen como tercera característica la diversidad, esto significa que pueden manifestarse en múltiples ámbitos de acción que afectan sensiblemente la vida de las personas como: la salud, la educación, la economía, el transporte, la seguridad alimenticia y el medioambiente, etc. En cada ámbito, los problemas tienen una serie de singularidades que ponen en evidencia la necesidad de obtener y sistematizar información especializada para su debida atención.

En este punto surgen serias dificultades. La obtención de información tiene un alto coste que no puede ser afrontado por todos los actores del sistema social, ni por los propios ciudadanos individualmente considerados. Esta dificultad se acrecienta cuando los problemas sociales son transversales en cuanto a su formulación, causas y consecuencias. En este caso, se requiere una visión multidisciplinar para describir la realidad, así como habilidades específicas para orientar los recursos disponibles a la consecución de objetivos comunes.

Para 2050 se espera que el mundo duplique su población urbana, lo que pondrá a prueba la capacidad de la humanidad para desarrollar en los próximos 40 años la misma dotación de viviendas, infraestructuras básicas y servicios que ha logrado construir en los últimos 4.000 años (World Economic Forum, 2012: 18). Este es un buen ejemplo de cómo un problema afecta de forma transversal múltiples ámbitos de acción, poniendo en evidencia la importancia de adoptar soluciones que estén plenamente articuladas entre sí.

1.2. Frente a los nuevos desafíos: Nuevas capacidades

Una de las enseñanzas más valiosas de la crisis económica y financiera iniciada en 2008 es que no es posible atender los problemas de las sociedades de hoy con las capacidades de los últimos 20 años. Esta premisa afecta tanto a las organizaciones públicas, como al resto de actores que intervienen en el espectro social (empresas privadas y organizaciones civiles) y a los ciudadanos individualmente considerados.

Cuando se habla de capacidades se hace referencia a las habilidades de las personas, instituciones y sociedades para desempeñar sus funciones, resolver problemas y alcanzar objetivos de manera sostenible (UNPD, 2010: 2). Son el resultado de un proceso continuo de aprendizaje a partir de las experiencias propias y del intercambio de recursos con otros actores que intervienen en la dinámica social.

Las entidades vecinales de los barrios más desfavorecidos de la ciudad de Madrid (España) se incorporaron activamente a las tareas de formulación, implementación y evaluación de los Planes de Barrio desarrollados por su Ayuntamiento y la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid. En un primer momento, tenían la clara convicción de que la experiencia que habían acumulado en la lucha vecinal era garantía suficiente para poner en marcha actuaciones efectivas orientadas a fomentar el reequilibrio social y territorial de la ciudad.

Sin embargo, la complejidad de los problemas abordados y los efectos de la crisis económica mostraron las limitaciones de muchas entidades vecinales para cumplir eficazmente con ciertas tareas como: el diagnóstico y la definición de los problemas, la movilización de los vecinos, o el establecimiento de alianzas estratégicas con otros actores sociales para llevar a cabo programas de impacto social. Algunos miembros de las

entidades vecinales suelen sintetizar sus limitaciones en una sola frase: tenemos escasa capacidad organizativa para afrontar con nuevos métodos las crecientes demandas ciudadanas.

El caso de las entidades vecinales de Madrid confirma la importancia de contar con nuevas capacidades para enfrentar los viejos y nuevos problemas sociales. La forma tradicional como las organizaciones públicas, las empresas privadas y las organizaciones civiles han dado respuestas a las demandas sociales ya no es suficiente. Se requieren nuevas habilidades, no solo para abordar eficazmente los problemas, sino también para lograr una verdadera transformación del entorno social.

1.2.1. Capacidad administrativa

Desde una óptica interna, el concepto de capacidad administrativa resume el conjunto de habilidades y recursos técnico-organizativos que requiere cualquier actor público, privado o social para cumplir con sus funciones y alcanzar los objetivos propuestos. En la teoría de las organizaciones públicas se relaciona este concepto con la eficacia de la Administración Pública para implementar las decisiones políticas que se hayan adoptado.

Los recursos humanos y el modelo de organización son dos variables clave para entender la capacidad administrativa y determinar el potencial de un actor a la hora de tratar los problemas sociales.

Una escasa cualificación de los miembros de la organización; rigidez en los puestos de trabajo; o un control excesivo en el ejercicio de las tareas asignadas son factores que reducen las

capacidades de los actores para intervenir en circunstancias de alta complejidad e incertidumbre.

No es posible implementar soluciones efectivas en un marco normativo rígido que limite la autonomía de sus miembros en la toma de decisiones y reduzca la flexibilidad de las organizaciones para adaptarse a los cambios del entorno. Esta situación se agrava si el modelo de organización se convierte en la principal causa de los fallos de coordinación. Si favorece la implantación de una cultura organizativa de carácter inmovilista que prime los procesos frente a los resultados y que no haga de la medición una herramienta eficaz para valorar las transformaciones sociales.

Una eficiente estructura administrativa ha permitido a la Asociación Pesquera “Flor de Yancacauha” (Perú) mantener el éxito de su proyecto de producción sostenible de truchas, cuyo objetivo final es mejorar los ingresos y la calidad de vida de la comunidad. La forma de organización que han adoptado, las técnicas de producción desarrolladas y la capacidad de sus miembros para enfrentar los desafíos del entorno se han considerado elementos innovadores del proyecto (Rodríguez y Alvarado, 2008: 167-168).

1.2.2. Capacidad relacional

Desde una óptica externa, son determinantes las habilidades de un actor para establecer redes de cooperación con otros actores del entorno. El concepto de capacidad relacional podría utilizarse para categorizar este tipo de habilidades. Abarca la capacidad para identificar actores clave y establecer alianzas en torno a objetivos comunes, así como para lograr acuerdos que promuevan el intercambio de recursos estratégicos entre los miembros de una red; especialmente, de aquellos que favorecen la implementación de soluciones efectivas a los problemas sociales.

Formación i Treball (España) es una organización que se dedica a la inserción laboral de personas con especiales dificultades para integrarse al mercado laboral. Desarrolla además un programa de entrega social, a través del cual gestiona el abastecimiento de ropa, muebles y equipamientos del hogar a familias de escasos recursos.

Cuando se planteó la posibilidad de convertir el servicio de recogida de ropa de segunda mano en un proyecto empresarial exitoso que promoviera la generación de empleo, fue necesario establecer mecanismos de colaboración con otros actores. Sus miembros llegaron a la conclusión de que una organización con sus características no es capaz de emprender por sí sola un proyecto que requiera una importante inversión productiva. Con el apoyo de la empresa privada y de otras organizaciones sociales fue posible crear la red Ropa Amiga que tiene entre sus objetivos recoger territorialmente la ropa de segunda mano de manera eficiente y rentable (Vernis, 2009: 124).

1.3. Palancas de cambio

Los actores públicos, privados y sociales cuentan hoy en día con dos importantes palancas de cambio para afrontar los problemas sociales. Se trata por un lado del valor que ha adquirido la generación del conocimiento, así como la puesta en marcha de mecanismos para su intercambio entre los actores públicos, privados y sociales. Por otro lado, el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación y sus repercusiones en los patrones de vida de las personas.

1.3.1. El valor del conocimiento

Desde la década de los noventa del siglo pasado, los organismos multilaterales como la Organización para la Cooperación y

el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial (BM) han venido insistiendo en la idea de que el progreso está asociado cada vez más con la generación, distribución y aplicación del conocimiento. Es decir, el conocimiento se ha convertido en un factor clave del desarrollo que progresivamente va desplazando a otros factores tradicionales del modelo económico heredado de la Revolución Industrial.

Además, el conocimiento se ha convertido en una palanca de cambio para desarrollar soluciones efectivas a los problemas sociales. Los gobiernos están adoptando políticas para favorecer la generación del conocimiento a través de la investigación y la consolidación de modelos educativos más competitivos. Las empresas invierten parte de sus ganancias en la renovación de productos y procesos productivos, así como en la búsqueda de ideas novedosas que le permitan mantener posiciones ventajosas en el mercado. Por su parte, las organizaciones sin fines de lucro se apoyan en la experiencia de sus miembros y de las comunidades donde actúan, para crear proyectos e iniciativas rompedoras que transformen el entorno.

El conocimiento es un activo capaz de impulsar importantes cambios sociales. Sin embargo, su producción y aplicación para la atención de los problemas y necesidades de la población requiere la puesta en marcha de procesos dinámicos de intercambio de recursos entre los ciudadanos, los actores públicos, privados y sociales, así como la adopción de medidas para limitar las barreras que impiden el flujo de información. Todos tienen algo que compartir y la articulación de ese algo es la base para generar ideas novedosas y transformar a la sociedad.

1.3.2. Las nuevas tecnologías

Las nuevas tecnologías son consideradas una valiosa palanca de cambio para enfrentar la complejidad de los problemas

sociales. Los datos sobre la evolución de las tecnologías en el mundo reflejan esta realidad. Según la Unión Internacional de Telecomunicaciones para 2010 el 35 % de la población tenía acceso a productos o servicios on-line.

De acuerdo con el Foro Económico Mundial hay 5 mil millones de aparatos electrónicos conectados a Internet y se espera que esa cifra se incremente hasta los 31 mil millones en 2015. A estos datos habría que sumar el crecimiento exponencial que han tenido las redes sociales en los últimos años y el uso masivo de aplicaciones sencillas de todo tipo.

Los avances tecnológicos han propiciado la creación de nuevas formas y espacios de interacción entre las personas. Las ventajas que ofrecen la conectividad de Internet, la reducción de los costes de la comunicación y la diversidad de medios electrónicos disponibles han creado un marco favorable para esta importante transformación. Las personas van desarrollando nuevas capacidades basadas en los modelos relacionales que sustentan la idea de "estar conectado". Entre ellas, disponen una forma distinta de valorar la realidad social porque las distancias se acortan y los problemas parecen más cercanos. Además, pueden emplear diversos recursos electrónicos que tengan a mano para obtener, sistematizar y difundir información.

No hay que obviar que las mismas ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías traen consigo nuevas situaciones de riesgo que afectan al bienestar de las personas. Son situaciones que requieren a su vez del desarrollo de nuevas capacidades para mitigar sus consecuencias. El mayor de los riesgos es que la explotación de las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías profundice las desigualdades en la población; que una parte importante quede rezagada frente a estos cambios, debido a cuestiones sociodemográficas o a su lugar de origen.

El proyecto Red Guadalinfo iniciado en 2002 en la región de Andalucía (España) ha sabido utilizar las oportunidades

que brindan las nuevas tecnologías y los nuevos patrones de comportamiento que van arraigando en la población para promover el desarrollo de iniciativas novedosas entre los ciudadanos. El objetivo de esta organización es apoyarse en las nuevas tecnologías para brindar a las personas espacios, recursos, conocimientos y herramientas que les permitan poner en marcha sus ideas.

Con las acciones que llevan a cabo ponen las nuevas tecnologías al servicio de todos, reduciendo las diferencias que puedan existir en la población. A lo largo de estos años, la Red Guadalinfo ha logrado consolidar cerca de 1.000 centros públicos de acceso a Internet y capacitación tecnológica; alrededor de 25 centros de comunidades andaluzas en el exterior; una red de 200 dinamizadores; 770 gobiernos locales implicados, y más de 3.500 entidades públicas y privadas conectadas².

² Para mayor información de esta iniciativa puede accederse a su portal web: www.guadalinfo.es

Capítulo 2

Apuntes sobre la innovación social



2.1. ¿Por qué hay que hablar de innovación social?

Un primer argumento para establecer la importancia de la innovación social se basa en el concepto de resiliencia adaptado al análisis de los sistemas sociales. Las sociedades actuales están sometidas a una serie de perturbaciones y situaciones de riesgos que solo pueden superarse con el desarrollo de capacidades distintas a las ya existentes. Son capacidades que permiten enfrentar los problemas complejos con alternativas novedosas y es ahí donde la innovación social ocupa un lugar central.

Se plantea como un enfoque útil para transformar las relaciones sociales. Para articular la creatividad y los recursos de las personas en torno a procesos innovadores que aporten soluciones eficaces y efectivas a los problemas que les afectan. Así se ha entendido, por ejemplo, en el País Vasco (España) donde Innobasque, una instancia creada para la promoción de la innovación, ha hecho de la innovación social un eje central de sus actuaciones. La concibe como una valiosa oportunidad para mejorar los niveles de bienestar de la población, mediante la generación de iniciativas rompedoras que impulsen el crecimiento económico y el empleo.

La innovación social favorece la creación de estructuras de oportunidad para empoderar a los ciudadanos y crear espacios de diálogo que refuerzan sus derechos y libertades básicas. Esto porque la innovación solo es posible con la adopción de modelos abiertos y colaborativos que propicien el intercambio de conocimiento e información y hagan del ciudadano el epicentro del proceso innovador. No solo en su papel como potencial beneficiario de las ideas que se desarrollan, sino también como promotor del cambio social.

2.2. ¿Cómo definir la innovación social?

La definición de innovación social se presenta en la literatura de forma bastante escurridiza y en muchos casos confusa. Las fronteras con otros conceptos similares no están muy claras y se tiende a etiquetar como innovación social todo aquello que resuelve un problema de forma novedosa. Sin embargo, para tratar de clarificar el significado de la innovación social hay que partir de la definición de innovación y establecer posteriormente su relación con el componente social del concepto (Phills *et al.*, 2008: 37).

La innovación hace referencia a productos o procesos que introducen mejoras significativas en la forma como se resuelven los problemas o se hacen las cosas, de tal manera que el impacto de sus resultados genera un punto de inflexión con respecto a los planteamientos anteriormente utilizados.

De esta definición se desprenden tres cuestiones que dan las primeras pistas para ir configurando la definición de innovación social. En primer lugar, cuando se habla de productos y procesos se establece un abanico importante de aspectos que pueden ser considerados una innovación (ideas, estrategias, movimientos, etc.). Esta posibilidad tiene cierta lógica, pues se cometería un error si únicamente se asocia la innovación a un producto excluyendo otras manifestaciones de la creatividad humana como usualmente se hace al vincular la innovación con la creación de productos tecnológicos.

En segundo lugar, la definición que se propone plantea que las innovaciones se orientan a la resolución de problemas o a la introducción de cambios en la forma como se hacen las

cosas. Este aspecto es central para enfocar el concepto de innovación en un determinado campo (empresarial, público y social) en función del tipo de problema que se aborde. Otro aspecto central es que la innovación debe suponer un cambio de la dinámica que prevalece en su ámbito de aplicación, es decir que suponga una importante mejora en la forma como se venían haciendo las cosas.

En tercer y último lugar, se establece que la innovación genera un punto de inflexión con respecto a lo anterior. Es una perspectiva que vincula la innovación no solo con la optimización o mejora de las alternativas existentes, sino también con profundas transformaciones del sistema social en cuanto a las estructuras y los modelos dominantes.

De forma sintética puede afirmarse que una innovación debe cumplir con las siguientes condiciones (Phills *et al.*, 2008: 37):

- Que sea novedosa. No tiene porque ser una creación nueva, las innovaciones más destacadas surgen de productos o procesos ya existentes. Pero es imprescindible que el innovador introduzca cambios significativos de tal forma que sus potenciales beneficiarios o usuarios asuman el producto o proceso como algo totalmente nuevo. Lo más importante de la innovación es la originalidad de su planteamiento.
- Que traiga consigo mejoras. Una innovación debe ser más eficaz que el resto de las alternativas existentes, en cuanto a la solución de problemas o la satisfacción de las necesidades que aborda. Esta condición permite diferenciar una innovación de otros productos o procesos que, si bien cumplen sus objetivos iniciales, van presentando serias limitaciones en el tiempo para resolver los problemas que motivaron su implementación.
- Que sea sostenible. Es fundamental que el producto o proceso innovador esté plenamente consolidado, es decir haber superado las etapas de prueba y ajuste. Debe tener

un cierto grado de autonomía financiera y técnica que le permita mantenerse vigente en el tiempo.

- Que sea adoptado por otros. Los productos o procesos innovadores deben ser difundidos con el objetivo de promover su utilización por los potenciales usuarios o beneficiarios. Esto supone que las personas al tener conocimiento de su existencia, adopten la innovación debido a su eficacia y ventajas comparativas.
- Que genere algún tipo de valor. Una innovación debe traer consigo una serie de externalidades positivas que marquen una importante diferencia con otros productos o procesos utilizados previamente. El principio básico que guía esta condición es que los usuarios o beneficiarios obtengan más de lo que esperan.

El componente social del concepto de innovación social define la orientación del producto o proceso innovador. Centra su objetivo en los problemas que afectan al bienestar de las personas y en la satisfacción de sus principales necesidades. El punto de inflexión promovido por la innovación está vinculado con su impacto social y con la transformación de las relaciones humanas. De ahí que el concepto de cambio social sea capital para entender la relevancia de la innovación, más allá de sus efectos positivos sobre un hecho concreto.

Además de sus objetivos, el componente social determina las características de los medios que deben utilizarse para su consecución. Preservar los derechos y libertades básicas se convierte en una condición fundamental a la hora de valorar el cómo de la innovación. Un producto o proceso innovador por ejemplo, debe estar en armonía con el medioambiente y favorecer el respeto de principios fundamentales como la justicia y la equidad social. Bajo esta perspectiva, no se entendería un producto innovador que se sustente en la desigualdad social como palanca para maximizar sus beneficios y alcanzar los objetivos propuestos.

2.3. ¿Qué es la innovación social?

Son múltiples las definiciones planteadas en la literatura especializada sobre innovación social. No obstante, en todos los casos que se reseñan a continuación el componente social determina los objetivos de la innovación y se plantea como un elemento central a la hora de valorar su impacto en la configuración de un nuevo modelo de relaciones sociales.

Tabla 2.1. Diversas definiciones de innovación social.

Autores	Definición
Mulgan <i>et al.</i> (2007: 8)	Actividades y servicios innovadores que buscan satisfacer una necesidad social y que son, en su mayoría, desarrollados y difundidos a través de organizaciones cuyos objetivos primarios son de carácter social
Phills <i>et al.</i> (2008: 39)	Soluciones nuevas a problemas sociales que son más eficaces, eficientes y sostenibles que las alternativas existentes. El valor generado se acumula principalmente en la sociedad en su conjunto y no en los particulares
Moulaert (2009: 12)	Satisfacción de las necesidades humanas a través de la transformación de las relaciones sociales. Son transformaciones que mejoran los sistemas de gobernanza mediante los cuales se prestan bienes y servicios a las personas
Westley y Antadze (2010: 2)	Proceso de introducción de nuevos productos, procesos o programas que cambian profundamente las creencias, las rutinas básicas de los recursos y los flujos de autoridad del sistema social en el que la innovación se produce
Bepa (2011: 33)	Nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que cumplen simultáneamente la satisfacción de las necesidades sociales (más eficazmente que otras alternativas) y crean nuevas relaciones sociales de colaboración
Harayama y Nitta (2011: 14)	Nuevas estrategias, conceptos, ideas y organizaciones que responden a las necesidades sociales de todo tipo (desde las condiciones de trabajo, la educación para el desarrollo comunitario y la salud) que se extienden y fortalecen a la sociedad civil

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión bibliográfica.

Llegados a este punto, la innovación social puede definirse como el desarrollo de productos o procesos novedosos que, estando orientados a la resolución de los problemas más acuciantes de las personas y a la satisfacción de sus principales necesidades, suponen una mejora de las condiciones anteriores,

así como una transformación del entorno social y de las relaciones humanas.

Esta definición tiene en cuenta las tres cuestiones básicas que se describieron en el apartado anterior. Incluye los productos y procesos como la manifestación más tangible de la innovación, teniendo en cuenta que la creatividad humana no tiene límites y, por tanto, debe primar una visión amplia y no restringida en este sentido. La innovación social puede ser una tecnología, un principio, una idea, una ley, un movimiento social, una política pública o una combinación de todos los anteriores (Phills *et al.*, 2008: 39).

Se delimita el objetivo de la innovación a la resolución de problemas sociales y a la satisfacción de las necesidades básicas de las personas. El componente social adquiere relevancia para diferenciar la innovación social de otros conceptos afines. Su objetivo prioritario es atender los problemas y necesidades más acuciantes de las personas, pero con un elemento diferenciador de otras innovaciones. Las soluciones que se implanten deben suponer una transformación del entorno social y de las propias relaciones humanas.

Así, el proyecto de educación inclusiva implementado por la Institución Educativa Sagrado Corazón de Jesús en Perú (2007) no puede considerarse una innovación social solo porque asegure la educación de los niños con necesidades diferentes, a pesar del indudable valor de sus acciones para garantizar el derecho a la educación y mejorar las oportunidades de los niños beneficiarios (Rodríguez y Alvarado, 2008: 223). Sin embargo, debe considerarse una innovación porque la consecución de sus objetivos ha sido posible mediante la promoción de nuevas formas de interacción entre los padres, los maestros y los alumnos. Es decir, ha logrado un cambio de comportamiento de todos los actores involucrados en el proceso educativo en función de los objetivos inicialmente planteados.

2.3.1. ¿Quiénes innovan socialmente?

Ha quedado sin vigencia aquella visión mítica de asociar la innovación con algún superdotado o persona de mente privilegiada que se encuentra en un laboratorio trabajando día tras día, hasta hallar la fórmula mágica para responder a un gran desafío. De lado también ha quedado la creencia de que los productos o procesos innovadores (generadores de extraordinarios cambios sociales), solo se desarrollan en grandes organizaciones con ingentes recursos económicos y financieros.

Buena parte de la literatura suele asociar la innovación social con el trabajo de las organizaciones sin fines de lucro. Se considera que los objetivos perseguidos por este tipo de entidades, las convierte en el principal exponente de la innovación y del cambio social. Por otra parte, hay quienes vinculan la innovación social con la empresa privada, a raíz del auge que ha tenido en los últimos años la responsabilidad social corporativa. En el caso de las empresas privadas, se destaca su capacidad para poner en práctica ideas eficientes y altamente competitivas.

Pero la innovación social implica un intenso intercambio de experiencias y conocimientos donde deben intervenir múltiples actores (públicos, privados y sociales), por lo que no debe considerarse el monopolio de unos u otros. No se limita a la acción de un tipo de actor en concreto, porque algunas innovaciones por ejemplo, terminan siendo adoptadas y optimizadas por sectores diferentes de aquel en el que fueron creadas (Noya, 2011: 23).

Algunas posiciones críticas con este argumento integrador ponen de relieve dos asuntos clave. En primer lugar, plantean el riesgo de que las organizaciones sin fines de lucro se vean indebidamente desplazadas por otros actores (públicos o privados) con mayor capacidad financiera y organizativa. En segundo lugar, que las empresas privadas intervengan con la intención de crear nuevos modelos de negocio que les permiten maximizar su

rentabilidad y acaben desvirtuando los planteamientos iniciales sobre la innovación social.

A pesar de las críticas, la mejor forma de responder a los problemas actuales es adoptando una visión amplia e integradora del proceso innovador. El foco se debe poner en los problemas sociales que pretenden resolverse y el impacto que se espera generar, más allá del sujeto que promueve la innovación.

Las empresas privadas intervienen en este campo a través de las finanzas éticas, de la responsabilidad social corporativa y mediante la adopción de modelos de negocio colaborativo (SIX y Young Foundation, 2010: 18). Un buen ejemplo de las innovaciones promovidas por las empresas privadas es el trabajo de Greg Allgood y Felipe Souter de Procter & Gamble. Desarrollaron un proceso de depuración simple para proporcionar agua potable en los países en desarrollo que les valió el prestigioso premio de *The Economist* en 2012 como innovación social del año.

Las organizaciones públicas han tenido históricamente un destacado papel en la generación de productos y procesos innovadores. Dos de las innovaciones de mayor impacto social en el último medio siglo fueron Internet y la World Wide Web, ambos desarrollados por organizaciones públicas (Mulgan et al., 2007: 4). La adopción de modelos colaborativos para la prestación de servicios públicos o el desarrollo de políticas públicas participadas son dos ejemplos de mecanismos a través de los cuales las Administraciones Públicas pueden crear espacios idóneos para la innovación social.

Por su parte, el tercer sector ha presentado a lo largo de historia innumerables experiencias de innovación social. Los

ciudadanos se organizan para resolver los problemas y necesidades que no son atendidas satisfactoriamente ni por el mercado ni por el Estado. Promueven también la defensa de sus derechos y libertades básicas, creando mecanismos innovadores de acción colectiva. Amnistía Internacional es un buen ejemplo de ello. Desde su fundación en 1961 se ha convertido en un extraordinario movimiento internacional que, con presencia en 150 países, trabaja por la defensa de los derechos humanos.

2.3.2. Clasificación de la innovación social

Si se tiene en cuenta la escala en la que se desarrollan las innovaciones sociales, así como los problemas que se abordan, pueden distinguirse dos tipos de innovaciones: locales o globales.

Otra forma de clasificar la innovación es teniendo en cuenta las características de los problemas sociales a los que se orienta. Desde esta perspectiva se pueden establecer tres categorías como son (European Comission, 2009: 3):

- Innovaciones básicas que responden a las demandas sociales no satisfechas por el mercado. Se dirigen principalmente a los grupos más vulnerables de la sociedad.
- Innovaciones que dan respuesta a los principales retos sociales, abarcando esa tenue franja donde no están muy claras las fronteras entre lo social y lo económico. Se dirigen a la sociedad como un todo.
- Innovaciones de carácter sistémico. Su objetivo es impulsar cambios profundos en las actitudes y valores; en las estrategias, las políticas, estructuras y procesos organizacionales; o en los sistemas de prestación de servicios.

En la literatura, las innovaciones sociales se clasifican también de acuerdo con la magnitud de los cambios que producen. Por un lado, se plantean las innovaciones sociales de carácter incremental, es decir, innovaciones cuyos cambios se orientan

a la mejora de los productos o procesos ya existentes. Por otro lado, están las denominadas innovaciones radicales, aquellas que impulsan una completa transformación de los enfoques y situaciones existentes tanto en su ámbito de aplicación como en otros ámbitos del sistema social.

Otra manera de clasificar las innovaciones sociales es en función de su relación con los beneficiarios y la forma cómo evolucionan en el tiempo. En primer lugar, se hace referencia a las innovaciones cerradas para describir aquellas innovaciones cuyo contenido está protegido por los derechos de autor y sus usuarios o beneficiarios no pueden realizar modificaciones a sus principales características.

En segundo lugar, se encuentran las innovaciones abiertas. Son aquellas que permiten el intercambio de ideas y conocimientos entre los usuarios o beneficiarios, de manera que es posible ir ajustando sus características en el tiempo. Estas innovaciones se sustentan en modelos colaborativos donde los interesados cuentan con mecanismos de entrada y salida para aportar sus ideas de mejora. El concepto de innovación abierta ha adquirido un importante auge en los últimos años, debido al avance de las nuevas tecnologías y el desarrollo de sistemas operativos que se construyen de forma colaborativa. El sistema informático Linux, por ejemplo, está considerado una de las innovaciones sociales más relevantes del mundo por fomentar el intercambio y la generación del conocimiento.

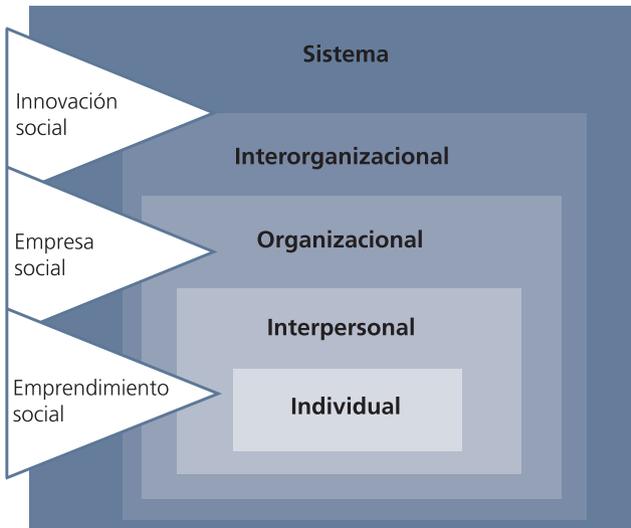
2.4. Otros conceptos clave y su relación con la innovación social

Cuando se habla de innovación social se utilizan frecuentemente otros conceptos que tienen una estrecha relación entre sí, como son el emprendimiento social y la empresa social. También surgen dudas sobre las fronteras entre la innovación

social y otras modalidades de innovación como la empresarial, cuando en ambos casos se producen importantes cambios sociales. Para clarificar estas cuestiones es recomendable emplear tres niveles de análisis (micro, meso y macro) los cuales facilitan la descripción de los elementos diferenciadores de cada concepto y su relación con el desarrollo de productos y procesos innovadores.

La utilización de estos niveles de análisis no debe entenderse como la existencia de campos bien definidos y delimitados entre sí, en los que puedan encajarse fácilmente los conceptos previamente citados. Considerando que la innovación social es un proceso complejo donde intervienen múltiples factores (personales, organizativos y sociales), es fundamental mantener una visión sistémica e integradora a la hora de valorar la contribución de otros conceptos clave. Como puede observarse en la Figura 2.1, Westley y Antadze (2010: 4) ya han avanzado en este sentido y su planteamiento sirve de guía en este tema.

Figura 2.1. Vista sistémica de la innovación.



Fuente: Westley y Antadze (2010: 4).

2.4.1. Nivel micro: Emprendimiento social

El nivel micro está centrado en los individuos, en sus habilidades y aptitudes para desarrollar actividades o promover determinadas iniciativas. En la teoría de las organizaciones se repite reiteradamente que las personas son la base del éxito de cualquier acción o política que pretenda implementarse. En la innovación social no deja de tener vigencia esta premisa.

A la hora de desempeñar ciertas tareas, los individuos aportan valor a una organización gracias a su grado de cualificación y experiencia acumulada. Pero fundamentalmente, por las aptitudes que le permiten generar nuevas ideas e impulsar cambios en el entorno. El dinamismo, la motivación, la proactividad o la capacidad para identificar oportunidades configuran una serie de rasgos personales que determinan la conducta de los individuos frente a los problemas que les afectan.

El concepto de emprendimiento social se enmarca en este nivel de análisis. Hace referencia a las aptitudes de una persona para llevar a cabo iniciativas o proyectos que tengan por objetivo aportar directamente soluciones novedosas a problemas sociales no resueltos (OECD, 2010: 188). Este objetivo es la clave que permite diferenciar el emprendimiento social del emprendimiento empresarial, donde las personas orientan sus actuaciones a la explotación de las oportunidades que les brinda el mercado para crear productos que garanticen una alta rentabilidad económica.

El emprendedor social se centra en la atención de los problemas sociales. Sus acciones están dirigidas a mejorar las condiciones de vida de las personas, siendo este el principal efecto esperado y no una consecuencia colateral de sus acciones. La organización internacional Ashoka se ha dedicado a la promoción del emprendimiento social y en sus diferentes publicaciones ha identificado ejemplos históricos de emprendedores sociales de los cuales se extraen los siguientes:

- Susan B. Anthony (EE.UU.) luchó en el siglo XIX por los derechos de las mujeres en los Estados Unidos y contribuyó a la aprobación de la enmienda 19 que prohíbe denegar a las personas el derecho al voto por razones de su sexo.
- Florence Nightingale (Reino Unido) fue la fundadora en 1860 de la primera escuela laica de enfermería en el mundo y luchó por mejorar las condiciones de los hospitales y de sus enfermos.
- Jean Monnet (Francia) lideró la reconstrucción de la economía francesa tras la Segunda Guerra Mundial y ayudó a sentar las bases de lo que hoy es la Unión Europea.

Para establecer una vinculación entre este concepto y la innovación social se puede recurrir a una metáfora sencilla: el emprendimiento social es un vehículo que hace posible la innovación social (OECD, 2010: 205).

Los emprendedores son el origen de la innovación, actúen dentro de una organización o de forma individual. Sus aptitudes le permiten ver una oportunidad donde otros solo ven un problema y sus ideas pueden ser con el tiempo el germen de importantes transformaciones sociales.

La evidencia empírica muestra que el emprendimiento social está creciendo en muchos países del mundo, impulsado por cambios como: la expansión de la democracia, y con ello la defensa de derechos y libertades básicas; la mejora en las condiciones económicas e institucionales para poner en marcha iniciativas empresariales propias; y la proliferación de diversas formas de organización civil que favorecen la consolidación de valores colectivos y la cohesión social.

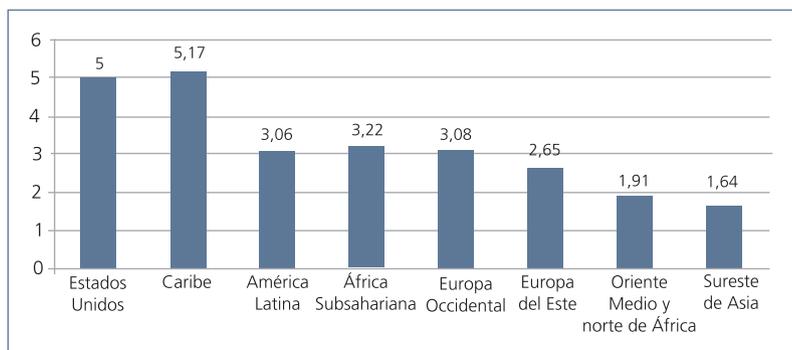
De acuerdo con los datos aportados por *The Global Entrepreneurship Monitor's* (GEM) en 2009, la región del Caribe (5,17 %) y los Estados Unidos (5 %) alcanzaron los porcentajes más altos de población adulta involucrada en actividades de emprendimiento social. Los porcentajes más bajos se registraron en el sureste de Asia (1,64 %) y en el medio oriente y norte de África (1,91 %).

2.4.2. Nivel meso: Empresas sociales

El segundo nivel de análisis es el meso y se centra en las organizaciones, en la misión y los objetivos que orientan la conducta de sus miembros, así como en los elementos estructurales y funcionales que las caracterizan. Las organizaciones públicas, las empresas privadas y las propias organizaciones civiles entran en este nivel de análisis, al entenderse como sistemas sociales orientados a la consecución de determinados fines.

El concepto de empresa social se enmarca en el nivel meso. Son organizaciones que se sustentan en un modelo de negocio de carácter social, cuyo máximo objetivo es la provisión de bienes y servicios que respondan efectivamente a los problemas

Figura 2.2. Porcentaje de población adulta involucrada en actividades de emprendimiento social.



Fuente: GEM (2009).

y necesidades de las personas. Si bien no existe unanimidad entre los especialistas a la hora de establecer una definición más clara sobre las empresas sociales, el hecho de que se centren en la misión y los objetivos de la organización son cuestiones clave para diferenciarlas de otras organizaciones como las empresas privadas.

Las empresas privadas persiguen, en cambio, objetivos que son trazados por sus propietarios o accionistas, que se relacionan comúnmente con la rentabilización de la inversión, la obtención de prestigio en su ámbito de acción, el logro de mayores márgenes de ganancia, y la consecución de mejores cuotas de mercado o de posiciones dominantes en este. El objetivo de la empresa social no es maximizar sus ganancias, sino mejorar las condiciones de vida de las personas.

Los beneficios que obtienen suelen reinvertirse en el propio negocio o en el desarrollo de las comunidades (SIX y Young Foundation, 2010: 15). El Grameen Bank es un ejemplo exitoso de empresa social cuyas actividades han logrado un importante impacto y difusión internacional. Ha hecho de las microfinanzas una potente herramienta de lucha contra la pobreza al promover la inserción de los grupos más vulnerables de la población en el proceso económico formal. Debido a los cambios impulsados en el espectro social, esta iniciativa se ha considerado una de las innovaciones sociales de mayor éxito en el mundo.

2.4.3. Nivel macro: Innovación social

El último nivel de análisis es el macro y se refiere a la sociedad como un sistema. Se trata por ejemplo, de las características y transformaciones de los marcos institucionales que dictan las pautas de funcionamiento de las organizaciones públicas, privadas o sociales; de las normas y los valores sociales que determinan los patrones de conducta de las personas incluida

la forma como se relacionan entre sí; y de los principios que guían el funcionamiento de la economía.

El concepto de innovación social puede ser abordado en este nivel de análisis. Su objetivo es atender los problemas que afectan a las personas, promoviendo importantes transformaciones en el ámbito social. El alcance de sus externalidades supera el ámbito individual y organizativo, pues terminan incidiendo positivamente sobre la vida de las personas y la forma como se relacionan entre sí. Puede afirmarse por tanto que tiene un carácter sistémico orientado específicamente al cambio social.

A diferencia de la innovación social, la innovación empresarial tiene por objetivo mejorar el rendimiento de la empresa y maximizar sus beneficios. Pero en algunos casos, los beneficios de la innovación no solo redundan en la optimización de los procesos productivos de la empresa o en la mejora de su posición de mercado. Inciden también en el desarrollo de otras empresas, en la evolución de la economía (al punto de impulsar una revolución en el ámbito empresarial), y en el propio bienestar de las personas.

Este tipo de efectos es lo que se conoce generalmente como “externalidades del conocimiento” y adquiere un carácter sistémico (Ville y Pol, 2008: 3). En este punto se producen serias confusiones sobre qué es y qué no es una innovación social, entrando en el debate iniciativas como Google o Facebook por su impacto en la vida de las personas.

Para analizar estas cuestiones debe tenerse en cuenta que las externalidades de la innovación empresarial que redundan en el bienestar de las personas son colaterales y, en la mayoría de los casos, necesarias para rentabilizar la inversión e incrementar las ganancias de la empresa. Se trata de innovar para ser más competitivo. El valor de la innovación social se deriva de que la satisfacción de las necesidades de las personas y la

transformación de su entorno son los objetivos centrales de las iniciativas que se ponen en marcha.

Hay innumerables ejemplos a lo largo de la historia que muestran cómo una innovación empresarial genera una importante revolución en el sector, pero supone a la larga un perjuicio para las personas.

Cuando a finales del siglo XIX, James Buchanan Duke y James Albert Bonsack introdujeron la primera máquina para la fabricación industrial del cigarrillo, impulsaron una revolución empresarial en el sector del tabaco que arrastró consigo a otros sectores de la economía como por ejemplo la publicidad y el marketing. Más allá de las externalidades positivas de carácter empresarial y económico del invento, esta máquina se ha considerado un arma letal porque marcó un punto de inflexión en el consumo masivo de cigarrillos y con ello, el progresivo incremento de las muertes asociadas al cáncer de pulmón durante el siglo XX³.

2.5. Recorrido histórico de la innovación social

La innovación social ha adquirido un importante auge en los últimos años como tema de estudio de diversas disciplinas en las ciencias sociales y como un objetivo de interés para los organismos multilaterales, así como para los gobiernos. La OCDE está motivando a sus países miembros a prestarle mayor atención al fenómeno de la innovación social; la Comisión Europea ha creado un grupo de expertos y está trabajando para crear un marco de referencia a sus Estados miembros; la CEPAL ha premiado experiencias innovadoras en América

³ Es posible obtener más información de este tema leyendo el siguiente artículo publicado por la BBC: www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/12/121211_cigarrillos_inventor_james_buchanan_duke_np.shtml

Latina y el Caribe; y el Banco Interamericano de Desarrollo ha financiado y promovido la realización de investigaciones sobre experiencias exitosas en la región. Sin embargo, la innovación social no puede considerarse un concepto nuevo.

El ser humano siempre ha respondido de forma creativa a los problemas y necesidades que le han afectado históricamente. Si se utiliza una perspectiva crítica, puede entrarse a discutir el balance entre las consecuencias positivas y negativas de muchas de sus acciones, pero no cabe duda que este principio ha sido clave en la evolución de la humanidad y, fundamentalmente, en la progresiva modernización de las sociedades. La Revolución Industrial por ejemplo, marcó un punto de inflexión en la historia de la humanidad y supuso el inicio de una cadena de innovaciones que han transformado el mundo.

El valor de las innovaciones ya había sido descrito por Joseph Shumpeter desde las décadas de los años 30 y 40 del siglo pasado cuando vinculó la innovación con el cambio social. Desde una perspectiva económica, apuntó su poder en la transformación de las estructuras y los procesos productivos. Según el autor, lo que en un primer momento se considera una solución para mejorar el desempeño de una empresa, puede convertirse en la punta de lanza de una importante transformación del orden establecido. En este sentido, popularizó en su libro *Capitalismo, socialismo y democracia* el concepto de destrucción creativa. La capacidad de las personas para emprender nuevos proyectos es uno de los principales valores en los que se sustenta el desarrollo económico.

Otro elemento clave para entender el recorrido histórico de la innovación social es la importancia de la comunidad en los procesos innovadores. Esto se ha visto reflejado en el establecimiento de redes de apoyo que promuevan la generación e implementación de las ideas. Para Tocqueville en *La Democracia en América* la tendencia de los ciudadanos a asociarse

para facilitar la participación es la esencia de la democracia. Su estudio sobre los rasgos de la sociedad americana da pistas sobre la importancia del asociacionismo en el fortalecimiento de valores cívicos y en la consecución del cambio social.

A continuación se presentan algunos momentos clave a lo largo del siglo XX y de la primera década del siglo XXI en la configuración del significado de la innovación social.

2.5.1. Crisis y nuevas ideas

Los momentos de crisis han puesto a prueba la capacidad de las personas para resolver los principales problemas que les aquejan mediante la generación de iniciativas novedosas que adquieren con el tiempo una importante trascendencia social. Los actores públicos, privados y sociales mostraron a lo largo del siglo XX su capacidad para innovar y generar transformaciones sociales en situaciones de alta incertidumbre.

En los Estados Unidos, las medidas adoptadas por el gobierno de Franklin Delano Roosevelt para atajar las consecuencias de la Gran Depresión iniciada en 1929 convirtieron a las organizaciones públicas en importantes centros de innovación. El *New Deal* representa un buen ejemplo de cómo la Administración Pública puede responder eficazmente a las crecientes necesidades de los ciudadanos en tiempos de crisis (Mulgan *et al.*, 2007: 10).

Tras la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos europeos emprendieron la reconstrucción de sus naciones y el Estado de bienestar se consolidó como un extraordinario instrumento de transformación social. Desde el sector público se promovieron novedosas leyes sobre la materia; se impulsó la construcción de instituciones u organismos específicos en los diferentes niveles de la Administración para proveer bienes y servicios públicos; y se implementaron planes de desarrollo sectorial que hicieron de las políticas públicas herramientas de cambio social.

La formulación de estas iniciativas fue el resultado de un proceso de interacción con los diferentes actores que participan en la agregación y articulación de las preferencias ciudadanas. Los sindicatos, las organizaciones empresariales y gremiales asumieron un papel destacado en la promoción de soluciones innovadoras a los retos que debían afrontarse en aquel momento.

La capacidad para establecer pactos, movilizar a sus miembros y lograr la adecuada agregación de las preferencias ciudadanas fueron elementos determinantes en estos procesos de cambio social.

En tiempos de crisis, las entidades no gubernamentales han tenido una importante labor. En el caso de América Latina, donde diversos autores hablan de Estados de bienestar emergentes, la política social se ha convertido en una pieza clave para su articulación. Sin embargo, la formulación de estas políticas se ha caracterizado históricamente por una elevada inestabilidad y escasa continuidad en su desarrollo reduciéndose así las posibilidades de obtener resultados positivos. En este marco, las organizaciones sociales han adquirido un rol importante para atender las necesidades no cubiertas por el Estado, mediante mecanismos innovadores que involucran a las propias comunidades como agentes de cambio social.

2.5.2. El poder de los movimientos sociales

Durante las décadas de los 60 y 70, los movimientos sociales tuvieron un papel determinante en la generación de importantes cambios en el mundo. Las acciones y los logros que alcanzaron numerosos emprendedores y organizaciones civiles

impulsaron una especie de efecto derrama que permeó por igual a los actores públicos, privados y sociales obligándolos a plantear propuestas innovadoras a las exigencias ciudadanas (Mulgan *et al.*, 2007: 10).

La defensa y preservación del medioambiente se convirtió en un objetivo de lucha que propició la creación de numerosas asociaciones y movimientos sociales alrededor del mundo. Se mantuvo que la noción del desarrollo económico no podía plantearse a expensas de la destrucción del ecosistema, por lo que las actividades de las empresas y los gobiernos se sometieron al escrutinio público. En 1971, por ejemplo, se constituyó en Vancouver (Canadá) la organización no gubernamental Greenpeace. Esta organización medioambientalista ha adquirido relevancia en el mundo debido a su capacidad para promover de forma novedosa la acción colectiva y hacer posible el cambio social con la participación de los ciudadanos.

Otros movimientos como la lucha por los derechos civiles y el feminismo potenciaron el trabajo de numerosos innovadores sociales y propiciaron el nacimiento de organizaciones sin fines de lucro que han aportado soluciones efectivas a las crecientes demandas ciudadanas. Activistas del movimiento por los derechos civiles en los Estados Unidos como Rosa Parks y Martin Luther King, llevaron a cabo formas novedosas de protesta y se convirtieron en una valiosa fuente de inspiración para numerosos emprendedores sociales, dentro y fuera de su país.

El movimiento feminista ha promovido transformaciones sociales de gran calado al lograr el sufragio femenino, mantener una lucha constante por el empleo igualitario, exigir la igualdad de hombres y mujeres frente a las instituciones políticas y configurar un marco de preceptos que permeen la formulación e implementación de las políticas públicas. Sus repercusiones en el mundo hicieron posible la creación de redes de trabajo e intercambio de recursos que en regiones como

América Latina, donde numerosas organizaciones civiles han tenido un destacado papel en los últimos años, se materializó con la celebración de eventos históricos como el I Encuentro Latinoamericano y del Caribe de Mujeres Feministas en 1981.

2.5.3. Transformaciones sociales: Nuevos roles

A partir de la década de los 90, el concepto de innovación social entró en una fase de debate debido a los cambios económicos, políticos y sociales que se estaban experimentando en el mundo. Algunos factores que pueden mencionarse al respecto son los siguientes: las consecuencias de los ciclos económicos; el dominio del conservadurismo y el fomento de ideas sobre la necesidad de reducir el tamaño del Estado y delegar muchas de sus funciones a otros actores; y el cuestionamiento del Estado de Bienestar y las dudas sobre su sostenibilidad.

Surgió así la necesidad de crear nuevas formas de proveer bienes y servicios ante los dilemas que se enfrentaba el sector público. La tendencia mundial fue impulsar la participación de las organizaciones sin fines de lucro y las empresas privadas en el desarrollo de modelos novedosos para la satisfacción de las necesidades ciudadanas. Conceptos como privatización, subcontratación y externalización de servicios se entremezclaron entre sí, sin una clara distinción teórica y operativa.

El objetivo que primó fue de carácter eficientista. El concepto de innovación social se vio limitado en el sector público por su vinculación a modelos de colaboración orientados exclusivamente a la reducción de costes, relegando el impacto social de sus actividades. Sin embargo, la escasa capacidad de respuesta de estos modelos a las demandas ciudadanas y a los complejos procesos decisionales que determinan la generación de bienes y servicios públicos marcarían un cambio de tendencia en los años posteriores.

2.5.4. La innovación social en la agenda pública

La llegada de Obama a la Presidencia de los Estados Unidos en 2008 estuvo marcada por la utilización de novedosas estrategias electorales basadas en las ideas de apertura y cambio. A esto se sumaron la utilización eficaz de las nuevas tecnologías y la adecuada explotación de las ventajas de conectividad que ofrece Internet para garantizar la movilización de los ciudadanos con fines electorales.

El espíritu de querer hacer las cosas de forma diferente se trasladó al ejercicio concreto del poder político mediante la puesta en marcha de iniciativas innovadoras en el ámbito público que, como ha ocurrido en otras ocasiones, terminan convirtiéndose en temas de debate y en importantes referentes para el resto del mundo.

La noción de apertura y cambio se ha ido materializando con la puesta en marcha de iniciativas orientadas a la consecución de mayor transparencia en el ejercicio de las funciones públicas y la creación de condiciones favorables para que los ciudadanos ejerzan su derecho de acceso libremente a la información pública. Puede destacarse el impulso de dos iniciativas clave como son el denominado gobierno abierto (*open government*) y la estrategia para la innovación y el progreso social.

El concepto de gobierno abierto se sustenta en los postulados teóricos de la gobernanza y el buen gobierno, reuniendo en torno a sí temas ya clásicos como la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información, la colaboración y la participación ciudadana. Temas que se han visto potenciados con los avances tecnológicos de manera que el gobierno está en capacidad de establecer un modelo de gestión bidireccional entre la Administración y los ciudadanos.

Por otra parte, el gobierno de Barack Obama ha tomado la innovación social como un enfoque novedoso en materia de formulación de políticas y prestación de servicios. La concibe

como un enfoque capaz de potenciar la transparencia y la participación ciudadana, así como de movilizar a los agentes sociales en torno a los problemas que afectan con mayor agudeza a la población.

El Gobierno Federal de los Estados Unidos ha creado la Oficina para la Innovación Social y la Participación Cívica para promover el trabajo conjunto entre los actores públicos, sociales y privados en la solución de los desafíos que deben enfrentar las sociedades actuales. El trabajo de esta oficina se sustenta en los siguientes principios: un trabajo enfocado en los resultados apoyados en herramientas fiables de medición y evaluación; la promoción de soluciones de abajo hacia arriba; la potenciación de la participación ciudadana; y la responsabilidad compartida con el resto de los actores que intervienen en el entorno social.

Como parte de las iniciativas desarrolladas en este nuevo marco, desde la Oficina para la Innovación Social y la Participación Cívica se han puesto en marcha nuevos instrumentos de financiación colaborativos dirigidos a la promoción de proyectos innovadores. Se ha impulsado además, la adopción de nuevos modelos de asociación público-privada que permitan la concreción de alianzas efectivas en torno a problemas sociales de alta complejidad. El principio rector es aprovechar las sinergias institucionales y los conocimientos acumulados por los actores participantes para poner en marcha soluciones innovadoras en la provisión de bienes y servicios públicos.

Por otra parte, la llegada de David Cameron a Downing Street ha traído consigo la reconfiguración del discurso conservador en el Reino Unido para adaptarlo a los retos actuales y a la realidad económica y social del país. Cameron ha planteado como parte de sus iniciativas de gobierno la necesidad de promover cambios importantes en la sociedad británica que den forma a un modelo de “gran sociedad”.

Los modelos de colaboración son parte esencial de esta propuesta, donde el sector privado y los propios ciudadanos participen activamente en la generación de conocimiento y en el mejoramiento de la calidad de vida de la población. La financiación es otro tema central. Se está fomentando la puesta en marcha de novedosos mecanismos de financiación (bolsa de valores sociales y bonos de impacto social) con el objeto de que las empresas sociales, las organizaciones civiles y hasta los propios ciudadanos obtengan recursos suficientes para implementar sus proyectos e ideas innovadoras.

2.6. ¿Cómo innovar? Etapas de la innovación social

Existen múltiples propuestas en la literatura sobre las etapas en la que se produce la innovación social. En este caso se abordará el planteamiento de Mulgan *et al.* (2007: 21) quien concibe cuatro etapas básicas, como son: la generación de la idea a partir del diagnóstico de los problemas o necesidades existentes; el desarrollo de prototipos o implementación de la idea en una fase de prueba; la evaluación y su difusión; y, finalmente, el aprendizaje y evolución.

Figura 2.3. Etapas de la innovación social.



Fuente: Elaboración propia a partir de Mulgan *et al.* (2007).

2.6.1. Diagnóstico y generación de la idea

En esta etapa se realiza como primera tarea la identificación de los problemas y necesidades existentes en un ámbito específico de acción. Para ello, se requiere recabar información

que facilite el proceso de análisis y la toma de decisiones sobre cuestiones fundamentales como por ejemplo: las causas y las consecuencias del problema que se plantea y las características de los afectados.

La identificación de problemas y necesidades no suele ser una tarea fácil. Hace imprescindible contar con una serie de habilidades que permitan abordar la realidad social desde sus diferentes ángulos. Esta dificultad es aún mayor cuando se debe caracterizar el problema, porque en esta tarea intervienen los juicios de las personas involucradas en el proceso de análisis. Los valores, las creencias, los símbolos, las ideologías y las experiencias particulares inciden en la forma de entender la realidad social.

En algunos casos, esa mezcla de elementos subjetivos puede convertirse en una barrera que limita la capacidad de los agentes involucrados para realizar un buen diagnóstico. A esto habría que sumar el hecho de que las características de los problemas sociales no son tan visibles como puede creerse. La complejidad, el dinamismo y la diversidad de los problemas hacen de esta tarea un importante desafío. Sin embargo, hay que tener en cuenta que una buena identificación y caracterización del problema lleva consigo el germen de la solución (Murray *et al.*, 2010: 14).

Una forma de abordar estas limitaciones es promover modelos de diagnóstico participados. Mediante los cuales se construyen redes para el intercambio de conocimientos y de experiencias entre los actores involucrados en la identificación del problema o las necesidades a las que se pretenden dar respuesta. La participación debe entenderse no solo como una oportunidad para crear redes de expertos que aporten sus impresiones sobre la realidad que se aborda, sino también como una manera de integrar a los propios afectados. Son

ellos quienes pueden aportar información realmente oportuna y fiable de la situación que padecen.

La participación como herramienta para el diagnóstico permite a su vez sentar las bases para avanzar en la generación de ideas. Una buena idea que brinde soluciones eficaces a problemas complejos no nace de la revelación mística que tenga una persona aislada de su entorno. Es la consecuencia de un arduo proceso de reflexión donde resulta determinante el intercambio de información; el conocimiento de alternativas desarrolladas en otros contextos; los aprendizajes propios y de otros agentes a la hora de abordar problemas afines.

Cuando surge la pregunta de dónde provienen las ideas, la respuesta más acertada es: de muchas fuentes que deben interconectarse entre sí para cumplir su cometido. El proyecto "Leche en abundancia" desarrollado en Haití por la organización no gubernamental VETERIMED ha permitido organizar a los productores para mejorar sus condiciones de trabajo y sus ingresos. Con la utilización del diagnóstico participativo, sus promotores pudieron realizar una adecuada detección de sus necesidades que los llevó a la creación de microcomunidades de procesamiento de leche y de una asociación de productores (Rodríguez y Alvarado, 2008: 164)⁴.

El desarrollo de las nuevas tecnologías y la conectividad que ofrece Internet facilita la construcción de redes para el intercambio de ideas y reduce de forma considerable los costes asociados a la obtención y sistematización de la información. Se han creado en los últimos años diversos repositorios de ideas y experiencias desarrolladas en todo el mundo para ser compartidas por los internautas.

⁴ Este proyecto obtuvo el primer lugar en el concurso de innovaciones sociales en América Latina y el Caribe (ciclo 2004-2005) organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Puede accederse a mayor información de esta experiencia en el siguiente portal web: www.veterimed.org.ht

Figura 2.4. Banco de ideas globales.

The screenshot shows the homepage of the Global Ideas Bank as of December 11, 2012. The site features a navigation menu with links like 'ABOUT', 'NEWS', 'THE IDEAS BANK', 'SUCCESS STORIES', 'PRACTICAL HELP', 'GIVE STORE', 'REGISTER', 'DONATIONS', 'FORUMS', and 'HOME'. A search bar is located at the top right. The main content is organized into several sections:

- Featured Ideas:** A section with a lightbulb icon and the text 'global:ideas:bank'.
- Your Randomly Selected Idea:** A card for 'Negative liability - suing for help given' with a 14% popularity score. It includes a brief description and a 'MORE »' link.
- Editor's Choice:** A card for 'Fax your MP for free, and be directly involved in democracy' with an 80% popularity score. It includes a brief description and a 'MORE »' link.
- Voted Most Humorous:** A card for 'Questions and Answers for the 21st Century: a call' with a 77% popularity score. It includes a brief description and a 'MORE »' link.
- Considered Most Feasible:** A card for 'Prescribing happiness' with an 82% popularity score. It includes the author's name, 'Dr. Michael Fordyce, a psychologist at Edison Community College'.
- A Truly Global Resource:** A section with a brief description and a 'EXPLORE THE IDEAS BANK »' link.
- The Bank Needs Your Brains!:** A section with a brief description and a 'SUBMIT YOUR IDEA NOW »' link.
- Top 5 Ideas From The Bank:** A list of five ideas with their popularity scores:
 1. Que tal ler seu site omnado? (90%)
 2. Owneb By @GhotOwneas (90%)
 3. Nutrient Recycling Soil Saving Program (90%)
 4. Early Melanoma Detection By Barbers (90%)
 5. Healing Art On the Ceilings Above Hospital Beds (90%)
- Most Recent Ideas:** A list of four recent ideas with their popularity scores:
 1. hacked By Hadier Nawab Sahab (70%)
 2. Energy saving patents free-of-charge for everyone (71%)
 3. Healing Art On the Ceilings Above Hospital Beds (90%)
 4. A repository of school construction building plans (75%)

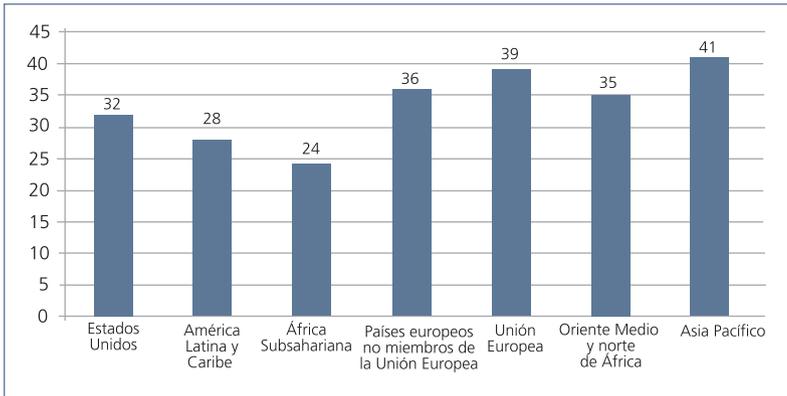
Fuente: www.globalideasbank.org

El banco de ideas globales es un buen ejemplo de cómo las nuevas tecnologías pueden ayudar a difundir soluciones creativas a los problemas sociales (Figura 2.4). Las páginas wiki son otra muestra de cómo los modelos colaborativos sustentados en la conectividad de Internet pueden facilitar el intercambio de conocimiento. Personas de todo el mundo pueden plantear sus ideas libremente, así como modificar o complementar las propuestas de otros autores, avanzando en la construcción colectiva de un tema.

2.6.2. Desarrollo de la idea: Prototipos y pruebas piloto

En esta etapa, la idea se transforma en un producto o proceso concreto. Se trata de la implementación de la solución planteada en un marco controlado que permita valorar posteriormente

Figura 2.5. Porcentaje de población adulta que manifiestan tener miedo al fracaso.



Fuente: GEM (2012).

su eficacia. Antes de difundir una innovación se recomienda desarrollar prototipos o realizar pruebas piloto, en lo que podría considerarse un ejercicio útil de experimentación. De esta forma, el innovador entra en un proceso de aprendizaje que le ayuda a perfeccionar su propuesta.

Llevar una idea a la práctica supone un importante reto para los promotores de la innovación porque se requieren una serie de condiciones favorables que les permitan pasar de las meras cavilaciones sobre la realidad, a la puesta en marcha de acciones concretas para su consecución. Una de esas condiciones es superar el miedo al fracaso.

En el informe de 2012 realizado por *Global Entrepreneurship Monitor* se presenta un indicador interesante que recoge el porcentaje de población adulta que manifiesta tener miedo al fracaso a la hora de iniciar un negocio o poner en marcha una iniciativa emprendedora (Figura 2.5). Las regiones con los porcentajes más bajos son África Subsahariana (24 %), América Latina y el Caribe (29 %) y los Estados Unidos (32 %).

En algunas sociedades, el fracaso es una especie de estigma que las personas arrastran durante toda su existencia cuando lo han sufrido en algún momento de su vida. El fracaso no se entiende como una oportunidad para adquirir nuevos aprendizajes o como un punto de partida para retomar la acción de forma renovada y revitalizada.

Sin embargo, no puede dejarse de lado el coste que tiene una idea fallida en términos de tiempo, esfuerzo de los agentes involucrados y recursos financieros invertidos para su implementación. La obtención de financiación, por ejemplo, es un asunto clave cuando no se tiene certeza de cuál es el grado de eficacia y efectividad de la idea. En este caso, ya no se trata del valor social que se le da al fracaso, sino de los medios disponibles para poner en práctica una idea, más aún cuando en esta etapa de experimentación los innovadores se enfrentan al escenario de que su idea resulte fallida.

2.6.3. Evaluación de la ampliación y difusión

En esta etapa se valora si la idea que se ha llevado en la práctica funciona de forma adecuada, si cumple con los objetivos inicialmente planteados de manera que pueda ampliarse a otros beneficiarios dando por superada la experimentación. Al igual que en la etapa de diagnóstico, se recomienda que la evaluación se realice de forma participada, es decir con la intervención de todos los agentes involucrados. El acompañamiento de la comunidad es siempre un recurso de enorme valor para garantizar el éxito y la sostenibilidad de cualquier iniciativa que se ponga en marcha.

Cuando se habla de evaluación participativa, se hace referencia a un proceso plural donde los sujetos de una intervención se ven implicados en la valoración de su desarrollo. La forma como se materializa esta implicación puede variar de acuerdo con el tiempo y los recursos disponibles. Se pueden elaborar

instrumentos de consulta para que los participantes respondan a las preguntas previamente formuladas o avanzar en el diseño de un proceso más completo donde se incluya la revisión e interpretación de resultados basados en la utilización de indicadores.

La evaluación puede llevar a un replanteamiento de la idea o la realización de ajustes concretos que mejoren su desempeño. La evidencia empírica muestra que muchas historias exitosas de innovación social sufren momentos críticos en los que sus promotores deben reflexionar sobre las acciones emprendidas y redirigir una parte importante de sus actividades para lograr un mayor impacto social (Vernis, 2009: 113).

Si la evaluación es positiva y la innovación cumple eficazmente con los objetivos propuestos se comienza a pensar en su ampliación. La difusión de la innovación se convierte en un objetivo para los agentes involucrados en su desarrollo. Con ello se pretende que otros la adopten como propia y favorezcan su extensión e implementación en contextos similares. Es así como el hecho decisivo para que una idea se convierta en una innovación social es su institucionalización y desarrollo en diversas realidades sociales (Howaldt y Schwarz, 2010: 30).

Rogers desarrolló en 1962 una teoría que permite analizar cómo se produce la difusión de una innovación en un sistema social. El autor define la difusión como el proceso a través del cual la innovación es transmitida o comunicada en el tiempo entre los miembros de una sociedad. De acuerdo con Rogers (1995: 161-162), la difusión es un proceso donde los individuos toman decisiones en función de las valoraciones que hacen de la innovación. Esto se produce en cinco etapas, como son:

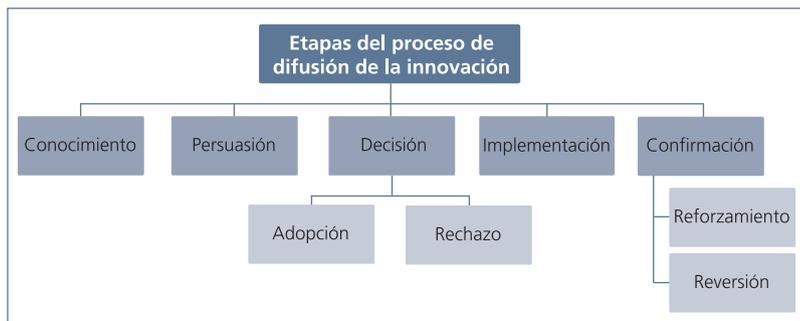
- 1. Conocimiento:** los individuos son expuestos a información que los pone al tanto de la existencia de la innovación, de sus objetivos y funcionamiento.

2. Persuasión: los individuos desarrollan una actitud positiva o negativa con respecto a la innovación.
3. Decisión: los individuos toman posición frente a la innovación, ya sea de adopción o de rechazo.
4. Implementación en caso de haber sido adoptada la innovación se pone en funcionamiento.
5. Confirmación: los individuos evalúan la decisión adoptada a valorar las ventajas o desventajas de la innovación. Es posible que mantenga su preferencia en la innovación o considere oportuno reconsiderar la posición adoptada en un principio.

Los presupuestos participativos se han considerado un exitoso ejemplo de innovación social que ha tenido una extraordinaria difusión internacional. A partir de las primeras experiencias desarrolladas en Brasil se ha extendido por todo el mundo como un modelo novedoso para gestionar los recursos públicos. Este proceso de difusión se ha desarrollado en tres fases (UN-Habitat, 2007: 20):

- La primera fase corresponde al periodo que va desde 1989 a 1997. Es considerado un periodo de experimentación en el que se implantan nuevas formas de gestionar los recursos públicos en Brasil. Específicamente en Porto Alegre.

Figura 2.6. Etapas del proceso de difusión de la innovación.



Fuente: Elaboración propia a partir de la propuesta teórica de Rogers (1995: 161-162).

- La segunda fase es denominada de masificación brasileña y corresponde al periodo que va desde 1997 hasta el 2000. Durante este lapso, numerosos municipios brasileños (independientemente de su signo ideológico) adoptaron los presupuestos participativos con el apoyo de las organizaciones civiles.
- La tercera fase, que se inició en el 2000, es considerada una fase de expansión y diversificación internacional. Numerosas ciudades latinoamericanas y europeas adoptaron este modelo participativo ajustándolo a sus propias necesidades y realidades.

A estas tres fases que se plantean en la literatura se puede incluir una cuarta fase, en la que se promueve la revisión de la innovación para su revitalización o, en muchos casos, su abandono. Por lo general, las innovaciones entran en una fase de desaceleración tras un fuerte proceso de expansión como el experimentado en los últimos años por los presupuestos participativos.

2.6.4. Aprendizajes y evolución

Las innovaciones sociales no se mantienen estáticas en el tiempo, varían a medida que se replican en otros contextos y se efectúan ajustes para adecuarlas a los cambios del entorno. Se trata de un proceso de constante aprendizaje al que se ven sometidos los promotores de la innovación y sus propios beneficiarios.

Para avanzar en la mejora de las innovaciones se requiere que los agentes involucrados hagan del aprendizaje un valor fundamental de sus actuaciones. El desarrollo de una innovación debería traer consigo un círculo virtuoso, donde la motivación por emprender nuevos proyectos u optimizar los que ya se estén implementando sea una constante entre sus promotores. Como se ha afirmado previamente, los problemas sociales son

dinámicos y en muchos casos tienen la capacidad de generar nuevos riesgos con un potencial de daño cada vez mayor.

En un principio, la comunidad de San Rafael de la Laguna (Ecuador) tenía el reto de reducir la contaminación del Lago Imbakucha que estaba incidiendo negativamente en la salud de sus habitantes y en la conservación de sus recursos naturales. La comunidad, con el apoyo de organizaciones sin fines de lucro y las autoridades locales, impulsó el tratamiento de las aguas de abastecimiento utilizando plantas como la lenteja acuática, el lechugón y el junco.

El éxito de esta iniciativa incrementó considerablemente la producción de junco (materia prima para la producción de artesanía local) y la comunidad motivada creó una empresa social para la fabricación de muebles y artículos decorativos. Se creó una organización específica para la conservación de las vertientes de la laguna y el proyecto de un plan de desarrollo turístico (Rey y Tancredi, 2010: 61).

El acompañamiento de la comunidad es determinante en todas las etapas de la innovación, pues favorece su sostenibilidad en el tiempo y la generación de nuevas ideas. Es fundamental poner en marcha mecanismos que promuevan la difusión de información sobre los cambios experimentados; así como la consulta regular sobre las mejoras que deben ponerse en marcha.

Capítulo 3

Innovación social y sector público



3.1. Puesta en valor de la perspectiva relacional

No se entiende la innovación social como un proceso en el que participa un actor único que, estando aislado de su entorno, sea capaz de identificar por sí mismo las soluciones más adecuadas a los problemas sociales. Siguiendo un enfoque sistémico para analizar el proceso innovador, puede afirmarse que desde el diagnóstico y la generación de ideas hasta la etapa de aprendizaje y evolución, las interacciones entre los actores son una condición necesaria para llegar a resultados eficaces y de impacto social.

Estas interacciones se materializan en el establecimiento de redes formales e informales que propician el intercambio de conocimiento e información entre los múltiples actores que intervienen en el ámbito social. La existencia de las redes se sustenta en el reconocimiento de sus miembros de que no cuentan con suficientes recursos para atender satisfactoriamente los problemas sociales. Se crean lazos de interdependencia donde cada actor moviliza los recursos de los que dispone para la consecución de un objetivo común.

Este último aspecto es clave en el funcionamiento de las redes. La existencia de un objetivo común define la dirección hacia la que deben orientarse los esfuerzos de sus miembros y promueve además la cohesión en el seno de la red. Pero es importante señalar que los actores cuentan también con objetivos propios. Su participación en las redes no justifica que abandonen la misión y los fines que históricamente han determinado su funcionamiento. Simplemente se parte de la premisa de que la consecución de los fines propios depende de una u otra forma de la existencia de la red y del logro del objetivo común que se hayan trazado sus miembros.

Los conflictos que puedan existir entre los objetivos comunes y los objetivos propios se ven aminorados por los valores

que priman entre los miembros de la red. En efecto, los actores comparten una serie de valores que en cierta medida determinan la inclusión o exclusión de los actores de la red y las características de las relaciones que se producen en su seno. Sería incompatible para una red de actores que promueven la defensa del comercio justo, por ejemplo, incluir actores que se benefician de las condiciones precarias en los países en vías de desarrollo para maximizar sus beneficios.

Las organizaciones públicas tienen un papel central en el funcionamiento de las redes. Por sus propios fines y características tienen la facultad de crear marcos institucionales que incentiven la conformación de redes para el intercambio de recursos y para la atención coordinada de los problemas sociales.

El marco institucional más adecuado es aquel que reduce de forma significativa los problemas de acción colectiva. Es decir, que reduzca los desincentivos derivados de las propias características de los bienes y servicios públicos (no rivalidad y no exclusión). El marco institucional debe garantizar que los valores que motiven la existencia de la red estén en consonancia con el bien común. Debe promover la confianza entre los miembros de la red mediante el establecimiento de sanciones a las actuaciones oportunistas que pretendan satisfacer exclusivamente sus intereses particulares o grupales.

3.2. La innovación social como palanca de cambio en el sector público

En la literatura suele plantearse la innovación social como una alternativa a la falta de respuesta del mercado y del Estado

a los problemas y necesidades más acuciantes de la población. Esta afirmación que no deja de ser cierta en algunos casos, pone a las organizaciones públicas en un difícil papel al manifestar su incapacidad para atender adecuadamente las demandas ciudadanas. Por otra parte, crea la percepción de que la Administración Pública no interviene en los procesos de innovación social.

Es necesario afirmar que a pesar de las dificultades que puedan esgrimirse, las organizaciones públicas tienen un papel clave en los procesos innovadores. Como se ha planteado, tienen la tarea de crear marcos institucionales que promuevan el establecimiento de alianzas y redes de colaboración entre los actores del espectro social para favorecer el intercambio de recursos estratégicos (principalmente conocimientos e información). En este punto, la innovación social se convierte en una valiosa palanca de cambio.

En el ámbito público, la innovación social está cobrando fuerza como un nuevo enfoque para abordar las asociaciones entre los actores públicos, privados y sociales. Esta afirmación podría entenderse como un intento de retomar los modelos empleados en décadas pasadas, para promover la incorporación de las empresas privadas y de las organizaciones sin ánimo de lucro en la gestión de los servicios públicos con el único fin de reducir sus costes.

Sin embargo, a través de la innovación social puede transformarse la manera como se diseñan las políticas públicas y se prestan los servicios, teniendo como punto de apoyo la experiencia y la creatividad de los ciudadanos, de las organizaciones sociales y privadas. La participación deja de concebirse como un hecho aislado, pues se entiende como parte definitoria de nuevos modelos colaborativos donde el conocimiento y la innovación son valores básicos para repensar la acción pública y garantizar la solución de los problemas sociales.

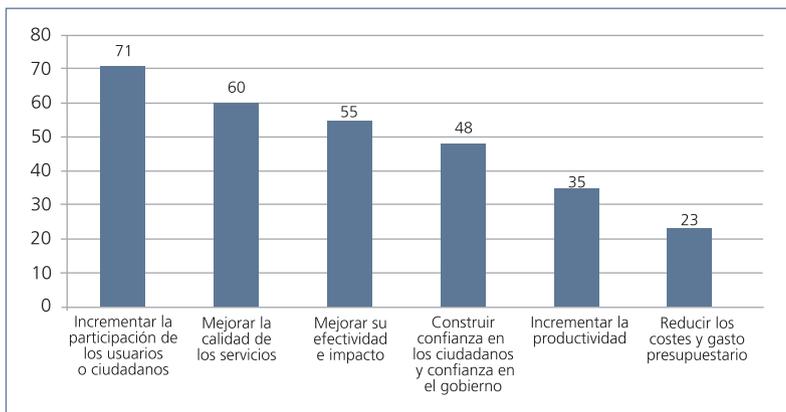
Esta relación entre innovación y participación también se plantea a través del concepto de cocreación (Bason, 2010: 27). Se hace referencia al desarrollo en el sector público de procesos colaborativos para definir soluciones novedosas a los problemas que afectan a los ciudadanos. Estas son las claves del proceso innovador. La incorporación de los ciudadanos en la toma de decisiones garantiza la obtención de mejores resultados y representa el ejercicio pleno de sus derechos y libertades básicas. El concepto de ciudadano se revitaliza así, frente a otros conceptos como el de clientes o usuarios que limitaban su participación a meros receptores de los bienes y servicios públicos.

Basados en este principio de la cocreación funciona, por ejemplo, la iniciativa MindLab en Dinamarca. Es una unidad interministerial que tiene por objetivo articular el trabajo de las organizaciones públicas (específicamente del Ministerio de Empresa y Crecimiento, el Ministerio de la Infancia y la Educación y el Ministerio de Empleo) con las empresas y los ciudadanos para formular soluciones innovadoras a las demandas sociales. Esta iniciativa muestra el creciente interés en el ámbito público de crear espacios que propicien la adopción de modelos colaborativos en la sociedad⁵.

Una encuesta realizada en los países de la OCDE (2011: 173), confirma las razones para promover la incorporación de los ciudadanos en la prestación de bienes y servicios públicos, a través de modelos colaborativos. El mayor porcentaje de los consultados manifestó que mediante este tipo de iniciativas es posible incrementar la participación ciudadana (71 %), seguido por la mejora de la calidad de los servicios (60 %) y la mejora de la efectividad e impacto en su prestación (55 %).

⁵ Para mayor información puede consultarse el siguiente portal web: www.mind-lab.dk/en

Figura 3.1. Razones para promover la participación de los ciudadanos en la prestación de los servicios públicos (porcentaje de encuestados en países miembros de la OCDE).



Fuente: OCDE (2011).

La adopción del enfoque de la innovación social en el sector público puede generar reticencias en el ámbito de las organizaciones privadas o sociales debido al temor de que una excesiva intervención de la Administración les reste autonomía en su trabajo. Pero debe tenerse en cuenta que las organizaciones públicas tienen un papel central en sectores sensibles para la población como: la educación, la salud o el medioambiente. Son sectores donde los actores sociales y privados han actuado activamente promoviendo importantes cambios y mejoras. La Administración Pública es, por tanto, un socio necesario para potenciar las innovaciones y extender sus externalidades positivas (European Commission, 2012: 17).

La clave de una innovación social es su difusión y réplica. Cuando se ha probado la eficacia de una idea para resolver un problema y se han valorado los cambios sociales que produce, los promotores de la innovación esperan que sus ventajas puedan ampliarse al resto de la población y que el número

de beneficiarios sea cada vez mayor. Por lo menos, esta es la lógica que debería imperar dado el tipo de valor que genera la innovación social.

Pero las organizaciones privadas y sociales no tienen la capacidad de extender soluciones exitosas a toda la población de un país o de una región concreta, debido a sus limitaciones organizativas y a la imposibilidad de imponer sus alternativas a toda la sociedad, a pesar de los beneficios que estas puedan generar. Deben procurar la participación de las organizaciones públicas para lograr que sus iniciativas innovadoras lleguen a grupos significativos de la población (Rey y Trancredi, 2010: 11).

La difusión y réplica de una innovación adquiere así un sentido excepcional, cuando la Administración la adopta y la convierte en una política pública, ampliando considerablemente el alcance de sus beneficios y de su impacto social. En 1975 el venezolano José Antonio Abreu inició en Venezuela un proyecto social que tenía por objetivo brindar nuevas oportunidades a los niños en riesgo de exclusión social a través de la instrucción y la práctica musical. Esta iniciativa se convirtió en un proyecto del Estado y ha dado forma al Sistema Nacional de Orquestas y Coros Juveniles e Infantiles de Venezuela con 285 núcleos en todo el país que atienden a 350.000 niños⁶. Hoy en día, es uno de los modelos de integración social más exitosos del mundo.

3.2.1. Ventajas para las organizaciones públicas

Si el análisis se centra en las organizaciones públicas, la adopción de modelos colaborativos con otros actores para la promoción de la innovación social trae consigo importantes

⁶ Para mayor información se puede acceder al portal web de la Fundación Musical Simón Bolívar, órgano rector del Sistema de Orquestas y Coros Juveniles e Infantiles de Venezuela: www.fesnojiv.gob.ve

ventajas organizativas. En líneas generales, se generará una valiosa oportunidad para compartir conocimientos con otros actores que interactúan en las sociedades actuales. La Administración desarrolla nuevas capacidades para enfrentar los retos del entorno, así como herramientas que le permitan hacer de la innovación una práctica que llegue a toda la organización.

Las externalidades positivas que tiene para la Administración Pública la adopción de modelos colaborativos de esta naturaleza pueden sintetizarse la siguiente forma:

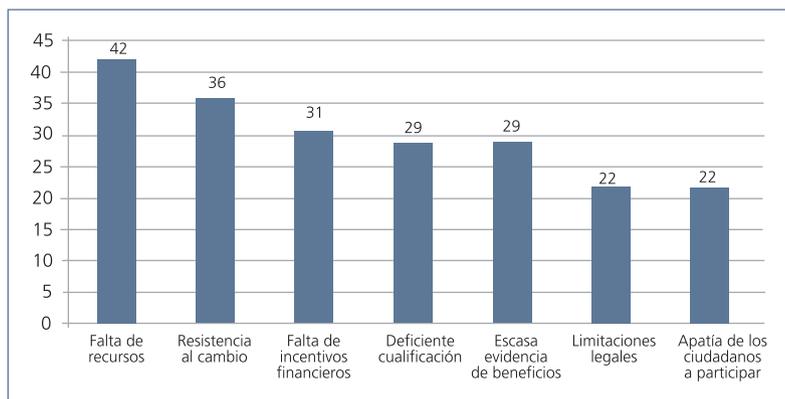
- Favorece la consolidación del capital intelectual dentro de la Administración, al otorgar un alto valor a la trasmisión del conocimiento. Se reconoce su importancia como “activo” que debe gestionarse y valorarse de cara a la adecuada satisfacción de las demandas ciudadanas.
- Aporta elementos prácticos que elevan la capacidad de la Administración para aprender y adaptarse a las nuevas tendencias de su entorno, gracias a la construcción de redes que favorecen la gestión del conocimiento y el intercambio de recursos estratégicos.
- Genera información con un alto valor agregado que incide directamente en la capacidad de innovación de las organizaciones públicas. Esto permite mantener el reconocimiento y buen desempeño gracias al desarrollo de iniciativas novedosas.
- Fomenta la difusión de los proyectos, programas o políticas que se desarrollan en el ámbito público, generando instrumentos de comunicación que potencian su papel frente a los ciudadanos.

3.2.2. Barreras de los modelos colaborativos en el sector público

A pesar de los planteamientos que puedan hacerse para fomentar la adopción de modelos colaborativos en el sector público, existen barreras que impiden la extensión de este

tipo de iniciativas en las Administraciones Públicas. Los resultados de la encuesta realizada por la OCDE (2011: 173) en sus países miembros, aporta una valiosa visión sobre esta cuestión (Figura 3.2). Entre los entrevistados, la falta de recursos es la barrera de mayor peso (42 %) para emprender alianzas con los ciudadanos y otros actores en la prestación de los servicios públicos.

Figura 3.2. Barreras de la participación de los ciudadanos en la prestación de los servicios públicos (porcentaje de encuestados en países miembros de la OCDE).



Fuente: OCDE (2011).

En el marco de la crisis económica y financiera iniciada en 2008, en muchos países ha cobrado fuerza el debate entre aquellos que abogan por políticas de crecimiento o quienes claman por la austeridad en las cuentas del Estado y el recorte del gasto público. Al margen de esta discusión hay una realidad que afecta la promoción de la innovación con la participación de actores públicos, privados y sociales. Se trata del continuo aumento de los costes en la prestación de los bienes y servicios, a un ritmo superior de los ingresos corrientes que pueden obtener las organizaciones públicas.

La segunda barrera es la resistencia al cambio (36 %). La adopción de modelos con estas características conlleva una transformación de la cultura técnico-burocrática en las organizaciones públicas, pero surgen serias dificultades para su consecución. La primera es hacer de la participación un principio transversal que impulse la movilización de los ciudadanos en torno a objetivos comunes, más aun cuando las instituciones mantienen un alto grado de opacidad y escasa rendición de cuentas. La participación no se concibe como un hecho aislado, sino como parte de un modelo donde el conocimiento y la innovación son valores básicos para repensar la acción pública y potenciar la movilización de los ciudadanos.

Las organizaciones públicas suelen orientarse preferentemente a la evaluación de los procesos y muy poco a los resultados, por lo que avanzar en la medición del impacto de sus actuaciones se convierte en otra dificultad. La innovación social implica la evaluación del impacto de las iniciativas implementadas. Solo así es posible valorar su grado de efectividad y las transformaciones generadas en el ámbito social. Pero esto tiene su coste, ya que requiere que las organizaciones públicas cuenten con personas calificadas y suficiente información, para poner en marcha sistemas de medición basados en la utilización de indicadores de impacto.

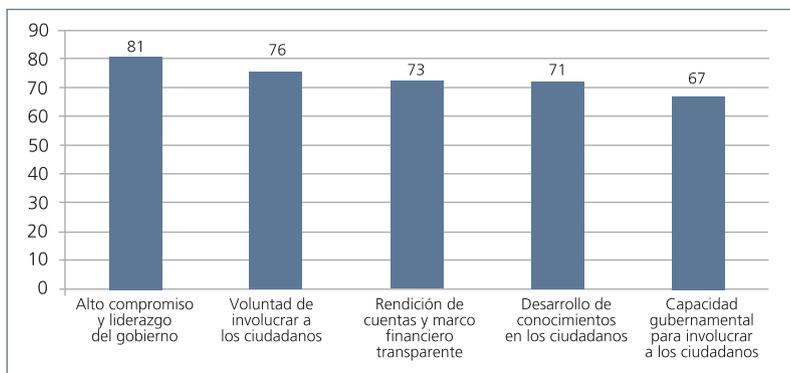
La tercera barrera es la falta de incentivos financieros (31 %). Como se planteó anteriormente, las propias características definitorias de los bienes públicos (la no rivalidad y la no exclusión) desincentivan la intervención de los actores privados y sociales por el escaso o nulo retorno de la inversión. El establecimiento de incentivos financieros se convierte en una herramienta clave para que las organizaciones públicas internalicen una parte de los costes y motive la participación de otros actores.

Además de estas barreras reseñadas, se señalan otras como: la deficiente cualificación de los recursos humanos de las organizaciones públicas (29 %); escasa evidencia de beneficios (29 %); limitaciones legales que impiden la adopción de novedosas formas de gestión pública (22 %); y la apatía de los ciudadanos a participar en iniciativas públicas de estas características (22 %).

3.2.3. Factores que impulsan los modelos colaborativos en el sector público

Es posible identificar una serie de factores que permiten impulsar la adopción de modelos colaborativos para la prestación de bienes y servicios públicos. La mayoría de estos factores se centran en las características y funciones de las organizaciones públicas, en el esfuerzo que deben llevar a cabo para abrirse a la participación y articular la creatividad de los actores sociales y privados en torno a objetivos colectivos. En la encuesta de la OCDE (2011: 173) se plantea como primer factor un alto compromiso y liderazgo de gobierno (81 %).

Figura 3.3. Factores que impulsan la participación de los ciudadanos en la prestación de los servicios públicos (porcentaje de encuestados en países miembros de la OCDE).



Fuente: OCDE (2011).

El liderazgo del gobierno es clave para impulsar los cambios que se necesitan en las organizaciones públicas con el objeto de reducir las barreras que obstaculizan la adopción de modelos relacionales para la prestación de servicios. Las organizaciones públicas se enfrentan al importante reto de poner en marcha reformas que les garanticen mayor flexibilidad en el ejercicio de sus funciones; la implantación de mecanismos que propicien el intercambio de conocimiento dentro y fuera de las organizaciones; y la consolidación de una cultura organizativa basada en el reconocimiento de los actores sociales y privados como interlocutores válidos para desarrollar de manera conjunta iniciativas innovadoras que beneficien a los ciudadanos.

El segundo factor es la voluntad para incorporar a los ciudadanos en la prestación de bienes y servicios públicos (76 %). Se debe consolidar la idea de que la innovación social solo es posible con la participación activa de los ciudadanos en todas sus etapas. Pero además, en el ámbito de las relaciones entre gobernantes y gobernados, la participación adquiere un significado que va más allá de la mera resolución de los problemas sociales. Se trata de facilitar el camino para garantizar el ejercicio moderno y transparente de los derechos y libertades básicas que hacen de los ciudadanos el epicentro de la acción pública y de la transformación social.

El tercer factor es la rendición de cuentas y un marco financiero claro (73 %). El valor fundamental en este caso es la transparencia en la definición de las reglas que determinarán el funcionamiento de los modelos colaborativos. Los ciudadanos, así como los actores sociales y privados, deben tener conocimiento de las acciones desarrolladas por las organizaciones públicas, es una cuestión de apertura de las instituciones al escrutinio público y de transmitir confianza a los participantes.

El resto de los factores recogidos en la encuesta de la OCDE son el desarrollo de conocimientos y habilidades en los

ciudadanos para intervenir en la prestación de los servicios públicos (71 %) y el desarrollo en las organizaciones públicas de capacidades para involucrar a los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos (67 %).

3.3. La importancia de las 4 C

El hecho de que los modelos colaborativos para la prestación de bienes y servicios públicos se sustenten en el trabajo articulado de los actores públicos, privados y sociales ya supone en sí mismo un importante reto. Si además se espera que estos modelos sean la base para desarrollar respuestas innovadoras a los problemas y necesidades ciudadanas, el reto es aún mayor.

En todo modelo relacional surgen situaciones de conflicto que afectan a la consecución de los objetivos deseados, pero es posible tener en cuenta una serie de principios que garanticen el pleno funcionamiento de la red como: la confianza, la comunicación, la coordinación y la colaboración. A continuación, se hace una descripción de cada uno de estos principios básicos.

3.3.1. Confianza

La confianza, en el marco de un modelo colaborativo, significa la existencia de expectativas positivas compartidas entre los participantes que están basadas en la idea de que ninguna de las partes actuara de manera oportunista en la búsqueda de su propio beneficio. Estas expectativas hacen predecibles las conductas de los actores que integran las redes y reducen significativamente los costes de las transacciones de recursos estratégicos como información y conocimientos que se producen en su seno.

Thomas (1998: 172) amplía aún más la definición y plantea tres tipos de confianza (fiduciaria, mutua y social) sustentándose en una perspectiva relacional del concepto. En primer

lugar, el autor habla de la confianza fiduciaria definiéndola como una relación asimétrica o de carácter unilateral entre las partes. Se produce cuando un individuo deposita su confianza en otro esperando alcanzar determinados objetivos, sin que esto suponga una relación de reciprocidad entre ambos y sin contar con herramientas eficaces para asegurar el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

En el ámbito público, por ejemplo, es difícil para los ciudadanos obtener toda la información sobre las actuaciones de sus representantes y es muy costoso mantener un riguroso seguimiento o control de las decisiones que estos adoptan. Según Thomas, se produce una relación de confianza asimétrica que está limitada por las elecciones periódicas de los cargos electos, pero que en el caso de los funcionarios y técnicos (cuyo peso en la toma de decisiones es determinante) las limitaciones resultan escasas, pues estos se encuentran inmunes al control ciudadano.

En segundo lugar, el autor hace referencia a la confianza mutua que, a diferencia de la anterior, es una relación más simétrica sustentada en las relaciones interpersonales. El autor destaca que las relaciones de mutua confianza entre los individuos son el punto de partida para la generación de confianza hacia las organizaciones, de ahí la importancia del conjunto de estructuras que gestionan las interacciones con otros actores (lo que se denomina comúnmente el *front office*).

Por último, Thomas describe la confianza social apoyándose en los aportes que al respecto desarrolla Putnam (1993). Considera la confianza social como una forma de capital social que va acumulándose poco a poco en la sociedad, mediante las interacciones entre los individuos, de manera que favorece las interacciones productivas entre sus miembros y el desarrollo de actuaciones más eficientes.

Las propuestas de Thomas permiten entender bajo qué condiciones se producen las relaciones de intercambio de recursos entre los miembros de una red, así como entre las propias organizaciones públicas, privadas o sociales a la hora de tomar decisiones. Es de utilidad para conocer cómo las expectativas de los actores afectan (negativa o positivamente) el rendimiento de una red y la consecución de sus objetivos.

La posibilidad de alcanzar altos niveles de confianza entre los actores públicos, privados y sociales genera una serie de externalidades positivas que favorecen el proceso innovador, como son:

- Las alianzas se ven fortalecidas y se extienden a otros actores del espectro social. Los modelos colaborativos se hacen más abiertos e incluyentes, pues la trayectoria positiva entre los actores favorece su apertura. La creación de nuevos vínculos con otros actores del entorno brinda la oportunidad de potenciar el intercambio de recursos y conocimientos que se producen en el seno de la red.
- El intercambio de conocimiento entre las partes se ve potenciado. Los actores comparten sus propias experiencias y reducen las barreras para revelar información. Quienes actúan como receptores reducen los mecanismos de control a la hora de emplear la información para mejorar su desempeño. De esta forma, las conductas de los actores son más eficientes de cara a la consecución de los objetivos comunes (y propios) que se han propuesto.
- Se crea una base de conocimiento mutuo que sirve de soporte para reducir costes a la hora de atender efectivamente los problemas sociales. Se trata del conocimiento acumulado tras las acciones compartidas entre los miembros de la red. Permite emprender procesos de aprendizaje cuando promueve la generación de ideas innovadoras.

3.3.2. Comunicación

La comunicación se entiende como una herramienta de transmisión de ideas y valores que contribuye a la gestión del cambio y a la modernización de las organizaciones. Asegura mayor transparencia en el manejo de la información y facilita la participación de los actores en la formulación de alternativas eficaces para la atención de los problemas sociales.

La comunicación puede abordarse desde dos dimensiones: entre los actores que conforman la red y entre la propia red y el resto de la sociedad. Tomando como referencia la primera dimensión, puede afirmarse que la comunicación genera un círculo virtuoso en la generación de ideas novedosas para potenciar la prestación compartida de los bienes y servicios públicos.

Cuando las interacciones entre los actores involucrados se sustentan en una buena comunicación, se garantiza la transparencia y el intercambio oportuno de información. Una mayor comunicación vinculada con el fortalecimiento de los lazos de confianza entre los actores es una buena base para estimular los procesos creativos. Se fomenta entre los actores una cultura de rendición de cuentas que tiende a reducir la opacidad de sus actuaciones y se estimula la participación, ya no solo de los actores institucionales, sino también de los propios ciudadanos individualmente considerados.

La segunda dimensión hace referencia a las interacciones que se producen entre los miembros de la red y la sociedad. Cuando se abordaron las etapas de la innovación social se insistió en la importancia de que las comunidades participaran activamente en todo el proceso. Solo así es posible desarrollar iniciativas que estén acorde con la realidad social que se pretende transformar. Una buena comunicación es la base de estas interacciones.

El valor de la comunicación se extiende también a la etapa de difusión y replica. Una parte significativa de las innovaciones no es suficientemente conocida por sus potenciales beneficiarios y al no contar con estrategias eficaces para su difusión, los medios de comunicación o los líderes de opinión no se hacen eco de su existencia o posibles beneficios. La visibilidad de una innovación dependerá del uso adecuado que se haga de los canales de comunicación existentes para transmitir información que genere posiciones positivas hacia la innovación y su adopción por parte de los ciudadanos.

3.3.3. Coordinación

El concepto de coordinación en este caso hace referencia al establecimiento de estándares comunes que determinan la manera cómo los actores públicos, privados y sociales interactúan entre sí e intercambian recursos estratégicos. Los modelos colaborativos pueden valorarse con un enfoque sistémico para simplificar esta idea. El trabajo de las partes que integran el sistema debe estar debidamente engranado, para garantizar su buen funcionamiento y la consecución de los objetivos propuestos. Sin que esto suponga el abandono de sus propios fines o una pérdida de autonomía.

El carácter relacional que caracteriza el funcionamiento de los modelos colaborativos hace que el principio de coordinación adquiera mayor protagonismo, frente al papel que ha tenido en otros modelos basados en relaciones de jerarquía.

La coordinación se plantea como un elemento clave en los procesos de innovación porque limita los conflictos que pueden derivarse de la interacción entre los múltiples actores que participan en la red. Más aún, cuando existen serias diferencias en el modelo de organización de cada uno de los actores, en sus fines e intereses. La clave de la coordinación en los procesos

innovadores radica en la posibilidad de garantizar interacciones que favorezcan el intercambio de información y conocimiento que sean verdaderamente útiles para el funcionamiento de la red y de los propios actores.

La confianza y la comunicación se plantean en este sentido como dos principios básicos que ayudan a la debida articulación de los actores públicos, privados y sociales. Favorecen la coordinación, en la medida en que crean un marco de actuación positivo entre los actores de la red, reducen los costes del intercambio de recursos y los hace más transparentes.

3.3.4. Colaboración

La colaboración implica el establecimiento de relaciones de apoyo (estables y duraderas) entre los actores públicos, privados y sociales, sean estos promotores de la innovación o sus beneficiarios. La colaboración implica una predisposición de los actores a participar en alguna iniciativa o propuesta aportando los recursos de los que disponen.

Como ya se ha insistido en el epígrafe referente a las características de los problemas sociales, se ha dejado atrás la visión del actor único capaz de identificar por sí mismo las necesidades humanas y formular alternativas eficaces sin la participación de otros actores. La experiencia y el conocimiento desarrollados por los actores públicos, privados y sociales en diversos campos de actuación se complementan para crear soluciones innovadoras a los retos presentes y futuros. De ahí la importancia de la colaboración en los procesos de innovación.

La confianza y la comunicación marcan el desarrollo de este principio. La confianza favorece la predisposición de los actores a la colaboración, pues las expectativas positivas que hacen predecibles las conductas de los participantes,

les permiten postergar los beneficios que esperan percibir (cuando estos no están muy claros) e internalizar los costes derivados de su participación. La comunicación favorece el entendimiento de las partes y el conocimiento de los objetivos que se esperan alcanzar, así como de los recursos disponibles para su consecución.

Capítulo 4

Propuestas para un plan de acción sobre innovación social



En este capítulo queremos establecer una serie de recomendaciones que permitan la puesta en práctica de modelos colaborativos orientados a la prestación de bienes y servicios. En primer lugar, se presentan una serie de condiciones para lograr la implementación de iniciativas novedosas que impulsen la transformación del entorno social; en segundo lugar se aborda el problema de la financiación y se describen dos prácticas que se están desarrollando en la actualidad para solventar esta limitación; y, finalmente, se describe un caso concreto donde el gobierno local se alía con las entidades vecinales para alcanzar mayores niveles de equidad en el territorio.

4.1. Recomendaciones para la promoción de la innovación social

Una pregunta recurrente que se hacen los emprendedores es cómo desarrollar iniciativas exitosas que tengan un impacto social, cuando es necesaria la intervención de múltiples actores y el intercambio fluido de recursos estratégicos entre los participantes. Kania y Kramer (2011: 39) proponen cinco condiciones que pueden servir de ayuda para dar respuesta a este interrogante:

- 1.** Construir una agenda común.
- 2.** Compartir los sistemas de medición.
- 3.** Realizar actividades que se refuercen mutuamente.
- 4.** Propiciar la comunicación continua.
- 5.** Contar con una estructura de apoyo.

4.1.1. Construir una agenda común

Los participantes deben compartir una misma visión del cambio social que esperan promover. Esto incluye la posibilidad de establecer una definición común del problema; definir una

estrategia concertada para su atención; y contar con objetivos claros que sean compartidos por todos los actores.

La mejor manera de lograr este fin es creando espacios estables de diálogo y deliberación entre los actores, así como la adopción de una serie de criterios concertados para llevar a cabo las tareas de diagnóstico y definición del problema. Se trata de implementar mecanismos participativos que potencien la capacidad de los actores para reflexionar y debatir sobre la realidad que les afecta, identificando alternativas novedosas y de impacto social.

Innobasque (España) ha hecho de esta condición un elemento clave para impulsar la alianza entre los actores públicos, privados y sociales en la definición de los problemas prioritarios que afectan al País Vasco (España) y las políticas que deben ponerse en marcha para su atención. Se ha logrado mediante la participación de todos los implicados el diseño de iniciativas como: el Pacto Social por la Vivienda, la Ley de Aprendizaje a lo largo de la vida, la Estrategia de Investigación en Innovación Social y la Estrategia Vasca de Empleo (Innobasque, 2011: 29).

4.1.2. Compartir los sistemas de medición

El objetivo que se pretende con esta condición es que los participantes diseñen sistemas de medición e intercambien regularmente los resultados obtenidos, para facilitar así la toma de decisiones en torno a las actuaciones programadas. De nada vale tener objetivos claros si no se cuenta con instrumentos fiables que permitan verificar el impacto social de las acciones implementadas. Sin embargo, esto requiere el esfuerzo de todos los participantes para definir un conjunto de indicadores que describan de manera objetiva la realidad social sobre la que se está incidiendo.

Los indicadores de impacto se obtienen de los resultados de estadísticas o encuestas que reflejan el incremento objetivo o subjetivo del bienestar social y la satisfacción personal de los destinatarios de la iniciativa puesta en marcha, en términos por ejemplo de aumento de sus condiciones de empleo, de sus conocimientos (en programas de educación), de mejora de su salud y condiciones de vida (en programas de sanidad).

Moltacte (España) es una empresa social que nació en 2006 con el objetivo de brindar a las personas con trastornos mentales severos una oportunidad para que se desarrollen laboral y personalmente. La evaluación del impacto es una parte esencial de los valores que definen a esta empresa. Para ellos, su principal indicador no es el número de puestos de trabajo que generan, a pesar de la importancia que esto tiene en sí mismo; el indicador clave es el aumento de la salud y la calidad de vida de sus beneficiarios⁷.

4.1.3. Realizar actividades que se refuercen mutuamente

En las iniciativas de impacto social intervienen múltiples actores con capacidades y recursos diferentes. Cada actor desempeña un rol y ejecuta una serie de acciones que deben estar orientadas a la consecución de los objetivos propuestos. Esta es la clave de cualquier iniciativa innovadora, lograr la articulación del trabajo de los participantes y evitar los conflictos de intereses o su dispersión en el tiempo.

Esto no significa que los actores deban realizar necesariamente las mismas acciones, por cuanto suelen estar especializados en distintos ámbitos. Se trata de introducir el principio de coordinación y mantener la claridad en los objetivos que se persiguen para gestionar eficientemente los recursos disponibles.

⁷ Para mayor información puede accederse al siguiente portal web: www.moltacte.com

La importancia de la coordinación la recoge la Fundació Banc dels Aliments de Barcelona (España) al incluirla entre los principios éticos que guían su trabajo. Esta es una fundación privada sin fines de lucro que tiene por objetivo recibir productos alimentarios excedentarios y distribuirlos entre organizaciones receptoras que posteriormente los reparten a las personas más necesitadas. Un logro importante en el desarrollo de esta iniciativa ha sido articular el aporte y trabajo de los voluntarios fijos, puntuales y corporativos en torno a los objetivos de la entidad y a su filosofía⁸.

4.1.4. Propiciar la comunicación continua

Los autores destacan la importancia de mantener un intercambio regular y fluido de información entre los actores, públicos y privados. Para ello, es fundamental consolidar los lazos de confianza que los unen y llegar a crear una serie de códigos comunes que favorezcan la cohesión de la red.

El vertiginoso desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación ha sido determinante para facilitar el intercambio de información y reducir los costes en la transmisión de datos. Esto crea un marco favorable para el diseño concertado de estrategia de comunicación que tengan por objetivo facilitar el trabajo de los actores participantes. Pero además, ayuda a promover la transparencia en las decisiones y actuaciones adoptadas, así como garantiza el derecho de los ciudadanos a estar informados y opinar sobre la gestión de los problemas que les afectan.

El Ayuntamiento de Móstoles (España) ha promovido con las organizaciones civiles del municipio la formulación e implementación de un Plan Estratégico para la ciudad que se

⁸ Para mayor información sobre esta experiencia puede accederse a su portal web: www.bancdelsaliments.org

sustenta en un novedoso cambio de las relaciones entre los actores públicos privados y sociales en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos. La comunicación entre los participantes ha sido una estrategia clave desde el primer momento, sustentada en los principios de transparencia y libre acceso a la información pública. Los estudios o documentos que se elaboran en el marco de esta iniciativa se comparten por medios electrónicos o mediante la activación de foros de discusión abiertos a todos los ciudadanos.

4.1.5. Contar con una estructura de apoyo

Los participantes deben contar con una instancia de apoyo que esté dotada de personal especializado y recursos logísticos suficientes para realizar las tareas de planificación, coordinación, seguimiento y evaluación de las actividades que se pretendan poner en marcha. De esta forma, se espera compensar los déficits de capacidad organizativa que puedan tener algunas organizaciones privadas y sociales a la hora de participar en iniciativas de esta naturaleza.

Un aspecto central es promover la conformación de un equipo técnico integrado por personas con formación y habilidades acordes con las características de las iniciativas que se ponen en marcha. Los recursos humanos son una variable clave en el impulso de modelos colaborativos y más cuando las áreas en las que se actúan están vinculadas directamente con el desarrollo comunitario o el trabajo social.

El Ayuntamiento de Logroño (España) tiene a disposición de las asociaciones civiles del municipio un Centro de Recursos Asociativos cuyo objetivo es fomentar el asociacionismo y facilitar la participación ciudadana mediante la creación de un espacio donde los agentes sociales puedan desarrollar actividades y programas de promoción social⁹. En el centro se

⁹ Para mayor información puede accederse al portal oficial del Ayuntamiento de Logroño: www.logroño.es

brinda asesoramiento a las organizaciones civiles y se ponen a su disposición recursos técnicos que son necesarios para cumplir con sus tareas diarias (equipo informático con conexión a Internet, fotocopidora, sistema de proyección, equipo de grabación de imagen, etc.).

4.2. El obstáculo de la financiación

Una barrera para la innovación social es la financiación. La obtención de recursos para sufragar los costes que generan el desarrollo de iniciativas orientadas a la atención de los principales problemas sociales, así como su difusión y réplica. Frente a esta limitación se están planteando interesantes soluciones en las que participan de forma colaborativa los actores públicos privados y sociales. El objetivo es crear un marco de incentivos que sea atractivo para los inversionistas.

4.2.1. Fondos de Innovación Social

Como parte de sus iniciativas para fomentar la innovación social, el gobierno federal de los Estados Unidos creó el denominado Fondo de Innovación Social (*The Social Innovation Fund*). Su objetivo es financiar las iniciativas más prometedoras en materia de creación de puestos de trabajo, salud, apoyo a los jóvenes y a otros grupos vulnerables de la población, etc. Junto a esta iniciativa, se ha creado un fondo específico en el Departamento de Educación considerado como un pilar para el desarrollado económico y social del país.

La estrategia planteada con la creación de estos fondos es atraer a los denominados emprendedores sociales y organizaciones civiles que han ideado soluciones innovadoras para abordar los problemas que afectan a las comunidades, promover la difusión de las iniciativas y favorecer su réplica en contextos similares.

Los dos fondos tienen una serie de principios rectores que centran su labor en la financiación de las iniciativas que beneficien directamente a los afectados por los problemas sociales, limitando el apoyo de programas intermedios que diluyan el esfuerzo del gobierno federal para promover la innovación.

El impacto de los programas es otro principio rector para establecer los criterios de financiación de estos fondos. El objetivo es apoyar acciones que realmente resuelvan problemas y promuevan una transformación social. De manera que los mecanismos de medición son una herramienta necesaria para valorar la efectividad de los programas que acceden a la financiación.

Otro principio rector clave es valorar la capacidad técnica de las organizaciones para gestionar los programas innovadores. La finalidad es garantizar la sostenibilidad de las actividades en el tiempo y la calidad en la gestión de los recursos disponibles. Se plantea además incentivar la utilización de fondos privados para complementar el esfuerzo presupuestario del gobierno y cubrir aquellas donde existan serias insuficiencias de recursos.

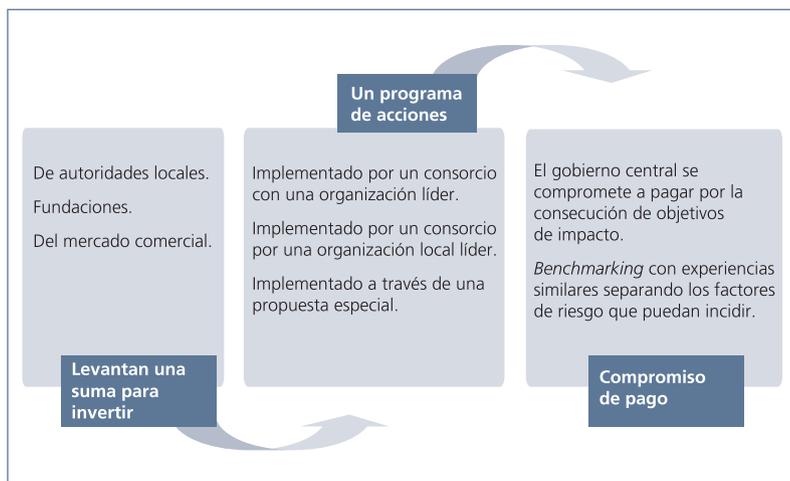
4.2.2. Bonos de impacto social

Los bonos de impacto social son una herramienta financiera que se ha puesto en marcha en el Reino Unido con la finalidad de incentivar la inversión de dinero en los resultados sociales. Se sustenta en un modelo colaborativo en el que participan las organizaciones públicas, potenciales inversores privados y organizaciones sin fines de lucro que desarrollen iniciativas innovadoras para la atención de los problemas más acuciantes de la población.

Los bonos de impacto tienen tres modalidades en las que se asignan diferentes roles a los actores involucrados, pero cada modalidad tiene en común tres elementos (Figura 4.1): la existencia de una fuente de donde se esperan obtener los

recursos (inversión); un programa a través del cual se desarrollan acciones para atender los problemas sociales (programa); y un compromiso de pago de acuerdo con los resultados de impacto obtenidos (compromiso de pago) (SIX y Young Foundation, 2010: 72).

Figura 4.1. Modelo de bonos sociales de impacto.



Fuente: SIX y Young Foundation (2010: 73).

Mediante los bonos, el gobierno pretende obtener recursos financieros para sufragar el desarrollo de programas sociales por parte de organizaciones que demuestren una dilatada trayectoria en este campo. El gobierno adquiere el compromiso con los inversores de pagar un beneficio que se entiende como el retorno de la inversión realizada siempre y cuando se obtengan resultados de impacto que sean medibles. Además, y en esta idea recae la lógica de los bonos de impacto, el pago de beneficios dependerá de que los resultados de impacto garanticen un ahorro futuro de dinero público. La efectividad de un programa de formación a parados de larga duración se valoraría, por ejemplo, de acuerdo con el seguimiento de

la trayectoria laboral de sus beneficiarios. Se espera que su adecuada reinserción en el mercado laboral reduzca en el futuro las posibilidades de que estén nuevamente desempleados y requieran algún tipo de subsidio público que suponga un mayor coste para el Estado.

4.3. Una experiencia exitosa de promoción de la innovación social: Los Planes de Barrio de la ciudad de Madrid

Los Planes de Barrio son una iniciativa participada que ha sido impulsada por el Ayuntamiento de Madrid y la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM) con el objetivo de lograr mayores niveles de integración y equidad social en la ciudad. Como parte de las actuaciones puestas en marcha, los promotores de esta iniciativa han desarrollado acciones para promover la innovación social entre las entidades vecinales que actúan en los barrios más desfavorecidos de la localidad.

Una revisión de esta experiencia permitirá extraer una serie de aprendizajes sobre los instrumentos con los que cuentan las organizaciones públicas para promover la innovación, en este caso en el ámbito local. Así como para establecer modelos colaborativos que permitan el desarrollo de actuaciones específicas con organizaciones ciudadanas.

4.3.1. El contexto de la iniciativa

La evidencia empírica muestra la existencia de desigualdades entre los 21 distritos que conforman la ciudad de Madrid. Se observa un importante contraste no solo en el volumen demográfico y la extensión superficial de los distritos, sino también en los resultados que arrojan los principales indicadores socioeconómicos por distrito tales como la renta per cápita, la tasa de paro o el valor añadido bruto.

Los datos confirman la existencia de una alta concentración de actividad económica y de empleo en los distritos centrales de la ciudad. Por su parte, los vecinos de los que podrían denominarse los distritos más desfavorecidos perciben diferencias en la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos municipales que se prestan en sus territorios. Esta realidad representa un importante reto para el gobierno local en cuanto a la consecución de una plena integración y la cohesión territorial de la ciudad.

En 2003 el Ayuntamiento de Madrid y la FRAVM (organización que reúne a más de 167 asociaciones de vecinos federadas y 91.623 socios) decidieron poner en marcha iniciativas participadas, orientadas a la atención de las necesidades de los distritos más desfavorecidos de la ciudad. De esta forma, el reequilibrio social y territorial de la ciudad se convirtió en el objetivo común de la Administración local y de la FRAVM.

Como primera medida se implementaron los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial (PEI) siguiendo un modelo participativo. Los ciudadanos se integraron en las tareas de identificación de los problemas de cada distrito y se activaron mesas de concertación para decidir la orientación de la inversión pública municipal. Estos planes se centraron fundamentalmente en la provisión de dotaciones e infraestructuras básicas.

Los actores participantes acordaron la ejecución de más de doscientas actuaciones de competencia municipal recogidas en nueve planes. En el desarrollo de los PEI participaron 76 entidades vecinales y sus actuaciones han beneficiado al 46,31 % de la población madrileña. Sin embargo, a medida que avanzaba esta iniciativa se fue haciendo más palpable la magnitud de las dificultades asociadas al problema de los desequilibrios sociales y territoriales de la ciudad.

Se identificaron desigualdades significativas en barrios concretos, muchos de ellos enclavados en distritos con indicadores socioeconómicos superiores o iguales a la media de la ciudad en su conjunto. Esto llevó a pensar en la necesidad de implementar un instrumento de intervención territorial más focalizado para atender eficazmente los problemas detectados. En 2009 se pusieron en marcha los Planes de Barrio, una iniciativa que ha mantenido el modelo participativo implantado en la ciudad desde 2003 sobre la base del principio de solidaridad territorial.

4.3.2. Descripción general de los Planes de Barrio

El objetivo de Planes de Barrio es alcanzar mayores niveles de integración y equidad social en la ciudad mediante la optimización de los servicios sociales y la generación de capital social. La firma de un protocolo de intenciones entre el Alcalde de Madrid y el Presidente de la FRAVM el 24 de abril de 2009 marcó el inicio de esta iniciativa participativa y supuso la incorporación de las entidades vecinales en el proceso planificador.

En una primera etapa, se acordó la implementación de 16 planes en igual número de barrios con un marco temporal de cuatro años (2009-2012). En total, los planes contemplaron la ejecución de 697 actuaciones en áreas tan diversas como: empleo; educación, infancia y juventud; servicios sociales y familia; mayores; igualdad de oportunidades; convivencia; deporte y cultura; seguridad y movilidad; escena urbana y apoyo al asociacionismo.

La metodología adoptada para el desarrollo de los planes se basa en la combinación de principios de la planificación estratégica participada y de los presupuestos participativos. El esquema general tiene tres etapas:

- Organización y diagnóstico de cada Plan de Barrio. Los actores públicos y sociales involucrados definen un plan

de trabajo y establecen de común acuerdo las principales necesidades de los barrios. Con los resultados obtenidos se elabora un documento base donde se recogen los problemas identificados y las posibles soluciones.

- Concertación. En cada barrio, se efectúan tres rondas de discusión y debate sobre la realidad social que se pretende abordar.
 - En la primera ronda (realizada en el seno de la Comisión de Concertación de cada Plan de Barrio), se trabaja sobre el documento inicial que recoge las propuestas vecinales. A lo largo del debate, los actores incorporan nuevas actuaciones o modifican las ya existentes, siempre y cuando sus propuestas sean coherentes con las necesidades del barrio.
 - En la segunda ronda, se trabaja con el borrador del Plan de Barrio. El objetivo es aunar los recursos disponibles y analizar las propuestas concertadas de manera individualizada. Además, las organizaciones vecinales realizan asambleas de consulta con los residentes de los barrios objeto de intervención y el Ayuntamiento de Madrid realiza estudios de viabilidad técnica de las propuestas.
 - En la tercera ronda, se debaten los borradores disponibles y se cierra una última versión del documento con los acuerdos alcanzados. Los actores participantes dan por aprobado el documento final del plan.
- Seguimiento y evaluación. Se activan las Comisiones Ciudadanas de Seguimiento (una por cada Plan de Barrio) donde intervienen activamente las entidades públicas que actúan en representación del Ayuntamiento de Madrid y las entidades vecinales de los barrios objeto de los planes. Se constituye también una Subcomisión Permanente de Seguimiento para cada Plan de Barrio, encargada de valorar detalladamente (con especial énfasis en los procesos y en

la formulación de proyectos específicos) el desarrollo de las actuaciones implementadas.

4.3.3. Promoción de la innovación social

Uno de los ejes centrales de los Planes de Barrio para lograr el reequilibrio social y territorial de la ciudad es fomentar la innovación social mediante el trabajo conjunto de los responsables municipales, los ciudadanos y las organizaciones sociales que hacen vida en los barrios seleccionados. Para ello, se contemplaron las siguientes acciones concretas:

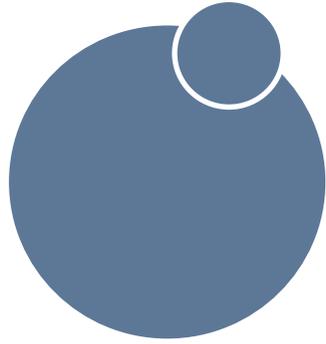
- Realización de proyectos comunitarios: en el marco de los Planes de Barrio las organizaciones vecinales tienen la oportunidad de formular e implementar por sí mismas proyectos comunitarios que aborden los principales problemas sociales de sus barrios.
- Firma de un convenio para la financiación de los proyectos comunitarios: el Ayuntamiento de Madrid y la FRAVM suscriben cada año un convenio de colaboración a través del cual se transfieren recursos públicos para financiar los proyectos comunitarios.
- Evaluación de calidad: con la implementación de los proyectos comunitarios se contempla la realización de una evaluación de calidad para medir el grado de satisfacción de los usuarios o beneficiarios con las actuaciones llevadas a cabo.

Entre 2009-2012, las entidades vecinales de los barrios beneficiados por los Planes de Barrio implementaron 210 proyectos y el presupuesto destinado fue de 984.000 €. Los proyectos ejecutados incluían actividades como la realización de talleres de técnicas de estudio y apoyo escolar, la organización de jornadas de reflexión y formación vecinal, talleres de prevención de la violencia de género, la realización de programas de interculturalidad, talleres de teatro y campamentos urbanos.

4.3.4. Aprendizajes

Finalizado el marco temporal para la implementación de los primeros 16 Planes de Barrios, es posible realizar aprendizajes de esta experiencia desarrollada en la ciudad de Madrid:

- Potenciar la capacidad organizativa de las entidades participantes. Las entidades vecinales no contaban con suficientes recursos técnicos y logísticos para implementar los planes. En algunos casos, el desarrollo de los proyectos comunitarios suponía un importante desgaste que limitaba el cumplimiento de otras actividades que históricamente han llevado a cabo.
- Consolidar las actividades formativas dirigidas a las entidades vecinales. Las características de los proyectos comunitarios y el hecho de recibir recursos públicos, obligaba a las entidades vecinales a cumplir con una serie de extremos legales y metodológicos en la fase de formulación, evaluación y rendición de cuentas. La mayoría de los miembros de las entidades vecinales no contaban con suficiente personal cualificado para realizar la gestión técnica de los proyectos.
- Promover una evaluación de impacto social, sustentada en un conjunto de indicadores que midan la efectividad de las actuaciones implementadas. La Administración local enfrenta serias limitaciones para realizar la evaluación de impacto, tanto de los Planes de Barrio como de los proyectos comunitarios, debido a las dificultades técnicas para obtener información a nivel de barrio.
- Establecer mecanismos eficaces de coordinación dentro de la Administración local. La multiplicidad de actores que intervienen en la ejecución de los planes y el alto número de actuaciones contempladas en cada uno de ellos exige de la Administración local mecanismos para lograr una adecuada definición de responsabilidades entre los participantes.



Bibliografía



- Arenilla, M. (Coord.). (2012), *Ciudad, gobernanza y planificación estratégica. Aportes de la experiencia de Móstoles*. Dykinson, Madrid.
- Arenilla, M. (Dir.). (2011a), *Crisis y reforma de la Administración pública*. Netbiblo, A Coruña.
- Arenilla, M. (2011b), "Redes de política: el caso de la ciudad de Madrid", *Revista Española de Ciencia Política*, 25, 31-56.
- Bason, C. (2010), *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Policy Press, Bristol.
- Bepa (2010), "Empowering people, driving change: social innovation in the European Union", consultado el 21 de febrero de 2013. http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf
- Bepa (2011), "Empowering people, driving change Social Innovation in the European Union", Comisión Europea, consultado el 20 de febrero de 2013. http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf
- European Commission (2012), "Strengthening social innovation in Europe, Journey to effective assessment and metrics", consultado el 25 de febrero de 2013. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/social-innovation/strengthening-social-innovation_en.pdf
- European Commission (2009), "Social innovation as part of the Europe 2020 strategy", *Executive Summary*. Bepa, Bruselas.
- García, R. (2012), "El proceso de planificación en las ciudades medianas. La experiencia de la ciudad de Móstoles" en M. Arenilla (Coord.), *Ciudad, gobernanza y planificación estratégica. Aportes de la experiencia de Móstoles*. Dykinson, Madrid.
- García, R. (2010), "Sistemas de evaluación participados en los gobiernos locales; el caso de la ciudad de Madrid" en M. Arenilla (Coord.), *Administración pública entre dos siglos*. INAP, Madrid.

- Global Entrepreneurship Monitor (2009), "Report on Social Entrepreneurship", consultado el 24 de febrero de 2013. www.gemconsortium.org/docs/download/2519
- Harayama, Y. y Nitta, Y. (2011), "Introduction: transforming innovation to address social challenges", en OECD, *Fostering Innovation to Address Social Challenges*. OECD Publishing. Disponible en: www.oecd.org/science/inno/47861327.pdf
- Howaldt, J. y Schwarz, M. (2010), "Social Innovation: Concepts, research fields and international trends", consultado el 22 de febrero de 2013. www.sfs-dortmund.de/odb/Repository/Publication/Doc%5C1289%5CIMO_Trendstudie_Howaldt_Schwarz_englische_Version.pdf
- Innobasque (2011), "Estrategia de innovación social. Una ventana de oportunidad para Euskadi", consultado el 25 de febrero de 2012. www.innobasque.com/home.aspx?tabid=1058&idElementoBiblioteca=130
- Kania, J. y Kramer, M. (2011), "Collective impact", Stanford Social Innovation Review, consultado el 23 de febrero de 2013. www.ssireview.org/articles/entry/collective_impact
- Kooiman, J. (2005), "Gobernar en gobernanza", en A. Cerrillo *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. INAP, Madrid.
- Moulaert, F. (2009), "Social innovation: institutionally embedded, territorially (re) produced", en MacCallum, *Social Innovation and Territorial Development*. Ashgate Publishing, Farnham.
- Mulgan, G. et al. (2007), "Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated", consultado el 21 de febrero de 2013. www.sbs.ox.ac.uk/centres/skoll/research/Documents/Social%20Innovation.pdf
- Murray, R. (2011), "How to innovate: The tools for social innovation", The Young Foundation and Nesta.
- Noya, A. (2011), "The essential perspectives of innovation: the oecd leed forum on social innovations", en OECD, *Fostering Innovation to Address Social Challenges*. OECD Publishing. Disponible en: www.oecd.org/science/inno/47861327.pdf

- OECD (2010), "SMEs, Entrepreneurship and Innovation", OECD Publishing.
- OECD (2011), *Government at a Glance*. OECD Publications.
- Phills, J. et al. (2008), "Rediscovering Social Innovation", Stanford Social Innovation Review, consultado el 20 de febrero de 2013. www.ssireview.org/articles/entry/rediscovering_social_innovation
- Piquemal, M. (2010), "El principio de precaución, núcleo de una reflexión sobre sistema público", en M. Arenilla, *La Administración Pública en dos siglos. Libro homenaje a Mariano Baena Alcázar*. INAP, Madrid.
- Rey, N. y Tancredi, F. (2010), "De la innovación social a la política pública. Historias de éxito en América Latina y el Caribe", documentos de la CEPAL. Disponible en: www.cepal.org/publicaciones/xml/2/41582/innovacion-social-politica-publica-2010.pdf
- Rittle, H. y Webber, M. (1973), "Dilemmas in a General Theory of Planning", *Policy Sciences*, 4, 155-169. Disponible en: www.uctc.net/mwebber/Rittel+Webber+Dilemmas+General_Theory_of_Planning.pdf
- Rodríguez, A. y Alvarado, H. (2008), "Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe", libros de la CEPAL 101. Disponible en: www.eclac.org/publicaciones/xml/2/34682/Claves_de_innovacion_social.pdf
- Rogers, E. (1995), *Diffusion of Innovations, 4th Edition*. Free Press, New York.
- Schumpeter, J. (1984), *Capitalismo, socialismo y democracia*. Ediciones Folio, Barcelona.
- SIX y Young Foundation (2010), "Study on social innovation", consultado el 20 de febrero de 2013. <http://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/Study-on-Social-Innovation-for-the-Bureau-of-European-Policy-Advisors-March-2010.pdf>

- Thomas, C. (1998), "Maintaining and restoring public trust in government agencies and their employees", *Administration & Society*, 30:2, 166-193.
- Tocqueville, A. de (1995), *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica, México.
- UNDP (2010), "Capacity development. Measuring capacity", United Nations Development Programme, consultado el 25 de febrero de 2013. www.beta.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacity-development/undp-paper-on-measuring-capacity/UNDP_Measuring_Capacity_July_2010.pdf
- UN-Habitat (2007), *27 Respuestas a preguntas frecuentes sobre presupuestos participativos municipales*. UN-Habitat, Quito.
- Vernis, A. (2009), "Innovación social local a través del mercado en las organizaciones de la sociedad civil en Iberoamérica", *Revista española del tercer sector*, 13, 99-132.
- Ville, S. y Pol, E. (2008), "Social Innovation: Buzz Word Or Enduring Term?", *Working Paper 08-09*, Department of Economics, University of Wollongong.
- Westley, F. y Antadze, N. (2010), "Making a Difference Strategies for Scaling Social Innovation for Greater Impact", *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 15:2. Disponible en: www.innovation.cc/scholarly-style/westley2antadze2make_difference_final.pdf
- World Economic Forum (2011), "Global risks 2011 sixth edition, an initiative of the risk response network", consultado el 14 de febrero de 2013. www.weforum.org/reports/global-risks-report-2011
- World Economic Forum (2012), "Global risks 2012 seventh edition, an initiative of the risk response network", consultado el 14 de febrero de 2013. www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2012.pdf

La innovación se entiende no solo como innovación tecnológica, sino que su componente social cada vez cobra más fuerza.

Esta nueva realidad da lugar a la creación de nuevos escenarios para tratar de evitar situaciones de quiebra social, y así otorgar valor a lo público.

**«Fomento de la
innovación y
progreso social.»**

Es preciso crear mecanismos que atraigan a emprendedores sociales que ideen soluciones innovadoras para abordar problemas que afectan a la comunidad, y que sean eficaces y efectivas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en situaciones de crisis y escasez de recursos.

Innap Innova es una colección cuyo objetivo es incentivar el aprendizaje organizativo en los equipos humanos del sector público y, de esta forma, generar una Administración moderna orientada al bien común y sintonizada con las necesidades y expectativas de la sociedad.

