

---

## **Políticas públicas e innovación social. Marcos conceptuales y efectos en la formulación de las políticas**

Trabajo Final/ Master Pensar y Gobernar las Sociedades Complejas/ Junio 2011, UAB

Rubén Martínez Moreno

---

Tutor: Joan Subirats i Humet (Departamento de Ciencia Política y Sociología, UAB)

## **RESUMEN DEL TFM:**

**Título:** Políticas públicas e innovación social. Marcos conceptuales y efectos en la formulación de las políticas.

### **Preguntas de investigación:**

¿Qué significa la innovación social y bajo qué enfoques se han elaborado sus diferentes concepciones? ¿Qué concepción de innovación social se utiliza en los organismos y programas políticos que la fomentan? ¿Qué efectos tiene esta concepción de la innovación social en la formulación de las políticas públicas?

En este trabajo se presenta la estructura de una futura investigación cuyas preguntas principales serán:

¿En qué marcos o ámbitos se proyectan estas políticas? ¿Qué efectos tiene en el entorno institucional y social sobre el que actúan? ¿Tienen algún efecto en los cambios de las relaciones de poder de segmentos de población vulnerable o en cambios institucionales? ¿Cómo afectan estas políticas a los procesos de cooperación de las comunidades locales? ¿Son las políticas que fomentan la innovación social una forma para empoderar a las comunidades locales o provocan la sobreexplotación de sus recursos? ¿Se comportan los 'empreendedores sociales' como free-riders de los recursos producidos y gestionados por las comunidades locales?

### **Hipótesis:**

En el presente TFM se va a trabajar sobre la siguiente hipótesis:

**H1:** La concepción de innovación social que más influencia ha tenido sobre los principales programas gubernamentales y políticas públicas que la fomentan proviene de un enfoque económico y managerial

En este trabajo se ofrecen aportaciones significativas para el modelo de análisis de la futura investigación, se presenta y analiza el enfoque de innovación social que se articula en los casos de estudio y se presenta la estructura para una futura investigación que trabajará sobre las siguientes hipótesis:

**H2:** Bajo el enfoque managerial y económico que la innovación social presenta en los programas que la fomentan así como en el proceso de implementación de las políticas públicas que estos programas despliegan, la incidencia sobre el valor social, el cambio institucional y los cambios en las relaciones de poder de segmentos de población vulnerable es baja.

**H3:** A través de los programas gubernamentales y las políticas públicas centradas en el fomento de la innovación social, los recursos producidos y gestionados por comunidades locales pueden padecer procesos de sobreexplotación .

**H4:** El proceso de implementación de políticas de innovación social pueden empujar a las prácticas cooperativas y voluntarias de las comunidades locales a formar parte o alimentar programas de emprendizaje social, transformando sus estructuras informales en empresas o sirviendo a organizaciones rígidas de manera regular. Este proceso puede provocar la sobreexplotación de los recursos de dichas comunidades.

**Casos:** En este trabajo se analiza la dimensión conceptual de dos programas centrados en políticas públicas que fomentan la innovación: The Big Society y Innovation Union. En la investigación que seguirá a este TFM, se retomarán estos dos casos de estudio junto a otros casos relevantes.

### **Relevancia política y académica:**

En la literatura actual, no existe consenso respecto a qué significa o qué supone la innovación social y se destaca por ser un concepto multidimensional que ha sido trabajado desde enfoques muy diferentes. Pese a su uso creciente en programas y políticas públicas, sobretudo tras la constatación de la actual crisis económica, apenas existen modelos desde la ciencia política que analicen la innovación social en la formulación de dichas políticas. Por tanto, una revisión comparativa de las diferentes genealogías de este concepto puede ser de gran ayuda a la hora de entender y analizar su significado así como los objetivos que se persiguen y los que se pueden conseguir cuando se aplica en políticas públicas. La innovación social como proceso que puede comportar cambios en las relaciones de poder y en las instituciones sobre las que actúa, hacen de este concepto un elemento relevante para su análisis desde la ciencia política.

### **Metodología:**

En el presente trabajo se analiza la literatura que desde diferentes enfoques ha trabajado en la significación de la innovación social. Esto nos permitirá hacer un primer análisis sobre la concepción que se utiliza en los casos The Big Society y Innovation Union. De cara a la futura investigación, la metodología propuesta se centrará en análisis cualitativos sobre informes oficiales, resultados lanzados por diferentes organismos, asesores públicos y medios de comunicación. Se realizarán entrevistas a políticos y técnicos relacionados con políticas públicas que fomentan la innovación social y a líderes comunitarios e investigadores inmersos en procesos de colaboración con dichos programas políticos. Con la ayuda de esta información se discutirá si el fomento de la innovación social y la implementación de políticas públicas que toman como base dicho concepto, suponen cambios institucionales o en las relaciones de poder de segmentos de población vulnerable. En las diferentes concepciones de la innovación social, las prácticas cooperativas de las comunidades locales y los procesos de voluntarismo ciudadano, se entienden como la base productiva del proceso. A través del análisis de diferentes casos de estudio, analizaremos si estas políticas suponen una sobreexplotación de los recursos gestionados por las comunidades locales. Estos problemas han sido debatidos en la literatura sobre los commons pool resources y del 'nuevo institucionalismo', cuyas ideas se articularán con las extraídas del TFM con el objetivo de diseñar un marco de análisis de los casos de estudio seleccionados. Ambos casos de estudio, The Big Society e Innovation Union, sumados a posibles nuevos casos que se consideren relevantes, nos ayudarán tanto a revisar las hipótesis presentadas como a la elaboración de posibles nuevas hipótesis.

# ÍNDICE

## **Políticas públicas e innovación social. Marcos conceptuales y efectos en la formulación de las políticas**

### **1. Introducción**

- 1.1 La expansión del concepto innovación
- 1.2 Políticas públicas centradas en la innovación social
- 1.3 Introducción a los casos de estudio
- 1.4 Introducción de los diferentes enfoques de la innovación social

### **2. Diferentes maneras de conceptualizar la innovación social**

- 2.1 La innovación social desde un enfoque económico
- 2.2 La innovación social desde un enfoque managerial
- 2.3 La innovación social desde una perspectiva socio-ecológica
- 2.4 Innovación social, desarrollo territorial y gobernanza desde la ciencia política
- 2.5 Principales ideas y conclusiones sobre los diferentes enfoques de innovación social

### **3. Concepción de la innovación social en programas gubernamentales y políticas públicas**

- 3.1 Introducción
- 3.2 Innovation Union
  - 3.2.1 Rumbos en las políticas de innovación de la UE
  - 3.2.2 Innovación social y el Innovation Union
  - 3.2.3 Enfoques en la concepción de la innovación social del Innovation Union
- 3.3 The Big Society
  - 3.3.1 Introducción al caso de estudio The Big Society
  - 3.3.2 Antecedentes a las líneas discursivas de The Big Society y concepción de la innovación social
- 3.4 Conclusiones

### **4. Planteamiento para investigación sobre innovación social: entre cambio institucional y procesos de sobreexplotación.**

- 4.1 Estructura de la investigación
- 4.2 Aportaciones desde la teoría de los commons pool resources
  - 4.2.1 Introducción
  - 4.2.2 Innovación social y commons
- 4.3 Aproximación al modelo de análisis

### **5. Bibliografía**

**ANEXO1:** Entrevista a técnicos y políticos de la Administración relacionados con políticas innovación social

# Políticas públicas e innovación social. Marcos conceptuales y efectos en la formulación de las políticas

"The best solutions to our challenges will be found in communities across the country"

Barack Obama, Presidente de los EEUU

"La crisis financiera y económica hace que la creatividad y la innovación en general y la innovación social en particular sean aún más importantes para fomentar el crecimiento sostenible, empleo seguro e impulsar la competitividad"

José Manuel Barroso, Presidente de la Comisión Europea

## 1. Introducción

### 1.1 La expansión del concepto innovación

Durante la última década, la innovación se ha ido situando como un concepto central en las políticas de fomento del desarrollo económico. La carrera por implementar los recursos y diseñar los protocolos necesarios para poder competir en lo que se ha venido a llamar la "economía basada en el conocimiento" (Jessop, 2002: 157) ha marcado la agenda europea y es en este paradigma donde se ha otorgado a la innovación un papel destacado. Desde que a principios del año 2000 la innovación fuera designada por primera vez como línea estratégica en el Consejo Europeo extraordinario de Lisboa<sup>1</sup> relacionándola con "la importancia creciente de las tecnologías de la información y la comunicación en las esferas profesionales y privadas" este concepto ha tenido una fuerte presencia en políticas europeas de fomento del empleo, en discursos relativos al "desarrollo sostenible" o en programas públicos que buscan incidir en el "desarrollo social", etapas que han ido ampliando su marco de acción y su significado de manera creciente. En cada una de esas etapas, los diferentes Estados miembro han sido instados por la Comisión Europea a poner en marcha planes de fomento de la innovación, tanto a nivel local, regional o estatal a través de diversas directrices. Descrita inicialmente bajo presupuestos trabajados en la literatura económica (Schumpeter, 1974), la innovación ha pasado a representar un marco de acción cada vez más complejo que, como iremos viendo, se ha ido resignificando incluyendo en su definición

---

<sup>1</sup> El Consejo Europeo extraordinario de Lisboa (marzo de 2000): hacia la Europa de la innovación y el conocimiento [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/general\\_framework/c10241\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c10241_es.htm)

procesos extra-económicos tales como prácticas sociales de carácter voluntario o procesos de cooperación ciudadana nacidos al margen del mercado (bancos de tiempo, guarderías cooperativas, servicios voluntarios de asistencia, cuidados y formación para segmentos sociales excluidos, centros sociales, etc.). En este trabajo mostraremos cómo la capacidad de producir innovación por parte de esferas descritas como no-económicas ha sido analizada y entendida de diversas maneras por un conjunto de autores y organismos públicos diferentes. Los orígenes y cambios del concepto innovación van a formar parte de nuestro análisis (en especial aquellos discursos, programas y políticas públicas que se han centrado en su fomento en el contexto Europeo) pero nuestro objetivo principal se va a centrar en analizar la noción que más ha facilitado su expansión discursiva y que ha gozado de especial presencia desde el anuncio de la actual crisis económica: la innovación social.

Si bien estamos frente a un concepto multidimensional que no cuenta con una sola definición, introducida de manera aproximativa podemos decir que la concepción más establecida sobre la innovación social hace referencia a procesos sociales y prácticas cooperativas con marcado carácter de servicio público que mejoran o hacen más eficientes anteriores soluciones a problemas o demandas sociales. En muchos casos, la innovación social va a ser expresada bajo la lógica schumpeteriana por la que un sujeto económico (emprendedor) diseña, produce y conduce al mercado nuevas ideas, servicios o procesos inaugurando un nuevo paradigma económico (innovación). Algunas definiciones considerarán 'social' a esta innovación, siempre que sus beneficios recaigan de manera acentuada sobre el conjunto de la sociedad más que sobre los intereses particulares del emprendedor. Con esta primera aproximación al concepto podemos adelantar que la innovación social va a incidir en diversos debates donde las alianzas, competencias y tensiones entre mercado, estado y sociedad civil van a ser motivo de análisis. Los cambios en los procesos de gobernanza, la emergencia de nuevos patneriados público-privados, el fomento de empresas que realizan servicios sociales, las prácticas de gestión ciudadana en contextos locales o la incidencia de los movimientos sociales en los cambios institucionales van a formar parte del imaginario que los diferentes enfoques de la innovación social van a situar en el centro de dichos debates. Esta amplitud de onda en los temas con los que los diferentes enfoques relacionan la innovación social va hacer difícil organizar sus diferentes concepciones, ofreciendo un panorama que esperamos poder describir adecuadamente. Antes de analizar estos enfoques y el efecto que han tenido en la formulación de políticas públicas, vamos a mostrar la presencia que el discurso de la innovación social ha tenido en la arena política a través de diversos ejemplos. Esto a su vez nos permitirá hacer una primera aproximación a los objetivos que se han ido asignando a la innovación social y a la variedad de problemas que presumiblemente puede ayudar a solucionar. Una vez hecho esto, presentaremos los casos de estudio en los que centraremos el análisis, dos programas de política pública de especial

relevancia debido a su escala, las trayectorias bajo las que han sido diseñados y el énfasis discursivo en la innovación social, el proyecto The Big Society y el programa europeo Innovation Union. El acceso y la notable cantidad de información disponible sobre su descripción, conceptualización e implementación sobre ambos programas, también ha sido importante a la hora de seleccionar estos dos casos.

## 1.2 Políticas públicas centradas en la innovación social

Durante los últimos años han aparecido organismos y programas públicos así como diversos think tanks que destacan la innovación social como proceso que es necesario fomentar en el actual estado de crisis. Desde hace décadas, existen multitud de organizaciones sin ánimo de lucro como la Sustaining Social Innovative<sup>2</sup> en Canadá, la Innovative Community Action Network<sup>3</sup> en Louisiana o la Fundación Bertelsmann<sup>4</sup> en Barcelona que han situado su labor en fomentar y optimizar procesos de cooperación ciudadana y comunitaria en contextos locales. Pero durante los apenas últimos 5 años han aparecido muchas iniciativas estatales y locales de carácter público y privado que centran sus premisas en el apoyo y fomento de la innovación social. Buen ejemplo en el ámbito de la política pública es la Office of Social Innovation and Civic Participation<sup>5</sup> ubicada dentro del Consejo de Política Nacional de la Casablanca que entre sus principios destaca la necesidad de crear nuevos líderes comunitarios, nuevas formas de patnerariado público-privado y “el fomento del servicio como una solución y una manera de desarrollar el liderazgo de la comunidad”<sup>6</sup>. La principal actividad de esta oficina de innovación social es “gestionar el Fondo de Innovación Social, que tiene un total de 124 millones de dólares: 50 de los cuales provienen de subsidios federales y 74 de los cuales proceden de fundaciones filantrópicas, con el objetivo de promover y apoyar nuevas alianzas entre la administración pública, el capital privado, y los emprendedores sociales” (Bassi, 2011). En el estado español encontramos diferentes iniciativas de carácter formativo y asesor como el Instituto de Innovación Social de ESADE<sup>7</sup>, inspirado en el Social Innovation Centre de la escuela de negocios internacional INSEAD<sup>8</sup> o Momentum Project, una iniciativa del BBVA en alianza con ESADE<sup>9</sup>. Podríamos destacar otros casos con diferente

---

<sup>2</sup> <http://tamarackcommunity.ca/ssi.html>

<sup>3</sup> <http://www.icandoall.org/>

<sup>4</sup> <http://www.fundacionbertelsmann.org>

<sup>5</sup> <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/sicp>

<sup>6</sup> extraído de <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/sicp/about>

<sup>7</sup> <http://www.esade.edu/research-webs/esp/socialinnovation>

<sup>8</sup> <http://www.insead.edu/facultyresearch/centres/isic/>

<sup>9</sup> <http://momentum-project.org/es>

orientación como el Centre for Social Innovation<sup>10</sup> en Toronto, la red internacional de apoyo a la innovación y emprendizaje social Ashoka<sup>11</sup> -cuyo Fundador, Bill Drayton ha sido galardonado con el premio Príncipe de Asturias de Cooperación 2011<sup>12</sup>- el Social Innovation Initiative<sup>13</sup> de la Universidad de Ohio o el ASH Centre for Democratic Governance and Innovation en la Harvard Kennedy School<sup>14</sup> que junto a otras tantas iniciativas, han ayudado a significar y dimensionar este concepto, poco explorado en la ciencia política -con notables excepciones que centran uno de los enfoques que analizaremos más adelante-. Situando nuestro interés en la concepción de la innovación social en programas gubernamentales y en políticas públicas, dos ejemplos sin duda destacados que buscan fomentar la innovación social a nivel europeo son los programas The Big Society e Innovation Union, casos que a continuación introducimos.

### 1.3 Introducción a los casos de estudio

The Big Society fue puesto en marcha por el actual primer ministro británico David Cameron a finales del 2009, presentado como respuesta alternativa al ‘Big Government’ laborista. Bajo The Big Society se aglutinan toda una serie de medidas con las que se anuncia querer dar mayor protagonismo y capacidad de decisión a iniciativas de voluntariado, comunidades locales y ‘líderes comunitarios’, emprendedores sociales y empresas sociales. Las ideas esenciales que Cameron desplegaba en sus primeras presentaciones públicas estaban directamente relacionadas con la poca operatividad que estaba demostrando el Estado para solucionar problemas sociales, cuyos excesivos costos y actitud paternalista, desactivaba la capacidad emprendedora del pueblo británico. Desde los primeros anuncios de puesta en marcha, Cameron empezaba a recibir críticas desde diferentes sectores. Yvette Cooper del Partido Laborista y entonces secretaria del Department of Work and Pensions hablaba de la Big Society como “una vuelta al thatcherismo, o incluso el liberalismo del siglo XIX - recortar la acción del gobierno sobre la pobreza, y a su vez respaldar recortes de impuestos para los patrimonios más ricos”<sup>15</sup>. Bajo las ideas de algunos autores, una iniciativa como The Big Society podría considerarse como ejemplo de innovación social, debido al impacto que el trabajo informal y comunitario que se busca poner en valor tiene

---

<sup>10</sup> <http://socialinnovation.ca/about>

<sup>11</sup> <http://www.ashoka.es>

<sup>12</sup> <http://www.rtve.es/noticias/20110608/bill-drayton-jorge-sampaio-metas-educativas-2021-finalistas-del-principe-asturias-cooperacion/438162.shtml>

<sup>13</sup> <http://www.socialinnovationinitiative.org>

<sup>14</sup> <http://www.ash.harvard.edu/> desde donde se ha editado el libro ‘The power of social innovation’ de Stephen Goldsmith <http://powerofsocialinnovation.com/>

<sup>15</sup> extraído de <http://www.guardian.co.uk/politics/2009/nov/10/david-cameron-hugo-young-lecture>



sobre el desarrollo social y económico así como por su capacidad para empoderar a la ciudadanía (Gershuny, 1983, Mulgan, 2010).

Compartiendo algunos postulados con The Big Society, la Unión Europea ha puesto énfasis en diseñar programas públicos para hacer frente a la crisis económica bajo el concepto de 'innovación social'. Estas iniciativas europeas también buscan avivar procesos llevados a cabo por emprendedores sociales, el tercer sector, comunidades locales así como prácticas cooperativas desarrolladas por la propia ciudadanía. Como empezábamos a describir al principio de esta introducción, la innovación cuenta con una trayectoria notable en las políticas europeas para el fomento del desarrollo social y económico. Bajo esa ruta ya trazada, a finales del 2010 se presentaba la Estrategia 2020 de la Unión Europea<sup>16</sup>, desde la que se ha puesto en marcha un plan denominado Innovation Union<sup>17</sup>. Entre otras líneas estratégicas, Innovation Union destaca el fomento de la innovación social como una de las medidas prioritarias que ayudarán a afrontar las restricciones en los presupuestos públicos y mejorar la competitividad de la economía europea (European Commission, 2010a:3). Este es un caso de estudio relevante ya que nos permitirá analizar los cambios discursivos bajo los que ha aflorado la innovación social en el contexto europeo y ver así el efecto que los planteamientos situados por los diferentes enfoques han tenido en dichas políticas. La acumulación de información oficial sobre estos programas, encuestas de seguimiento, discursos públicos así como algunas directrices y protocolos de medición de la innovación social, nos permitirán afrontar el análisis de estos caso de estudio.

#### **1.4 Introducción de los diferentes enfoques de la innovación social**

Tras este breve repaso de algunos programas públicos centrados en el fomento de la innovación social podemos decir que son diversas y de diverso calado político las iniciativas que se centran en fomentar dicho concepto, pero pese a ser el elemento que nombra y aglutina estos programas, la innovación social queda descrita en ellos de manera ambigua y expuesta a multitud de interpretaciones. Desde la Comisión Europea, por ejemplo, se acoge la definición elaborada en el Open Book of Social Innovation (Murray et al., 2010) donde se entiende que la innovación social "son nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que satisfacen las necesidades sociales (con mayor eficacia que las alternativas) y que a su vez crean nuevas relaciones sociales o colaboraciones" (European Commission, 2010b:9). Como ejemplos de innovación social, la Comisión Europea desglosa la siguiente lista:

---

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm)

<sup>17</sup> <http://ec.europa.eu/research/innovation-union>

“los planes de prevención de la cardiopatía coronaria que se dirigen a toda la comunidad, en lugar de hacerlo únicamente a las personas «de riesgo»; las redes sociales de vecinos que ayudan a personas mayores que viven solas; los ecomapas urbanos que ofrecen a las comunidades locales información sobre su avance en la consecución de los objetivos de reducción de emisiones; o los bancos éticos que proporcionan productos financieros con el fin de maximizar la rentabilidad social y medioambiental de las inversiones”  
(European Comission, 2010a:24).

Como vemos, la definición es bastante amplia y la batería de ejemplos nos muestra un conjunto de prácticas formales e informales diversas, pero queda abierto si el concepto se despliega -por ejemplo- desde un enfoque económico, bajo el que debemos entender por ‘innovación’ el proceso por el cual un nuevo producto, nuevo servicio o nuevo modelo organizativo, cambia las dinámicas de un mercado alterando los ciclos de oferta y demanda (Schumpeter, 1974), o si bien parte de otro enfoque o combina ideas de marcos conceptuales diferentes. Resulta difícil vislumbrar los objetivos de estos programas o las formas de medir o detectar la innovación social si no se cuenta con una descripción más precisa y ordenada del proceso en que acontece. Como veremos más adelante, el concepto innovación social ha sido tratado en las ciencias sociales de manera amplia y con resultados dispares, ya sea bajo la influencia de enfoques económicos (Mulgan, 2007), manageriales (Phills, Deiglmeier & Miller, 2008), socio-ecológicos (Westley & Antadze, 2010) o como elemento central a la hora de analizar los procesos de gobernanza y desarrollo territorial (SINGOCOM, 2005). Si bien estos enfoques comparten algunas nociones comunes a la hora de describir el proceso de innovación social -su articulación entre prácticas formales e informales, la importancia del trabajo cooperativo de comunidades locales, su relación interdependiente con organismos públicos y privados, y, en algunos casos, la capacidad de los procesos de innovación social para transformar las instituciones- veremos que los preceptos de los que se parten, los resultados que se valoran y los objetivos que se atribuyen a la innovación social son, bajo cada enfoque, diferentes.

Esta disparidad va a hacer necesario precisar qué idea de innovación social se va a utilizar en cada caso a la vez que refleja cómo se percibe desde diferentes esferas las posibilidades o limitaciones atribuidas a las instituciones (sociales, culturales, económicas) que entran en juego tanto en su proceso como en su gestión. Los diferentes enfoques que veremos parten de preceptos y construyen concepciones diferentes, pero si algo los separa es su manera de entender la innovación social como un ciclo lineal que puede ser gestionado y avivado de manera incremental (enfoque económico y managerial) o como un ciclo no-lineal de carácter conflictivo que es consustancial a un cambio institucional o en las relaciones de poder (enfoque socio-ecológico y desde la ciencia política). Como veremos una vez hayamos desplegado las diferentes

formas de concebir la innovación social y sus principales variables, es precisamente el enfoque más cercano a la perspectiva económica y managerial el que mayor influencia ha tenido en la formulación de políticas públicas. Un análisis de la dimensión conceptual de las diferentes políticas públicas centradas en la innovación social nos permitirá acercarnos con mayor detalle a esta cuestión.

Por último, presentaremos el planteamiento para la futura investigación. En ella, se analizará a fondo el impacto que estas políticas pueden tener sobre las comunidades locales, señaladas en las políticas de fomento de la innovación social como una de las principales fuentes del proceso. Articularemos el análisis de su dimensión conceptual, con el análisis de sus dimensiones sustantiva y operativa (Subirats & Gomà, 1998). La relevancia de la investigación que presentaremos en el último capítulo es notable ya que, si bien las comunidades locales son continuamente interpeladas como actores que posibilitan el sustrato bajo el que se va a llevar a cabo la innovación social, no existen análisis sobre cómo estas políticas pueden afectar a dichas comunidades, cuyo trabajo cooperativo y voluntario ha pasado a tener un papel destacado tras la actual crisis económica. Con ese objetivo, introduciremos algunos de los planteamientos que nos ofrece la literatura sobre los commons pool resources (Ostrom, 1990) que, junto a las aportaciones del presente trabajo, nos permitirá hacer una aproximación al modelo de análisis de los casos de estudio de la futura investigación.

## **2. Diferentes maneras de conceptualizar la innovación social**

En su artículo 'Social Innovation: Some Definitions', Andrea Bassi destaca la importancia que ha tomado la innovación social en diferentes esferas académicas y, de manera sintética, describe algunas de las definiciones que rodean al concepto desde enfoques económicos, sociológicos y desde la ciencia política. Con el objetivo de indicar qué definición ofrece mayor precisión y permite hacer más observable los procesos bajo los que acontecen innovaciones sociales, Bassi decide crear tres modalidades diferentes bajo las que se describe la innovación social: la sistemática, la pragmática y la managerial (Bassi, 2011:1). Tomando algunas ideas de esta breve clasificación que nos ofrece Bassi, vamos a ampliar estas categorías y a ofrecer una descripción que consideramos más ajustada de cada una de los enfoques que rodean a la innovación social. Esto nos permitirá entender mejor las definiciones, procesos, actores y objetivos que rodean a la innovación social en cada caso, dándonos un marco adecuado para analizar la concepción que articulan las políticas públicas que la fomentan.

## 2.1 La innovación social desde un enfoque económico

Una primera categoría en la que podemos identificar diversos autores y organismos que a lo largo de los últimos 20 años han trabajado y significado el concepto de innovación social, es la que se articula desde un enfoque de carácter económico. Los autores que veremos a continuación, parten de la concepción schumpeteriana de la innovación, pero se centrarán en toda una serie de prácticas e iniciativas que servirán como ejemplo para justificar el carácter 'social' del concepto.

La innovación fue un elemento central para el economista austríaco Joseph Alois Schumpeter a la hora de explicar su teoría de los ciclos económicos (Schumpeter, 1974). Para Schumpeter, las crisis económicas -como la Gran Crisis de 1873 que toma como ejemplo- son parte natural del modelo capitalista, un modelo que él describe como cíclico. Cada ciclo económico, que califica de diferentes maneras dependiendo de su duración, llega a un momento de colapso cuando "la demanda, por así decirlo, está esperando una oferta concreta (...) de lo que se desprende que este flujo económico se encuentra cerrado" (Schumpeter, 1974:8). Para inaugurar un nuevo ciclo económico es necesario un elemento que, según Schumpeter, tanto puede ser una nueva mercancía, un nuevo método de producción, la apertura de un nuevo mercado, una nueva fuente de materia prima, un nuevo modelo de organización industrial o la creación de un monopolio (1974:66). Ese nuevo elemento que tiene la capacidad de constituir un nuevo ciclo económico es lo que Schumpeter describe como innovación y el sujeto que va a introducir dicha innovación en el mercado lo denomina emprendedor.

A lo largo del siglo XX, ambos conceptos (innovación y emprendedor) han sido tratados por diversos autores de la teoría del management que, partiendo de las ideas de Schumpeter, intentarán pensar la innovación como un proceso que se puede sistematizar, que pierde su carácter *turbulento* y puede seguir unos protocolos rutinarios en el interior de la empresa (Drucker, 1985, Baumol, 2002). De manera paralela, encontramos otros autores (Mulgan, 2006, Leadbeater, 1997) que en algunos casos siguen las premisas de Schumpeter - sobre todo en referencia a la estrecha relación entre innovación (social) y emprendedor (social)- y que calificarán las prácticas y procesos de una serie de agentes individuales y organismos colectivos bajo el nombre de innovaciones sociales. Veremos que para estos autores, este conjunto de iniciativas pueden tener una estrecha relación con entidades públicas o privadas pero se caracterizarán por "reconocer necesidades que no están siendo adecuadamente satisfechas por el mercado o el Estado" (Mulgan, 2007:150) teniendo como principal objetivo paliar una demanda de carácter social. Para enmarcar mejor de qué análisis parten y cómo definen la innovación social, vamos a resumir algunas de las ideas de los autores que han ido construyendo esta categoría de innovación social como Jonathan Gershuny, Geoff Mulgan o Charles Leadbeater.

Uno de los primeros autores que utilizó el concepto de innovación social como parte de un análisis económico fue el sociólogo Jonathan Gershuny <sup>18</sup>, en su libro ‘Social Innovation and the Division of Labour’ de 1983. Gershuny argumenta que hay dos maneras de analizar el cambio técnico y su relación con la estructura social y económica. Por un lado, como algo “encarnado en las nuevas tecnologías, nuevas máquinas, nuevas formas de organizar el trabajo. Esto reduce los costos de producción de determinados productos básicos, cambia los precios relativos y, por lo tanto, altera los patrones de consumo” (Gershuny, 1983:1). Sumado a este efecto, Gershuny señala otro que no tiene tanto que ver con el espacio de trabajo sino con el espacio doméstico, ya que debido a estos cambios técnicos los hogares -según el autor- tratan de evitar la compra de servicios finales cada vez más caros y los sustituyen por servicios producidos en el propio ámbito doméstico. Este fenómeno, que Gershuny describe como un cambio en el “modelo de suministro” de los hogares (1983:4) es un ejemplo de los procesos que el autor califica como innovación social. Según trata de demostrar empíricamente Gershuny a través de las estadísticas de ingresos nacionales, este cambio afecta tanto a la distribución industrial del empleo como a la división del tiempo entre trabajo remunerado y trabajo no remunerado en el ámbito doméstico (1983:3). Por tanto, uno de los principales objetivos de Gershuny es demostrar las consecuencias que los cambios en los patrones de las actividades productivas informales tienen sobre el desarrollo económico, una actividad productiva “en la que debemos pensar como ‘trabajo’- pero que sin embargo se mantiene fuera de lo que la economía convencional define como *lo económico*” (1983:32). Vemos cómo Gershuny entiende los procesos de innovación social como un fenómeno que incide en lo económico de manera directa, pero que, durante las décadas anteriores, había permanecido oculto en los marcos tradicionales de análisis del desarrollo económico. De hecho, Gershuny lanza diversas predicciones respecto a cuál va a ser la organización social del trabajo y su impacto en el desarrollo económico en el futuro (en concreto, durante la década de los 80s y los 90s) siguiendo el modelo de análisis que propone donde la innovación social tiene un papel muy relevante <sup>19</sup>.

Uno de los divulgadores más citados que ha alimentado esta concepción de la innovación social trabajando como asesor para su implementación en programas de política pública es Geoff

---

<sup>18</sup> Otros autores considerados pioneros de esta concepción económica de la innovación social junto a Jonathan Gershuny son el economista especializado en management Tudor Rickards con su libro ‘Stimulating Innovation: A Systems Approach’ Ed. St. Martin's Press, 1985 y William Kingston en ‘The political economy of innovation’ The Hague, 1984.

<sup>19</sup> Para un análisis actualizado de las predicciones de Gershuny se puede consultar el artículo de Michael Bittman ‘Now that the future has arrived, a retrospective reassessment of Gershuny’s theory of social innovation’. Social Policy Research Centre. 110 (diciembre 2000)

Mulgan<sup>20</sup>, actual director de la Young Foundation<sup>21</sup>. Según Mulgan con innovación social se han de entender “las actividades y servicios innovadores que están motivados por el objetivo de satisfacer una necesidad social y que son en su mayoría difundido a través de organizaciones cuyos objetivos principales son sociales” (Mulgan, 2006:146). Para Mulgan, la innovación social es un fenómeno amplio que puede estar conducido por organismos gubernamentales, iniciativas privadas o motivados por la sociedad civil en determinados contextos históricos pero sobretodo conducido por los emprendedores sociales. Tal y como el autor indica en un breve repaso histórico a fenómenos que incluye en su concepción de innovación social:

“La gran ola de la industrialización y la urbanización en el siglo XIX fue acompañado por un aumento extraordinario de la empresa social y la innovación: la auto-ayuda mutua, el micro-crédito, las sociedades de construcción, cooperativas, sindicatos, clubes de lectura, así como la creación por parte de líderes filantrópicos de ciudades y escuelas modelo.

En el siglo XIX y a principios del XX, la sociedad civil del Reino Unido fue pionera en los nuevos modelos más influyentes de cuidado de niños, vivienda, desarrollo comunitario y asistencia social. En otras ocasiones los gobiernos han tomado la delantera en innovación social, por ejemplo, en los años posteriores a 1945 los gobiernos democráticos construyeron los estados de bienestar, los sistemas de educación e instituciones usando métodos como los créditos bancarios para agricultores y las redes de centros de educación para adultos” (2006:145)

Siguiendo postulaciones similares a Gershuny, para Mulgan existen multitud de ejemplos que ilustran cómo aquellos procesos que se entendían en los márgenes del desarrollo económico, ocupan ahora un lugar destacado como las “*neighborhood nurseries* (guarderías cooperativas vecinales) y patrullas de barrio; Wikipedia y la Open University<sup>22</sup>; la atención integral de la salud y los hospicios; los microcréditos y cooperativas de consumo; el movimiento para el comercio justo; el desarrollo de viviendas que no emiten carbono y las granjas comunitarias; la justicia restaurativa y los tribunales comunitarios; los grupos online de autoayuda para problemas de salud” (2006: 146). Como ya señalábamos, según Mulgan estas innovaciones son gestionadas y transformadas en productos o servicios por los emprendedores o innovadores sociales que “han de capturar la imaginación de una comunidad de seguidores a través de la combinación del coraje

---

<sup>20</sup> Geoff Mulgan fue el fundador del think tank DEMOS, es colaborador habitual del NESTA (National Endowment for Science, Technology and the Arts) y entre 1997-2004, ejerció como director del Government's Strategy Unit del Reino Unido y fue head of policy en la oficina del Primer Ministro.

<sup>21</sup> Organización que promueve la innovación social y el emprendizaje social fundada por el sociólogo británico Michael Young <http://www.youngfoundation.org/>

<sup>22</sup> Organismo fundado por Michael Young <http://www8.open.ac.uk/about/main/the-ou-explained/history-the-ou>

contagioso y la persistencia pragmática” (2006:153). De la misma manera que Schumpeter, Mulgan describe un sujeto individual que empujado por motivaciones personales y caracterizado por ser “intérpretes competentes de sus propias vidas y con capacidad resolutive de sus propios problemas” (2006: 150) lideran los procesos de innovación social. Este sujeto es el emprendedor social, que Mulgan ejemplifica con nombres como Octavia Hill, inventora de muchas ideas para la gestión de la vivienda, la protección del patrimonio y vivienda comunitaria, el sociólogo y activista británico Michael Young, fundador de la Young Foundation y la Open University o Muhammad Yunus, fundador del Grameen Bank<sup>23</sup> y otras empresas de microcrédito. Mulgan esgrime que si bien existen multitud de programas públicos para apoyar la innovación centrada en empresas tradicionales y en tecnología, no existen líneas estratégicas a nivel nacional que comprendan y apoyen esta concepción de la innovación social (2006: 147). Mulgan escribió esto hace 5 años pero ha sido durante este lapso de tiempo cuando ha habido un cambio de orientación en ciertas políticas públicas de fomento de la innovación, especialmente desde el anuncio de la crisis actual, ampliando su concepción hacia este ‘giro social’ que Mulgan y otros percibían como desatendido (ver capítulo 3).

En cercana sintonía con las ideas de Mulgan, Charles Leadbeater, también asesor de políticas públicas y colaborador habitual de los think tank DEMOS<sup>24</sup> y NESTA <sup>25</sup>, pone especial énfasis en el papel central que los emprendedores sociales tienen en los procesos de innovación social. Leadbeater señala dos motivos por los que es necesario fomentar la innovación social desde las políticas públicas. El primero es porque la innovación social puede “responder más eficazmente a una serie de problemas sociales para los que el Estado de bienestar no está preparado para hacer frente” (Leadbeater, 1997:12). En segunda lugar hay para Leadbeater un argumento económico, tal y como asegura “Todas las sociedades con sistemas de protección social desarrollados están destruyendo lentamente los derechos históricos de bienestar, en un intento por reducir sus costos (...) La innovación es la única esperanza que tenemos de mantener la calidad del bienestar y reducir sus costos. Un sistema de bienestar innovador y eficiente debe hacer más para contribuir a la salud económica de la sociedad en su conjunto” (1997: 13). Estas aportaciones de Leadbeater son importantes para entender el enfoque económico de la innovación social, ya que hacen hincapié en el papel que se le otorga a la hora de dar respuesta a la crisis institucional del Estado. La idea básica sería que si el Estado no puede responder a las múltiples demandas sociales que se generan, la propia sociedad ha de autorganizarse para resolver dichos problemas. A diferencia de otros enfoques que veremos más adelante (2.3 y 2.4)

---

<sup>23</sup> <http://www.grameen-info.org/>

<sup>24</sup> <http://www.demos.co.uk>

<sup>25</sup> <http://www.nesta.org.uk/>

estas prácticas no tienen porqué venir acompañadas de un cambio en las relaciones de poder o de un cambio institucional para ser consideradas como innovación social, sino que han de resolver problemas que van aconteciendo en la agenda política bajo una lógica incrementalista.

## **2.2 La innovación social desde una enfoque managerial**

Peter Drucker, destacado teórico del management empresarial, ya había hablado sobre el papel central de la sociedad en los procesos de innovación en lo que él mismo denominó como la 'Sociedad del Conocimiento' (Drucker, 1993). Autores como Schumpeter, Drucker o el economista William Baumol (Baumol, 2002) serán claros referentes a la hora de entender la innovación social desde esta perspectiva managerial. Para introducirnos en este enfoque, hemos escogido el artículo 'Rediscovering Social Innovation', donde sus autores repasan las principales ideas que desde el 2003 se han ido construyendo en el Stanford Social Innovation Review (SSIR)<sup>26</sup> en pos de definir la innovación social, determinar sus objetivos y contextualizar el proceso en el que florece. Como veremos, las ideas que se despliegan en el SSIR son en gran parte deudoras de la teoría del management, añadiendo algunos matices y variables en este enfoque. En dicho artículo, James, A. Phills Jr, Kriss Deiglmeier y Dale T. Miller recogen la definición de la innovación social que han ido construyendo las diferentes aportaciones en el SSIR:

"Muchas innovaciones hacen frente a los problemas sociales o buscan satisfacer necesidades sociales, pero sólo desde la innovación social se entienden la distribución de valor económico y el valor social inclinados hacia la sociedad en su conjunto. Esto nos lleva a nuestra definición completa de la innovación social: Una nueva solución a un problema social que es más eficaz, eficiente, sostenible, o justa que las soluciones existentes y cuyo valor creado se acumula principalmente en la sociedad en su conjunto en lugar de en individuos particulares" (Phills, Deiglmeier & Miller, 2008: 39)

Estos autores subrayan la que consideran "la quintaesencia de la innovación social: las microfinanzas -la prestación de préstamos, ahorros, seguros y otros servicios financieros a los pobres que carecen de acceso al sistema financiero convencional" (2008: 36). Entienden este sistema crediticio como una forma de combatir el problema de la pobreza, motivado principalmente -según remarcan- debido a que hay "billones de personas atrapadas en un ciclo de subsistencia, ya que no puede obtener acceso a capital para invertir en actividades que podrían permitirles escapar de la pobreza" (2008:36). Esto no sólo repercute en aquellos emprendedores o inversionistas que participan directamente de esas microfinanzas, sino que "aunque hay excepciones, la mayor parte del valor económico creado por las instituciones de microfinanzas se

---

<sup>26</sup> <http://www.ssireview.org/>



acumula a los pobres y el público en general” (2008:36). De la misma manera que algunos autores que hemos reunido bajo el enfoque económico, el premio Nobel de la paz Muhammad Yunus, pionero de las microfinanzas, es identificado como un emprendedor social, como el sujeto que lidera y consolida este proyecto. Por tanto, los principales elementos que estos autores sitúan son similares al enfoque económico, pero destacan la importancia de la innovación social (en este caso, las microfinanzas) por encima del emprendedor social y el ‘valor social’ derivado de esta innovación, que repercute en toda la sociedad y no sólo en el individuo que la activa. El ‘valor social’ lo definen como “la creación de beneficios o reducciones de los costos para la sociedad-a través de esfuerzos para atender las necesidades y problemas sociales- por vías que van más allá de las ganancias privadas y de los beneficios derivados de la actividad del mercado” (2008:39). Se distancian así del “padre de la innovación, Joseph Schumpeter, que estaba interesado en los emprendedores sólo como un medio para alcanzar la innovación. En su clásico ‘Capitalismo, Socialismo y Democracia’ la *creación destructiva* relacionada con el emprendizaje es principalmente un vehículo para crear crecimiento económico” (2008:37). Sumado a esto, los autores entienden que la innovación social no es sólo un proceso gestionado por emprendedores o empresas sociales, sino que puede surgir de “iniciativas sin ánimo de lucro establecidas, empresas e incluso de los gobiernos” (2008:37).

Una idea importante es la diferencia que establecen estos autores entre ‘empresa social’, innovación e innovación social. Una cosa sería una innovación que responde a una necesidad social a través de la lógica del mercado -siguiendo la narrativa de la ‘empresa social’- y otra muy diferente una innovación que genera ‘valor social’, superando la relación entre empresa y cliente. Para ilustrar esta idea acuden al ejemplo de empresas farmacéuticas con ánimo de lucro que lanzan *live saving drugs* al mercado. Argumentan que los productos de estas empresas “son socialmente valiosos e incluso generan beneficios para la sociedad más allá de las ganancias para inversores, inventores, y consumidores, son innovaciones que los mecanismos de mercado tradicional puede producir y distribuir de manera relativamente eficiente” (2008: 39). El problema, remarcan, es que hay grupos sociales de la población que si bien necesitan estos productos, no pueden pagarlos. Para resolver este problema social, “existen organismos sin ánimo de lucro como como el Institute for OneWorld Health (que) han surgido para desarrollar medicamentos para personas pobres, y empresas como Merck & Co. han construido alianzas público-privadas para donar medicamentos como el *Mectizan* a los pacientes de países en vías de desarrollo” (2008: 39). También presentan las redes de comercio justo como una innovación con ‘valor social’ respecto al mercado libre, que defienden como una práctica que crea desarrollo local, empleos e incrementa la solidaridad comunitaria. Por tanto, la innovación social va a emerger como respuesta (de movimientos sociales, empresas o gobiernos) a situaciones socialmente problemáticas y es en períodos de crisis o de grandes injusticias sociales cuando estos autores

detectan mayor influencia de la innovación social. De hecho, acentúan la importancia que en las últimas décadas han tenido las estrechas colaboraciones entre estas esferas (empresas, organismos sin ánimo de lucro y gobiernos) para hacer frente a períodos de crisis (sociales, económicas o ecológicas) a través de lo que consideran innovaciones sociales destacadas como la Responsabilidad Social Corporativa (CRS) o el Socially Responsible Investing (SRI) (2008: 40).

En definitiva, los autores argumentan que la disolución de límites entre sectores públicos, privados y el tercer sector es un paso necesario para resolver los problemas sociales que actualmente marcan la agenda global (cambio climático, pobreza, acceso universal a la vivienda y al trabajo, etc. ) a través de lo que denominan como *cross-sector dynamics*. Tal y como subrayan los autores de esta concepción que hemos denominado de enfoque managerial, una mayor cercanía y vinculación entre capital privado, capital público y acciones filantrópicas es lo que va a permitir la aparición sistemática de innovaciones sociales. En el apoyo a este tipo de alianzas se sitúan proyectos que referenciábamos en la introducción como el Social Innovation Centre de la escuela de negocios internacional INSEAD, Momentum Project, iniciativa de BBVA en alianza con ESADE o el Instituto de Innovación Social de ESADE (IISE). El IISE publicó en su Plan Estratégico “para el fortalecimiento del impacto académico y social de sus programas de actuación” (IISE, 2010:2) una definición renovada de la presentada en ediciones anteriores donde se entiende la innovación social como “nuevas estrategias, conceptos, ideas y organizaciones que abordan retos sociales y medioambientales de todo tipo. La innovación social puede desarrollarse en las ONG y otras entidades no lucrativas, en los gobiernos o en las empresas pero donde es vista como más efectiva es en el espacio entre los tres sectores” (IISE, 2010:8). El instituto se centra en la formación de emprendedores sociales y en fomentar aptitudes para el liderazgo y hace hincapié en que los “factores claves del éxito” están relacionados con las alianzas entre organismos públicos, empresas, organizaciones filantrópicas y ONGs (IISE, 2010:12-14). En una línea más divulgativa, uno de los autores próximos a este enfoque es David Bornstein, cuyo libro ‘Como Cambiar el mundo. Los emprendedores sociales y el poder de las nuevas ideas’ (Bornstein, 2005) ha propagado el discurso de la innovación social y el emprendedor social con un enfoque muy próximo al producido desde el SSIR.

### **2.3 La innovación social desde una perspectiva socio-ecológica**

Otro enfoque a la hora de entender el origen, proceso y objetivo de la innovación social lo encontramos en autores que parten de un escenario de acción y toma de decisiones más complejo producido bajo lo que entienden como una crisis sistémica, donde “las intersecciones entre un rápido cambio climático, la disminución de los suministros de combustibles fósiles, la escasez de alimentos, y el colapso económico” (Westley & Antadze, 2010: 5) marcan nuevas

dinámicas. En su artículo 'Making a Difference, Strategies for Scaling Social Innovation for greater impact' Frances Westley y Nino Antadze construyen un marco de análisis para definir y entender mejor el proceso que envuelve a la innovación social a través de los modelos de resiliencia vinculados a sistemas socio-ecológicos (Christensen et al., 2006, Carpenter et al., 2009, Gunderson et al., 1995). Tal y como relatan:

“Las dinámicas *cross-scale* en los sistemas ecológicos son un componente clave de la resiliencia. Desde el nivel microscópico de las bacterias a la vida y muerte de bosques enteros, los sistemas que existen en diferentes escalas no llevan a cabo sus ciclos de manera conjunta. Lo mismo puede decirse de los sistemas sociales. Los individuos, grupos, organizaciones, instituciones (tales como las economías, los sistemas culturales y los sistemas jurídicos) pasan por ciclos a ritmos diferentes” (2010: 31)

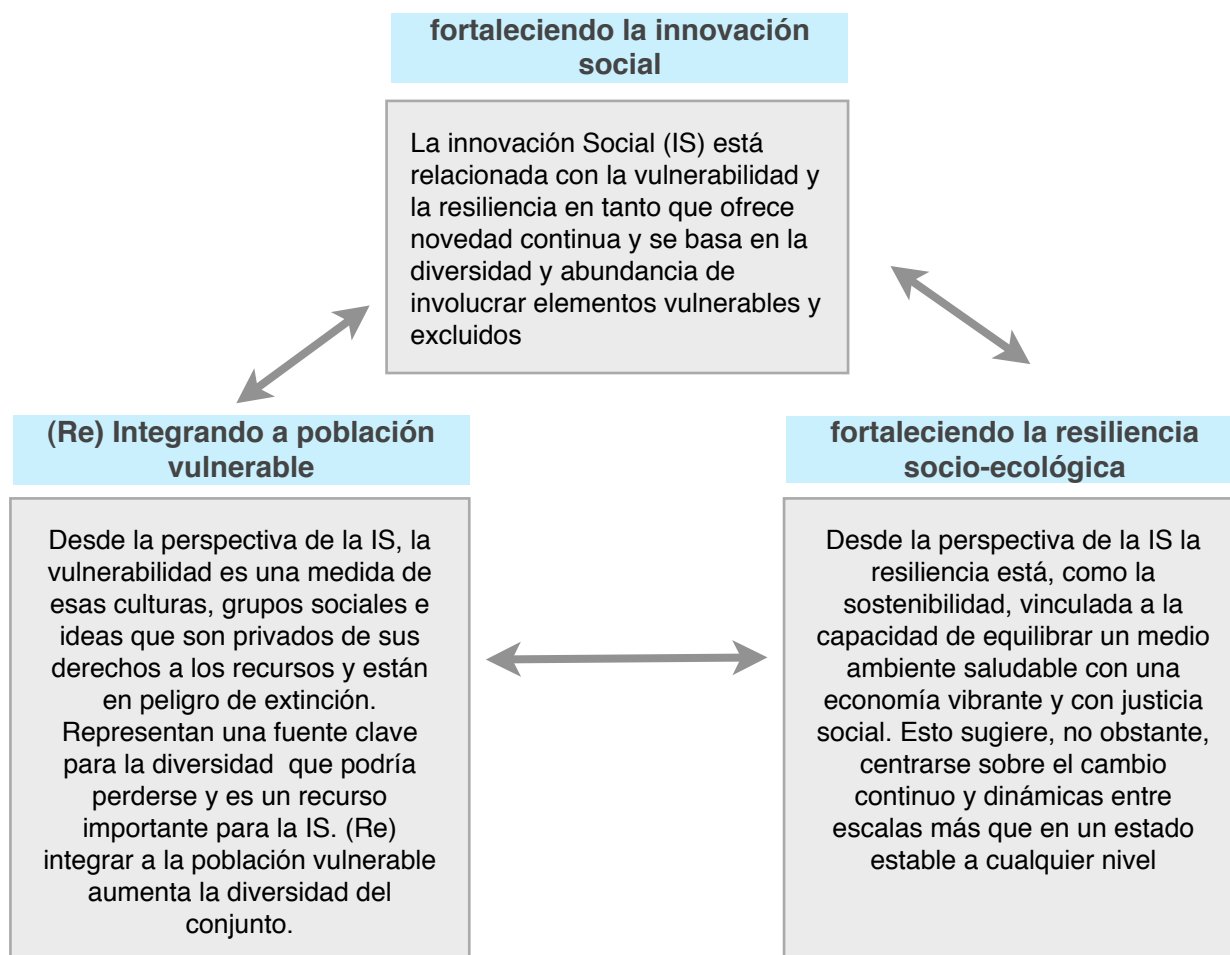
A través de la obra de diferentes investigadores que han analizado la innovación en sistemas complejos, Westley & Antadze dibujan un ciclo no-lineal que se distancia de los enfoques económico o managerial. De entrada, definen la innovación social como un proceso que no tiene por qué estar implicado en torno a un interés comercial -pese a que no deba definirse de manera opuesta a dichos intereses- cuyo objetivo último está orientado “a producir una transformación en un plano sistémico” (2010:3). Los autores diferencian los conceptos ‘empresa social’, ‘emprendedor social’ e ‘innovación social’, donde este último es el contexto necesario para que los primeros puedan emerger. Por otro lado, diferencian las invenciones o las ideas - que reconocen pueden darse por parte de individuos o comunidades sociales de manera cotidiana como respuesta a problemas sociales locales- de las innovaciones sociales, que tiene la capacidad de cambiar las instituciones que crearon el problema que se busca paliar. El proceso de innovación social expresado por Westley & Antadze contiene multitud de variables que dificultan su aparición y su gestión. Para que la innovación social emerja y tenga un impacto social amplio, tiene que darse un proceso complejo donde interactúan factores sociales, económicos y culturales y donde tan importante es el papel de una comunidad que demanda esa innovación, como la figura de los ‘emprendedores institucionales’ -que puede ser un colectivo o una red de agentes- que son los encargados de producir los cambios en el entorno (político, económico, cultural) para que la innovación florezca. (Westley & Antadze, 2010:12)

Según estos autores, “la innovación social es un proceso complejo bajo el que se introducen nuevos productos, procesos o programas que cambian profundamente las rutinas básicas, los recursos y los flujos de autoridad o las creencias del sistema social en el que la innovación se produce. Estas innovaciones sociales exitosas tienen durabilidad y gran impacto” (Westley & Antadze, 2010:2). Los autores otorgan así un carácter *disruptivo* (Christensen et al., 2006) a la

innovación social que pondrá a prueba el sistema y las instituciones sociales que gobiernan la conducta de las personas “al afectar la distribución fundamental de poder y recursos” (2010:3), pudiendo cambiar las creencias básicas que definen el sistema o las leyes y las rutinas que las rigen. Para ello, estos procesos de innovación social tienen que actuar en diferentes planos, pudiendo llegar a diferentes tipos de agentes sociales, organismos nacionales, regionales y globales y conectarlos con redes sociales. La capacidad de adaptarse a las perturbaciones y los cambios manteniendo la coherencia suficiente para mantener la identidad (resiliencia), es un elemento clave para que la innovación social pueda tener lugar. Tal y como señalan “las innovaciones sociales implican cambios en el sistema institucional y social, contribuyen a la resiliencia social en general, y exigen una compleja interacción entre la agencia y la intención y las oportunidades emergentes” (2010:2). En este artículo, los autores prestan especial atención a las innovaciones que “abordan problemas sociales aparentemente irresolubles, como la falta de vivienda, la pobreza y las enfermedades mentales. En estos ámbitos, el sector social lucha a menudo con soluciones improvisadas que se ocupan de los síntomas inmediatos, pero no las causas subyacentes” (2010: 3).

Para comprender los orígenes del proceso de innovación social, los autores apelan de manera directa no tanto a organismos públicos o privados sino a la capacidad de toda la sociedad para crear un flujo constante de innovaciones sociales. Estas iniciativas y, en particular las que se dedican a empoderar a los segmentos de población vulnerable “son un contribuyente importante a la resiliencia social y ecológica global” (2010:5). Estos segmentos de población se han de entender no como meros destinatarios de los servicios sino como participantes activos, ya que la innovación social “no sólo sirve a la población más vulnerable, sino que a su vez es ejercida por ella” (2010: 5). Esto genera un ciclo virtuoso donde “dado que la resiliencia de los sistemas socio-ecológicos depende de la introducción de novedades de manera cíclica, ésta se incrementa a su vez con los procesos de reintegración (de población vulnerable)” (2010: 5). Para mayor claridad respecto al proceso que describen estos autores, mostramos todo el ciclo en la **figura1**.

Westley & Antadze, apelan a algunas ideas de Mulgan (2007) para explicar los procesos por los que una “oferta efectiva” y una “demanda efectiva” que no sólo dependen de la acción del emprendedor social son necesarias para que el proceso de innovación social tenga lugar. Pero, como argumentan, el modelo de mercado, si bien puede servir para explicar en parte cómo emerge la innovación, cuenta con fuertes limitaciones. La aplicación de una dinámica sencilla basada en la oferta y demanda no basta para explicar el contexto de innovación social (2010:9). Los autores detectan que hay al menos tres dinámicas entrelazadas que afectan a la relación oferta/demanda en los procesos de innovación social.



**Figura1:** Relación entre resiliencia, reintegración de población vulnerable e innovación social

**Fuente original:** Westley & Antadze, 2010:6

La dinámica A es la "idea hipotética de un grupo vulnerable o un problema social de difícil tratamiento que "exige" la innovación social para su avance. En respuesta a esta "demanda", la organización social-empresarial produce una "fuente de innovación social", que atenúa las necesidades de los grupos vulnerables" (2010: 10). La Dinámica B, por el contrario "sugiere que esta oferta, ya que no puede ser financiada por los propios usuarios, necesita fuentes de financiación que provienen de los gobiernos o fundaciones benéficas" (2010: 10). Recibir esa financiación no sólo dependerá de si las necesidades son o no legítimas, sino de lo mucho que se ajuste la solicitud de ayuda a las líneas estratégicas del gobierno o la fundación. La dinámica C, íntimamente ligada a la anterior, viene marcada por "la capacidad de los medios de comunicación o las unidades de investigación para establecer la agenda del gobierno y las fundaciones con respecto a un grupo vulnerable o tema determinado" (2010:10).

Por tanto, diferentes organismos (gobiernos, fundaciones, medios de comunicación, think tanks) introducen distorsiones en las relaciones de mercado en tanto que actúan como "procuradores" de los segmentos de población vulnerables. En conjunto, la cantidad de mediaciones que se van a dar en el complejo contexto en el que va a aflorar la innovación social hacen de la *demanda* una noción poco precisa por lo que los autores insisten en "la importancia de los modelos que incorporan las propiedades discontinua y emergentes de la innovación" (2010:12).

## 2.4 Innovación social, desarrollo territorial y gobernanza desde la ciencia política

El último enfoque que queremos destacar es el que ofrece una mirada más completa a la hora de definir, significar y analizar los procesos que bajo el paraguas que a continuación presentaremos son considerados como innovación social. El cuerpo de trabajo que acompaña a este enfoque es mucho más rico que en los casos anteriores, ya que analiza la literatura que de manera paralela intenta describir la innovación social, traza su propia concepción de dicho concepto a través de numerosos casos de estudio y se apoya en un enfoque científico especialmente interesante para los objetivos de nuestra futura investigación. Veremos cómo bajo este enfoque, siguiendo la estela trazada por el anterior (socio-ecológico) se intenta trascender la noción de innovación como elemento directamente relacionado con el mercado y la eficiencia económica. En este caso, la innovación social será entendida como elemento indispensable para los procesos de inclusión de sectores sociales marginados donde los cambios en las instituciones (en su acepción más amplia) vendrán precedidos de cambios en las relaciones de poder a través de procesos no faltos de conflictos, tensiones y ambivalencias. Como algunas aportaciones que veremos en este apartado apuntan, los procesos de innovación social mostrarán su 'doble cara', ya que "mientras algunos pueden ser emancipatorios, inclusivos y democratizadores, otros señalan una tendencia mucho más preocupante hacia la erosión de la responsabilidad democrática y la consolidación de un rápido proceso de neoliberalización" (Swyngedouw, 2009:63)

Bajo este enfoque queremos contextualizar el trabajo desarrollado por el proyecto de investigación SINGOCOM (Social Innovation, governance and community building) nacido a finales de los 80s. SINGOCOM se constituyó durante un workshop centrado en la innovación social y el desarrollo territorial y comunitario organizado bajo el programa 5 del European Commission Framework<sup>27</sup>. En sus primeros pasos, SINGOCOM buscaba reforzar el significado de la innovación social en el ámbito de las políticas y la acción colectiva, confrontándola a las versiones más institucionalizadas que se estaban construyendo desde organismos como la UE y la OECD (MacCallum et al., 2009). Tal y como argumentan:

"En la literatura de la ciencia social dominante de la década de los 90, el concepto de innovación social se limita casi exclusivamente a la ciencia de gestión y administración de empresas como una dimensión innovadora de la estrategia de negocio. Su significado en estas disciplinas, básicamente, implica un cambio en el capital humano e institucional y/o sociales que contribuyan a la mejora de la competitividad" (Mouleart et al., 2005a:80)

---

<sup>27</sup> <http://cordis.europa.eu/fp5/>

Los autores hacen clara referencia a parte de la literatura que hemos podido analizar en los apartados 2.1 y 2.2. En contraste, la concepción de innovación social ofrecida por SINGOCOM se aleja del ámbito económico y gerencial e introduce un nuevo elemento: la 'inclusión social'. Como veremos, este elemento va a ser central a la hora de entender la verdadera naturaleza que confieren a la innovación social así como para medir el impacto que de ella se espera:

"la innovación social (...) significa cambios en las instituciones y las agencias gubernamentales que tienen por objeto contribuir a la 'inclusión social'. 'Institución' se utiliza aquí en su sentido más general -i.e, como un conjunto de leyes, reglamentos, organizaciones, *habitus*- es decir, los mecanismos de socialización formal e informal y los procesos que han alcanzado una cierta estabilidad y/o regularidad en el tiempo en forma de hábitos, leyes y normas de conducta y sanción, así como organizaciones como agentes plurinominales institucionalizados. La 'inclusión social' se refiere, en primer lugar, a una condición (parcial) de exclusión, una condición que debe ser transformada a través de cambios institucionales y agencia. Comprender la naturaleza de los procesos de exclusión social es un paso esencial en el proceso de determinación de acciones y estrategias inclusivas" (Moulaert et al., 2005b:1978)

Estos autores marcan una genealogía y recuperan el concepto de innovación social bajo un imaginario considerablemente diferente al visto hasta ahora. En primer lugar, algunos de los autores que van a formar parte del legado desde el que se va a construir este enfoque son Benjamin Franklin, Emile Durkheim, Max Weber o Chambon, David and Devevey quienes señalaban en el libro *Que saije?* que "el Estado puede actuar al mismo tiempo, como barrera a la innovación social o como espacio de interacción social que provoca la innovación social desde los ámbitos del Estado o el mercado" (Moulaert, 2009:13). En segundo lugar, los investigadores de SINGOCOM, sitúan una nueva etapa de emergencia de procesos de innovación social en un contexto histórico muy concreto -finales de los 70s- donde los proyectos de innovación social "están directamente relacionados con las disposiciones de "bienes" y la prestación de servicios no satisfechos ni por el Estado ni por el mercado. Las economías post-materialistas y otras economías afectivas se articulan a través de nuevas acciones y actividades emergentes de la sociedad civil: el afecto emocional, la reciprocidad, la sensibilidad ecológica, todas las cualidades de la vida cotidiana" (Moulaert,F. et al.,2005a:27).

Según estos investigadores, durante las últimas décadas -especialmente desde la primera crisis energética en 1970s y la *réveil* neoliberal- "las estrategias de desarrollo regional y la regeneración urbana han oscilado entre dos polos. Por un lado (y de manera predominante) estrategias centradas en la economía de mercado" (MacCallum, 2009: 1). Estas estrategias que perseguían

aumentar la competitividad de las ciudades a través de renovaciones físicas (proyectos de reurbanización a gran escala, distritos culturales, sistemas de nuevas tecnologías) venían acompañados a su vez de transformaciones institucionales como la desregulación de los mercados, privatización del dominio público, y promoción de patneriados público-privados (2009:1). Pero por otro lado:

“iniciativas *bottom-up* adoptadas por los movimientos locales en los barrios expuestos a dinámicas de reestructuración económica se han beneficiado de programas y acciones colectivas de base local con especial orientación social. Estas han sido lideradas por diversos tipos de actores públicos (sociedad civil y Estado) y con frecuencia han seguido una lógica "integrada" de desarrollo, tratando de abordar una amplia gama de problemas y necesidades a través de una acción coordinada” (2009:1).

En resumen, el proceso de neoliberalización ha venido marcado por iniciativas de privatización del espacio público y estrategias para aumentar la competencia del territorio, contexto que ha su vez ha provocado acciones y prácticas de innovación social lideradas por la sociedad civil<sup>28</sup> que en ocasiones han sido articuladas por o junto al Estado. Siguiendo una concepción similar a las que hemos visto con anterioridad (Gershuny, 1983) respecto a cómo el discurso hegemónico centrado en ‘lo económico’ no tiene en cuenta las prácticas que se dan “bajo un conjunto particular de prácticas sociales constituidas en las instituciones sociales y actividades que van desde lo cotidiano de la vida familiar y comunitaria a las normas de consumo y regulación social de los hábitos de trabajo y la práctica profesional” (2009:1), estos autores argumentan que se hace necesario un análisis alternativo que tenga en cuenta “los diferentes tipos de relaciones y prácticas sociales de lo micro a lo macro y que se basa en una política positiva de empoderamiento, que, por tanto, también puede derramar una nueva luz sobre los diferentes significados y visiones de la economía” (2009:1). Es precisamente ese análisis el que consideran se puede elaborar bajo el concepto de innovación social.

La innovación social será entonces considerada como “anclaje para la investigación en las artes creativas, la organización humana, la diversidad económica, regeneración de barrios, *renaissance* regional, gobernanza, entre otras áreas” (2009:2). Así mismo, se toma como un elemento que “puede situarse en el nivel más micro o macro de la sociedad” (2009:2), ya sea marcado como prioridad en la agenda política, determinado por procesos sociales o bajo iniciativas que afloran por una articulación de ambas vertientes. Una definición que intenta aglutinar todas las

---

<sup>28</sup> Para una amplia reflexión sobre cómo se entiende el concepto de sociedad civil en este contexto, se puede consultar Swyngedouw, E. (2009: 67-72)



características hasta ahora descritas lo encontramos en el texto 'Social Innovation: Institutionally Embedded, Territorially (Re)Produced' de Frank Moulaert, quien define la innovación social como:

“la satisfacción de las necesidades humanas alienadas a través de la transformación de las relaciones sociales: transformaciones que "mejoran" los sistemas de gobernanza que orientan y regulan la asignación de bienes y servicios destinados a satisfacer esas necesidades, y que establecen nuevas estructuras de gobierno y organizaciones (foros de discusión, sistemas políticos de toma de decisiones, interfaces, sistemas de asignación, etc.). Territorialmente hablando, esto significa que la innovación social implica, entre otros, la transformación de las relaciones sociales en el espacio, la reproducción del *place-bound* y de las identidades y culturas intercambiables espacialmente, y el establecimiento de estructuras de gobernanza relacionadas con el lugar y condicionadas por la escala. Esto también significa que la innovación social es muy a menudo específica de un entorno local o regional, y/o espacialmente negociada entre agentes e instituciones que tienen una fuerte afiliación territorial” (Moulaert, 2009:12)

Por tanto, desde este enfoque, la innovación social se va a concebir como un proceso contextualizado en un territorio local, que se consolida cuando se producen cambios en las relaciones sociales y/o relaciones de poder, y se explicita como un elemento que toma “una posición ética sobre la justicia social” (Moulaert, F. et al., 2005a:82).

Desde SINGOCOM se han analizado múltiples casos de estudio que buscan arrojar luz y situar mejor tanto la naturaleza como las diferentes fases que puede seguir un proceso de innovación social local. Entre otros, SINGOCOM ha analizado casos como la asociación *Alentour* (alrededores) dedicada a la lucha contra la exclusión en el barrio francés de *Epeule* in Roubaix (Moulaert, F. et al., 2005a:152); el proyecto “*Olinda*, una asociación de voluntarios que a su vez es una cooperativa social creada para transformar un hospital psiquiátrico cerrado de los suburbios del norte de Milan en un entorno terapéutico más abierto para pacientes así como para todo tipo de ciudadanos del área metropolitana” (Moulaert, F. et al., 2005a:186); el programa *New Deal for Communities* (NDC) en Newcastle, que formaba parte de una agenda política mayor desarrollada por el Estado y sociedad civil que buscaba dar un “claro liderazgo a las comunidades locales” (Moulaert, F. et al., 2005a:244); y por último, la asociación sin ánimo de lucro *City Mine(d)* fundada en 1997 en Bruselas pero organizada como una “organización multi-local con sedes en Londres, Barcelona y Belfast cuyo objetivo es realizar proyectos autodefinidos en espacios urbanos públicos y semi-públicos” (Moulaert, F. et al., 2005a:294).

Entre otras vías para detectar los niveles de innovación social (que en diversos casos se adecuan a las singularidades de cada proyecto) en todos los casos se analizan cómo responde cada una de las iniciativas señaladas a tres niveles de innovación social (Moulaert, et al.,2005a:326):

- 1) *Process dimension*, cambios en relaciones sociales y en relaciones de poder
- 2) *Content dimension*, satisfacción de necesidades humanas
- 3) *Empowerment dimension*, aumento capacidad socio-política

Esta triple dimensión puede acontecer de manera conjunta o por separado, pero tal y como parecen señalar los casos de estudio acaban por comportarse como procesos que confluyen de manera no-lineal, sin seguir una cadena causa-efecto evolutiva que pueda ser predeterminada o fácilmente sistematizada. Para ilustrar mejor esta triple dimensión, extraemos información sobre uno de los 16 casos de estudio (**figura 2**) analizados en la investigación ‘Social innovation, governance and community building’ (Moulaert, et al.,2005a), el Kommunales Forum Wedding (KFW) que busca crear una nueva cultura de participación ciudadana y deliberación pública para los barrios en dificultades en el centro de Berlín Oeste (Moulaert, et al.,2005a:102).

<b>características principales de la innovación social de Kommunales Forum Wedding</b>	
<b>Process dimension</b>	KFW es una organización que realiza trabajos de mediación, de producción de redes, de construcción de partenariados y que defiende la participación ciudadana
<b>Content dimension</b>	<p>KFW funciona como un agente que promueve la transformación y la promoción de desarrollos integrados en barrios amenazados</p> <p>KFW es una entidad innovadora que introduce innovaciones locales provenientes de otros lugares en Europa</p> <p>KFW es una entidad innovadora en las áreas de promoción del empleo local, el aprendizaje y la planificación</p>
<b>Empowerment dimension</b>	<p>KFW es una organización mediadora que fortalece la sociedad civil vinculándola a otras escalas y niveles de jerarquía</p> <p>KFW aboga por el empoderamiento de la ciudadanía</p>
<p>KFW es un agente de cambio y una entidad innovadora en las tres dimensiones de innovación social que concuerren en Berlin Mitte. Esta organización importa innovaciones de otros lugares de Europa y participa de un movimiento social mayor que busca la integración social localizada y el empoderamiento civil y de la ciudadanía.</p>	

**Figura2:** Características principales de la innovación social de Kommunales Forum Wedding

**Fuente original:** SINGOCOM

Para cerrar la perspectiva que ofrece este enfoque, cabe destacar el énfasis de algunas aportaciones en la innovación social como proceso ambivalente. Tal y como observan los autores “estos acuerdos de gobierno tienen un doble rostro. Re-centrar la tríada estado-sociedad civil-mercado a expensas, sobretudo, de las tradicionales intervenciones jerárquicas del estado, abre todo tipo de efectos contradictorios y potencialmente emancipatorios o perversos. A pesar de la contribución potencial y la importancia de fortalecer estas iniciativas, es imprescindible reconocer posibles peligros” (Moulaert, F. et al., 2005a:27). Uno de los investigadores de SINGOCOM que presta mayor atención a esta naturaleza ambivalente es Erik Swyngedouw, en especial en su artículo ‘Civil Society, Governmentality and the Contradictions of Governance-beyond-the-State: The Janus-face of Social Innovation’ (Swyngedouw, 2009).

Swyngedouw empieza describiendo la gobernanza como “medida de gobernar más allá del Estado (aunque a menudo con la inclusión explícita de las partes del aparato del Estado) se refiere a la proliferación de los arreglos institucionales o cuasi-institucional, a menudo socialmente innovadoras de gobernanza que se organizan en redes asociativas de la sociedad privada, la sociedad civil (por lo general las organizaciones no-gubernamentales) y los actores estatales. Estas formas de conjuntos organizados de manera aparentemente horizontal son cada vez más frecuente en la elaboración de normas, el establecimiento y aplicación de normas en una variedad de niveles” (2009:64). Dada esta descripción, el autor señala cómo esos procesos han sido señalados como una nueva forma de gubernamentalidad -‘la conducta de la conducta’- (Foucault, 1982) donde “una particular racionalidad de gobierno se combina con nuevas tecnologías e instrumentos de gobierno” (2009:64). Swyngedouw resalta que estas actores-red que forman parte de la lógica de la gobernanza y que movilizan a la ‘sociedad civil’ son a su vez apoyados y fomentados por “organismos (como el FMI o el Banco Mundial) que persiguen una agenda neoliberal para ONGs, movimientos sociales y planificadores ‘insurgentes’” (2009:64).

Bajo estas ideas, Swyngedouw va señalando diversas contradicciones que van a padecer los organismos estatales tanto a la hora de intervenir o no en los procesos marcados por la lógica del mercado como en el posible diálogo horizontal con procesos de innovación social, situación que le empuja a aplicar modelos híbridos donde se combinan formas de gobierno y procesos de gobernanza (2009: 69-74). Los mismos procesos de gobernanza que pueden permitir la emergencia de ciertos procesos de innovación social “están asociados con el ascenso a la prominencia de nuevos actores sociales, la consolidación de la presencia de otros, la exclusión o la disminución de poder de los grupos que estaban presentes en procesos anteriores de gobierno y la continua exclusión de otros actores sociales que nunca han sido incluidos” (2009:74). Esta ambivalencia de la innovación social es una aportación interesante por dos factores que encontramos sumando el análisis crítico de Swyngedouw a ideas presentes en las diversas

investigaciones de SINGOCOM. Por un lado, señala la posibilidad -no presente en el resto de enfoques- de que estos procesos pueden ayudar a reproducir u optimizar el marco institucional que buscan transformar. Por otro lado, subraya de manera implícita la necesidad de que confluyan diversos factores sociales y políticos en el contexto territorial donde se busca actuar y que existan valores compartidos entre diferentes redes de actores sobre cómo mejorar la justicia social. Esto hace difícil imaginar un proceso de innovación social que pueda ser íntegramente gestionado o que nazca a través de políticas públicas o acciones sociales puntuales, tal y como muestran los casos de estudio de SINGOCOM. Bajo este último enfoque, la innovación social demanda una acción continuada tanto por parte de los agentes u organismos institucionales como por parte de quienes representan -o conforman- un grupo social excluido.

## **2.5 Principales ideas y conclusiones sobre los diferentes enfoques de la innovación social**

Una vez presentados los diferentes enfoques bajo los que se ha elaborado el concepto de innovación social, pasamos a desglosar sus principales características con el objetivo de facilitar su comprensión y poder extraer las ideas más importantes que descansan bajo cada marco conceptual (ver **figura3**). Las diferentes variables señaladas nos permitirán aproximarnos a la concepción de innovación social desplegada en los programas gubernamentales y las políticas públicas de los casos de estudio. A continuación, retomamos cada uno de los marcos conceptuales señalando sus principales aportaciones y avanzaremos algunas ideas que trasladaremos al modelo de análisis para la futura investigación.

Como hemos descrito en el apartado 2.1, el enfoque económico define la innovación social como un proceso que culmina en manos de la figura del emprendedor social que responde a una demanda social que ni el mercado ni el Estado pueden cubrir. Según el enfoque socio-ecológico, el ciclo lineal dibujado bajo este marco conceptual no alcanza a explicar la compleja interacción que se da entre los diferentes dispositivos (culturales, sociales, económicos, políticos) que entran en juego en un proceso de innovación social. Si bien la innovación en el ámbito empresarial podría ser más o menos fácil determinar cuando ocurre<sup>29</sup>, la innovación social del enfoque económico tal y como Geoff Mulgan y Leadbeater la describen, sólo parece observable a través de criterios marcadamente subjetivos, con nombres propios y ejemplos de aquello que se considera como innovación social. Esto lo convierte en un concepto poco sistematizable, dotado de un fuerte carácter discursivo. La innovación social se da en tanto que somos capaces de señalar a un emprendedor social que diseña, organiza, y, en definitiva, lidera el proceso.

---

<sup>29</sup> Si bien ha recibido muchas críticas, uno de los indicadores usados para medir la innovación desde el Eurostats es, por ejemplo, haciendo un cómputo del número de patentes que registrada al año cada país o región.

Diferentes enfoques sobre la innovación social				
	Económico	Managerial	Socio-ecológico	Ciencia política
<b>Definición</b>	Nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que satisfacen las necesidades sociales (con mayor eficacia que las alternativas) y que a su vez crean nuevas relaciones sociales o colaboraciones	Una nueva solución a un problema social que es más eficaz, eficiente, sostenible, o justa que las soluciones existentes y cuyo valor creado se acumula principalmente en la sociedad en su conjunto en lugar de en individuos particulares	Proceso complejo bajo el que se introducen nuevos productos, procesos o programas que cambian profundamente las rutinas básicas, los recursos y los flujos de autoridad o las creencias del sistema social en el que se produce.	Cambios en programas, agencias e instituciones que llevan a una mejor inclusión de los grupos excluidos en diversos ámbitos de la sociedad. Cambios en la dinámica de las relaciones sociales, incluyendo las relaciones de poder.
<b>Principal protagonista</b>	Emprendedor social	Emprendedor social	Población vulnerable Emprendedor institucional	Sociedad Civil Colectivos sociales/ culturales
<b>Objetivo principal</b>	Satisfacer una necesidad social a través de un servicio realizado por el emprendedor o la empresa social.	Satisfacer una necesidad social a través de un servicio realizado por el emprendedor o la empresa social cuyo 'valor público' sea mayor que su 'valor individual/privado'.	Empoderar a segmentos de población vulnerable. Contribuir a la resiliencia social y ecológica global.	Integración de grupos sociales excluidos y fomento del desarrollo local. Aumento de capacidad socio-política y acceso a los recursos necesarios para mejorar derechos fundamentales y participación
<b>Conceptos clave</b>	emprendedor, economía social, eficiencia	responsabilidad social corporativa, tercer sector, valor social	resiliencia, complejidad, población vulnerable	gobernanza, sociedad civil, ambivalencia
<b>capacidad cambio institucional</b>	Relativa. Solución de problemas con intención de afectar la agenda política. Enfoque incrementalista	Relativa. Solución de problemas con intención de afectar la agenda política. Enfoque incrementalista	La IS se da en tanto que hay cambios en el sistema institucional y social, contribuye a la resiliencia social y exige una compleja interacción entre la agencia y la intención y las oportunidades emergentes.	Proceso ambivalente. La IS puede conformar un cambio institucional que de paso a un nuevo paradigma en las relaciones de poder pero también puede suponer una reificación del status quo.
<b>Aproximaciones a la medición de resultados</b>	Impacto en el mercado de una innovación (servicio, producto, modelo) que cubre una demanda social no respondida por Estado o mercado	Creación de beneficios o reducciones de los costos para la sociedad a través de esfuerzos para atender las necesidades y problemas sociales	Cambio en las creencias básicas o las leyes que definen y gobiernan el sistema social en el que se actúa	Necesidades humanas (content dimension) Cambios en relaciones sociales/ relaciones de poder (process dimension) Aumento capacidad socio-política (empowerment dimension)
<b>Ciclo del proceso</b>	lineal	lineal	no-lineal	lineal/ no-lineal
<b>Ejemplo destacado</b>	Young Foundation	Institute for OneWorld Health	The Working Centre (homeless services)	CityMine(d)
<b>Organismos que lo fomentan</b>	NESTA	Stanford Social Innovation Review	SIG (Social Innovation Generation)	SINGOCOM
<b>Autores</b>	Geoff Mulgan Charles Leadbeater	Kriss Deiglmeier Dale T. Miller	Frances Westley Nino Antadze	Frank Moulaert Swyngedouw

**Figura3:** Diferentes enfoques sobre el concepto 'innovación social'. **Fuente:** Elaboración propia

Bajo este enfoque, la innovación social responde a una necesidad social, ayuda a situar esta necesidad como problema en la agenda institucional y son necesarias organizaciones y estructuras públicas y/o privadas que conduzcan el proceso. El objetivo se centra en resolver esos problemas, en buscar soluciones nuevas o más eficaces a las practicadas anteriormente, pero no precisa que dichas soluciones inauguren un ciclo institucional diferente que empodere a los segmentos sociales excluidos o afectados. Esta división entre entender la innovación social como prácticas que resuelven problemas o como procesos que provocan cambios institucionales y/o en las relaciones de poder, es lo que va a separar de manera determinante los enfoques económico y managerial del resto.

Si bien comparte algunas de las características del enfoque económico, la concepción managerial no sitúa al emprendedor social en una posición central o de liderazgo. Este enfoque matiza que la innovación que podemos describir como verdaderamente 'social' se da cuando el balance de beneficios final expresa una mayor inclinación hacia el 'valor social' que hacia el 'valor privado'. Es decir, su impacto ha de recaer con mayor intensidad en el conjunto de la sociedad que en la empresa o emprendedor social. Por tanto, el enfoque managerial entiende al emprendedor social de manera instrumental, como medio necesario -aunque no determinante en tanto que no es el único que puede producirla- para el verdadero objetivo de la innovación social: crear un impacto positivo en lo social. Pese a todo, resulta complicado analizar un proceso que se basa en el equilibrio entre el 'valor social' y el 'valor privado' cuando no se ofrecen modelos que nos permitan observar o medir dicho balance. Sin herramientas o protocolos que nos permitan -ni que sea de manera aproximativa- constatar la existencia de dicha acumulación de beneficios en lo social, este marco conceptual pierde consistencia. Lo que sí podemos extraer de la literatura consultada, es que la innovación social desde esta perspectiva debe hacer más accesibles ciertos productos o servicios a capas de población carentes de los medios (económicos y/o sociales) que les permitirían consumirlos, productos en muchos casos de primera necesidad como veíamos en el caso de las *live saving drugs*. El nudo conceptual es que la innovación social, ofreciendo una solución "más eficaz, eficiente, sostenible o justa" (Phills, Deiglmeier & Miller, 2008: 39) que las existentes, asume el papel de resolver demandas sociales que el Estado no puede responder -argumentando un exceso de demandas que desbordan su capacidad de respuesta- y que el mercado no cubre -debido a que esas demandas no se mueven en los márgenes de rentabilidad que otros nichos sí ofrecen-. Se trata entonces de que organismos que se sitúan entre lo público y lo privado, tales como los englobados bajo la etiqueta tercer sector, equilibren algunos desajustes que padecen las estructuras institucionales o comerciales existentes. Por tanto, bajo el enfoque managerial, la innovación social más que buscar resolver el origen de estos desajustes, intenta aminorar las consecuencias que de ellos se derivan.

En tercer lugar, hemos visto una serie de autores que definían la innovación social desde lo que hemos denominado el enfoque socio-ecológico. Una de las aportaciones importantes de este marco conceptual es que logra describir y analizar de manera satisfactoria la complejidad bajo la que define el ciclo de innovación social. Esta concepción se aleja de las definiciones anteriores, donde se describía un proceso lineal que culmina con la acción del emprendedor o que presenta soluciones a problemas que se van sucediendo. Bajo esta óptica, la innovación social se va a entender como un proceso que incluye a diversos actores y redes donde la agencia y la necesidad de las instituciones de mantener un alto grado de resiliencia van a ser factores cruciales. En primer lugar, la innovación social necesita la acción y compromiso tanto del emprendedor social como del segmento de población vulnerable, es decir, aquel grupo social afectado por problemas de marginación o exclusión debido a falta de vivienda, pobreza, enfermedades mentales, etc. En este segmento de población se encuentran los usuarios finales de la innovación social, quienes a su vez van a participar activamente en el proceso formen parte o no de aquellos organismos públicos o privados que los apoyan y/o representan a nivel institucional. Por otro lado, encontramos un nuevo actor importante en el proceso de innovación social no detectado bajo los enfoques económico o managerial, el denominado emprendedor institucional. El emprendedor institucional es el contacto o enlace con los organismos públicos que van a apoyar y/o asumir el cambio institucional necesario para que podamos hablar de un proceso de innovación social. Como veíamos anteriormente (figura 1), esto crea un ciclo con diversas dinámicas interdependientes donde los rumbos e intereses de los actores (población vulnerable, emprendedor social, emprendedor institucional) si bien padecen ritmos diferentes, han de conseguir articularse conjuntamente, puesto que ello posibilitará la apertura de ventanas de oportunidad que accionarán el cambio institucional. Este movimiento cíclico permitirá que se desarrolle un proceso continuo de innovación social cuyo objetivo es provocar cambios en “las creencias básicas que definen el sistema o las leyes y rutinas que lo gobiernan” (Westley & Antadze, 2010:3). Finalmente, este enfoque pone especial énfasis en la innovación social como proceso multinivel, puesto que ha de lograr vincular políticas y actores locales con estructuras estatales y/o supraestatales, que se va desarrollando a largo plazo y que tiene como objetivo cambiar el sistema que provoca la existencia de segmentos sociales vulnerables o excluidos. Por tanto, no se define innovación social como el producto, servicio o iniciativa que responde de manera más eficiente a las necesidades de un grupo de población vulnerable, sino que se define como aquel proceso que busca transformar las bases institucionales (ya sean normas o creencias sociales, leyes, patrones o reglamentos bajo los que se redistribuye el poder o la riqueza) que provocan la existencia de tales desajustes sociales.

Por último, hemos visto el enfoque que ha ido construyendo el grupo de investigación SINGOCOM , que cuenta con una notable acumulación de investigaciones, cuyo cuerpo teórico y

casos de estudio nos ofrecen análisis contextualizados sobre lo que describen como innovación social en diferentes contextos urbanos. De manera similar al enfoque socio-ecológico, la innovación social para SINGOCOM supone cambios en programas, agencias e instituciones que conduzcan a una mejor inclusión de los grupos excluidos en diversos ámbitos de la sociedad. Este proceso culmina cuando se dan cambios en la dinámica de las relaciones sociales o en las relaciones de poder. La innovación social combina bajo esta perspectiva un trabajo analítico y normativo, tomando como objetivo principal la creación de discursos y la optimización de prácticas contra-hegemónicas frente a los procesos de exclusión social que se dan en los regímenes urbanos competitivos. El núcleo discursivo de este enfoque toma entonces un doble centro. Por un lado, analizar dichos procesos de exclusión social entendidos como consecuencia de políticas urbanas neoliberales y de procesos de gobernanza asimétricos. Por otro lado, significar la innovación social como aquellos procesos bajo los que las comunidades locales mejoran la justicia social de sus entornos urbanos, incluyendo a segmentos sociales marginados en una serie de ámbitos, tales como los sistemas de educación, los mercados de trabajo, las instituciones políticas y la vida socio-cultural. Por tanto, bajo este marco conceptual, los procesos de innovación social no se describen como prácticas donde el emprendedor social o el mercado tengan un papel relevante, ni se caracterizan por ser iniciativas que busquen soluciones más eficaces que las existentes para paliar con servicios o productos ciertas demandas sociales. Bajo este enfoque, el concepto de innovación social busca significarse como un proceso social enmarcado en un contexto local de fuerte carácter reactivo, que cuenta con diversas trayectorias históricas (Moulaert et al, 2005a: 65-66) y que está arraigado “en la lógica y la práctica de las luchas sociales, que ha crecido como una reacción contra los procesos de alienación de los que son víctimas grandes grupos de la población urbana” (Moulaert et al, 2005b). Según encontramos en el análisis de los casos de estudio de SINGOCOM, el cambio en las relaciones de poder o la culminación de procesos de inclusión social, van a depender de cada contexto local, de las particularidades sociales, históricas, culturales y políticas de cada entorno urbano. Las tres dimensiones que veíamos anteriormente (figura 2) puede ser útiles para acercarnos al efecto que el proceso de innovación social puede tener sobre estas singularidades locales.

Retomando el ejemplo del Kommunales Forum Wedding (Moulaert, et al.,2005a:102), vemos que, en el contexto donde se ubicaba esta organización ciudadana, los gobiernos federales y locales adoptaron programas de desarrollo local creados y gestionados por las propias agrupaciones del barrio, durante dos años la distribución de parte de la financiación para la acción local se delegó a la administración de un jurado compuesto por ciudadanos particulares y organizaciones civiles, se han insertado en el mercado laboral a personas en peligro de exclusión social, etc. En estos procesos, KFW ha actuado ejerciendo presión sobre las decisiones de la administración de distrito o la estatal, buscando alianzas dentro del ámbito público y privado, creando red con otras



organizaciones locales con las que acumular mayor legitimidad y compartir experiencias y como espacio de autoaprendizaje y empoderamiento para las capas de población vulnerable (Moulaert, et al.,2005a:112). Esto nos da información valiosa respecto a cómo se entiende y mide el cambio en las relaciones sociales o de poder y sobre cómo podemos entender que estamos frente a lo que SINGOCOM define como proceso de inclusión social.

Una vez hemos analizado las diferentes perspectivas bajo las que se concibe la innovación social, vamos a ver cuál de estos enfoques ha tenido mayor efecto en dos programas de política pública que consideramos de especial relevancia, The Big Society y el Innovation Union. El análisis de discurso de diferentes documentos, informes y presentaciones públicas de cada uno de estos programas, nos permitirá ver la influencia de los enfoques hasta ahora mostrados y el efecto en su formulación. Antes será necesario contextualizar cada uno de los programas, viendo los rumbos históricos que se han ido trazado en cada caso sobre concepciones relacionadas con la innovación en general y los que apelan a la innovación social en particular.

### **3. Concepción de la innovación social en programas gubernamentales y políticas públicas**

#### **3.1 Introducción**

Entre los enfoques que hemos clasificado y analizado, podemos detectar diferentes elementos en disputa que son los que constituyen las diversas naturalezas bajo las que describen la innovación social. Como hemos analizado en el capítulo anterior, cada enfoque señala diferentes actores, redes así como diversos tipos de organismos públicos y privados que negocian posiciones durante el proceso. De entrada consideramos importante este elemento -los actores que se señalan en cada enfoque como parte del proceso- en tanto que el origen de la innovación, tal y como fue fundamentada por Schumpeter en su concepción originaria, se centra en la actividad de un sujeto principal, el emprendedor, al que recordemos que este autor señalaba como factor crucial en la teoría de su ciclos económicos. Tanto el enfoque managerial como el económico, trazan nuevos discursos sobre la figura del emprendedor y dialogan con otros preceptos schumpeterianos, siendo en ambos casos el mercado una vía para detectar la innovación social. Tomar como base estos enfoques supone entonces darle cierto rol al mercado como contexto por el que debe transitar todo proceso señalado como innovación social. Esto no significa que para los enfoques económico y managerial el mercado sea único elemento determinante del proceso de innovación social, puesto que, como ya hemos visto, otros condicionantes enmarcaban ambas concepciones. De las misma manera, esto no significa que partir de estos enfoques para la formulación de políticas públicas que fomentan la innovación social deba pasar por otorgar un papel determinante al mercado. Lo que sí señala esta condición es que el mercado debe jugar un

papel en el proceso de innovación social; con mayor o menor peso, el mercado debe estar presente. Esto nos resulta especialmente útil en tanto que es una condición prescindible para el enfoque socio-ecológico y, el mercado, es un elemento al que el enfoque más cercano a la ciencia política desarrollado por SINGOCOM no otorga ningún papel destacado. Por tanto, aquellos discursos que introduzcan la figura del emprendedor social y que sitúen al mercado como condición necesaria para que la innovación social aflore, van a relacionarse con las ideas base del enfoque económico y del enfoque managerial.

De la misma manera que con los actores que participan en el proceso, podemos hacer ejercicios similares con el resto de elementos que señalábamos en la figura 2. De ahí vamos a extraer el conjunto de variables que nos van a ayudar a detectar los enfoques que mayor efecto han tenido sobre la formulación de políticas públicas. Tanto la definición y origen de la innovación social, el contexto y el tipo de ciclo que se describe (lineal/ no lineal), las prácticas o iniciativas a las que se prestan atención, los conceptos clave con los que se relaciona y, de manera especialmente reveladora, el objetivo que ha de cubrir, son elementos que hemos visto se despliegan bajo ideas diferentes en cada caso y que van a ser útiles para el cometido de este capítulo. Nuestro análisis se va a centrar sobretodo en la dimensión conceptual de estos programas, sin tratar a fondo cuestiones relativas a la dimensión sustantiva - agenda de gobierno- y la dimensión operativa- implementación de la política- (Subirats & Gomà, 2008) que sí conformarán el objetivo de la futura investigación que describiremos en el último capítulo.

A continuación pasamos a analizar cómo se enuncia, describe y mide la innovación social en el programa Innovation Union y en el proyecto The Big Society. Compararemos con los diferentes enfoques tanto las definiciones, condicionantes como el conjunto de variables con las que se circunscribe el discurso en ambos caso de estudio. Esto nos permitirá ver el efecto que dichos enfoques tienen sobre estos programas y extraer algunas conclusiones con las que trabajaremos en el último capítulo.

## **3.2 Innovation Union**

### **3.2.1 Rumbos en las políticas de innovación de la UE**

Durante las últimas décadas, la concepción de la innovación en las políticas de la UE ha ido acercándose de manera paulatina hacia un modelo que no se reduce a los procesos de innovación que se dan en el ámbito empresarial, sino que toman en consideración la capacidad de innovación de la sociedad en su conjunto. Buen ejemplo son las diferentes ediciones que se han ido elaborando del Manual de Oslo, el principal protocolo de medición de innovación que ofrece directrices para la recopilación e interpretación de datos sobre innovación y que sirve como

hoja de ruta a los Estados miembro europeos. Las diferentes ediciones del Manual de Oslo han sido elaboradas a través de colaboraciones entre la OCDE y el Eurostat<sup>30</sup>. La primera edición (1992) estaba principalmente centrada en el sector industrial. La segunda edición (1997) actualizó las definiciones, la metodología y recogía la llamada Innovación Tecnológica en Productos y Procesos. La tercera edición hizo una revisión de todo lo relativo a la innovación no-tecnológica ampliando su definición y las tipologías de las antiguas ediciones, así como las relaciones que describen los diversos tipos de innovación propuestos.

En la definición de la innovación que nos ofrece esta tercera edición del manual, muy cercana a la concepción Schumpeteriana, este concepto se entiende como “la introducción de un producto (bien o servicio) nuevo, o significativamente mejorado, de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores” (OCDE, 2005: 56). Más allá de esta definición, lo que nos interesa destacar de esta última edición es que hace especial mención de aquellos procesos de innovación que escapan a los ciclos tradicionales, donde los departamentos de I+D formales pueden nutrirse de procesos sociales y culturales cuyos flujos de información y conocimiento pueden ser la fuente para nuevos servicios, productos, formas de comunicación o modelos organizativos. El problema principal que señala la tercera edición de Oslo respecto a esta expansión del marco en el que aflora la innovación, es que no se encuentran formas fiables de medir este proceso dinámico (2005: 253), tarea continua en la que trabajan organismos como el PRO INNO Europe<sup>31</sup> y su informe anual sobre innovación, el European Innovation Scoreboard<sup>32</sup>

Con esta breve revisión de las ediciones del Manual de Oslo vemos que de una idea de innovación enmarcada en un proceso industrial o de base tecnológica, pasamos a una concepción donde la innovación se entiende como un sistema más amplio donde es importante “la transferencia y la difusión de las ideas, de la experiencia, del conocimiento, de la información (...). Esta información circula a través de canales y redes que se imbrican en un marco social, político y cultural que guía y delimita las actividades y la capacidad de innovación” (OCDE 2005: 96). La trayectoria que siguen la tres ediciones, marca una integración cada vez mayor en la concepción de la innovación de factores que se describían como no-económicos (Gershuny, 1983). Los

---

<sup>30</sup> Agencia de Estadística de la Unión Europea <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

<sup>31</sup> La iniciativa política de innovación de PRO INNO Europe combina análisis y evaluación comparativa de las políticas de innovación nacionales y regionales con el apoyo de la cooperación de los programas de innovación nacionales y regionales y los incentivos para las agencias de innovación y otras partes interesadas para aplicar acciones conjuntas. La iniciativa aspira a convertirse en la principal referencia europea para el análisis de la política de innovación y desarrollo en toda Europa <http://www.proinno-europe.eu/>

<sup>32</sup> <http://www.proinno-europe.eu/metrics>

sucesivos retos lanzados desde la Comisión Europea no han hecho más que incidir en la necesidad de entender la innovación como sistema donde los procesos sociales que se dan al margen del contexto empresarial o económico son un eje importante (European Commission, 2009). Esta trayectoria, unido a otros condicionantes que a continuación señalaremos, van a marcar la presencia y enfoque que la innovación social va a tener en las políticas europeas que la van a fomentar.

### 3.2.2 Innovación social y el Innovation Union

El rumbo trazado por políticas de innovación europeas y la presencia en diversos informes que aconsejaban su rápida implementación<sup>33</sup> han situado a la innovación social como uno de los conceptos clave en las políticas europeas y, como veremos a continuación, en los últimos años se ha introducido en la formulación de políticas que buscan modelos económicos alternativos para superar la crisis económica. En Enero del 2009, en un workshop organizado por el BEPA (Bureau of European Policy Advisers), el Presidente de la Comisión Europea Jose Manuel Barroso, anunciaba que "La crisis financiera y económica hace que creatividad e innovación en general y la innovación social en particular sean aún más importantes para fomentar el crecimiento sostenible, empleo seguro e impulsar la competitividad" (IP/09/81)<sup>34</sup>. Esta intervención se vinculaba a la renovación de la Agenda Social Europea, presentado por la Comisión en julio del 2008 que aportaba "un enfoque integrado que reúne diversas políticas. Su objetivo es capacitar y preparar a los europeos para hacer frente a la rápida evolución de la realidad debido a la globalización, los avances tecnológicos, el envejecimiento de las sociedades y ayudar a aquellos que tienen dificultades para hacer frente a estos cambios" (IP/09/81). Estos son algunos de los antecedentes que marcan la creación de nuestro primer caso de estudio, el programa Innovation Union.

Innovation Union<sup>35</sup> es una de las siete iniciativas de la estrategia Europa 2020 <sup>36</sup> acordada por los Estados miembros en junio del 2010 y que se centra en renovar las líneas marcadas anteriormente por la denominada Estrategia de Lisboa (COM/2003/0112)<sup>37</sup>. Este conjunto de nuevas medidas buscan marcar líneas estratégicas para fortalecer la competitividad de la economía europea a través de varios retos tales como aumentar considerablemente la tasa de

---

<sup>33</sup> Como el informe 'Reinvent Europe through Innovation - Recommendations by a Business Panel on future EU innovation policy', 2009 ([http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/panel\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/panel_report_en.pdf))

<sup>34</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/81&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

<sup>35</sup> [http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm)

<sup>36</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)

<sup>37</sup> [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2003&nu\\_doc=112](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2003&nu_doc=112)

empleo en un período de 15 años. Cada reto se inscribe en un conjunto de carencias que se relacionan con el impacto que la crisis económica ha tenido durante los últimos años en los Estados miembro europeos (European Commission, 2010a:2). En el resumen ejecutivo del comunicado de la Comisión donde se anuncia el programa Innovation Union, la innovación se entiende como un elemento relacionado con el impulso de productos, servicios y los procesos y modelos empresariales y como “el mejor medio que tenemos para abordar con éxito retos importantes de la sociedad como el cambio climático, la energía y la escasez de recursos, la salud y el envejecimiento, que cada día son más urgentes” (2010a:2). A través de una serie de recomendaciones generales, entre las que destacan mantener la inversión en I+D, educación y TICs -pese a, tal y como señala el documento, los recortes fiscales-, aumentar el acceso de la financiación para emprendedores, mayor movilidad y cooperación entre investigadores de la UE e incrementar la colaboración entre el ámbito científico y empresarial (2010a:2). De manera más concreta, la Innovation Union se plantea como plan de reacción a la crisis con el que si en el 2020 “se alcanzara el objetivo de gastar en I+D un 3 % del PIB se podrían crear 3,7 millones de puestos de trabajo y aumentar el PIB anual en cerca de 800 000 millones EUR de aquí a 2025” (2010a:4). En este comunicado de la Comisión, la innovación social se concibe dentro de un ciclo mayor de innovación para el fomento del desarrollo económico, donde han de participar no “solo las grandes empresas, sino también las PYME de todos los sectores, incluido el sector público, la economía social y los propios ciudadanos («innovación social»)” (2010a:8). Según sigue el documento, la innovación social la producen las organizaciones caritativas, las asociaciones y los emprendedores sociales y va a servir para encontrar “nuevas formas de satisfacer las necesidades sociales que no están adecuadamente cubiertas por el mercado o el sector público” (2010a:23) así como para resolver retos de la sociedad “como el cambio climático” (2010a:23). La definición de innovación social a la que se acoge el Innovation Union es la del libro Open Book of Social Innovation, donde “La innovación social trata de nuevas ideas que trabajan para hacer frente a las necesidades apremiantes e insatisfechas. De manera simple, la describimos como las innovaciones que son sociales tanto en sus objetivos como en sus medios. Las innovaciones sociales son las nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que, de manera simultánea, satisfacen las necesidades sociales (con mayor eficacia que las alternativas) y crean nuevas relaciones sociales o colaboraciones” (NESTA, 2009).

Con el objetivo de poner en marcha experiencias que fomenten la innovación social y que palien la “falta de intermediarios competentes, incentivos eficaces y redes que aceleren y faciliten el aprendizaje mutuo” la Comisión Europea puso en marcha el Social Innovation Pilot (Proyecto Piloto de Innovación Social). Este proyecto está integrado en el Innovation Union y ha sido financiado bajo el Programa para la Competitividad y la Innovación de la UE <sup>38</sup>. Social Innovation

---

<sup>38</sup> <http://ec.europa.eu/cip/>

Pilot se inició con el congreso Social Innovation Europe al que fueron invitados “interlocutores sociales para examinar la manera de extender la economía del conocimiento a todos los niveles profesionales y todos los sectores” (2010a:25). El congreso fue presentado como iniciativa del Departamento de Empresa e Industria de la Comisión Europea y en la charla inaugural a cargo del presidente de la Comisión Europea<sup>39</sup>, se expuso la misma definición de innovación social presente en el Open Book of Social Innovation así como diferentes ejemplos de innovación social expuestos en el mismo título. En el informe final de este evento<sup>40</sup> publicado hace apenas unos meses, se ha anunciado la creación de un hub online<sup>41</sup> que se basará en “las redes y los conocimientos establecidos en el evento y que contará con estudios de caso de las innovaciones sociales más exitosas, los perfiles de los principales innovadores sociales, el análisis por líderes de opinión e información sobre las últimas políticas que afectan al campo”. Esta red funcionará a modo de banco de recursos, y servirá para conectar políticas a nivel local y nacional y proporcionar información sobre oportunidades de financiación. Los objetivos de esta red se enlazan con una de las líneas clave del Innovation Union en materia de innovación social, “facilitar nuevas relaciones entre la sociedad civil, gobiernos, instituciones del sector público y los organismos del sector privado”

Por último, se anuncia la futura publicación de informes (Noviembre 2011- Mayo 2012) con los que se iniciarán el trabajo para la creación de protocolos de medición de la innovación social a través del estudio comparativo de casos de estudio. Otros datos sobre la medición de la innovación social los encontramos en el comunicado inicial del Innovation Union, donde se describe la puesta en marcha de “un programa esencial de investigación sobre la innovación social y la innovación del sector público, atendiendo a cuestiones como la medición y la evaluación, la financiación y otras barreras a la potenciación y el desarrollo” (2010a:25). Si bien vemos que los indicadores para medir la innovación social son todavía una asignatura pendiente, los resultados globales del Innovation Union se registran en el Innovation Union Competitiveness report<sup>42</sup>, donde se analizan los resultados en materia de I+D, se realizan comparativas anuales entre los diferentes Estados miembro y se analizan los niveles de competitividad de la economía europea.

---

<sup>39</sup> Vídeo de la charla inaugural a cargo del Presidente Barroso <http://vimeo.com/21346693>

<sup>40</sup> El informe se puede descargar en la web del evento, con información sobre el contenidos de las charlas, enlace a vídeos de las mismas y diferentes informaciones sobre pasos futuros [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/social-innovation/social-inno-event\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/social-innovation/social-inno-event_en.htm)

<sup>41</sup> <http://socialinnovationeurope.eu/>

<sup>42</sup> se pueden consultar el documento íntegro en [http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index\\_en.cfm?pg=executive-summary&section=competitiveness-report&year=2011](http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?pg=executive-summary&section=competitiveness-report&year=2011)

### 3.2.3 Enfoques en la concepción de la innovación social del Innovation Union

Haciendo un resumen de lo hasta ahora visto, la trayectoria de las diferentes políticas de innovación, la presencia de la innovación social en informes de evaluación solicitados a diferentes organismos públicos y privados, así como la necesidad de nuevos planes que busquen paliar los impactos de las crisis económica, han introducido este concepto en la agenda de las políticas europeas. El proceso de innovación social se entiende inscrito en un ciclo expandido de innovación bajo el que se han integrado políticas sociales y económicas. Tanto la definición de innovación social, los actores principales que van a liderar el proceso, así como los ejemplos y objetivos que se resaltan bajo el programa Innovation Union, vemos que vinculan esta concepción a los enfoques económico y managerial. Como vemos en la **figura4**, estos marcos conceptuales son los que han tenido mayor incidencia en la formulación de este programa de políticas públicas, que se ha confeccionado tomando como base algunos de los trabajos elaborados por autores como Geoff Mulgan o Charles Leadbeater.

	concepción de la innovación social en Innovation Union	Enfoque
<b>Definición</b>	Las innovaciones sociales son las nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que, de manera simultánea, satisfacen las necesidades sociales (con mayor eficacia que las alternativas) y crean nuevas relaciones sociales o colaboraciones	managerial
<b>Principal protagonista</b>	Emprendedor social	económica/ managerial
<b>Objetivo principal</b>	Aumentar los índices de competitividad de los diferentes Estados miembro/ Satisfacer necesidades sociales a través de servicios realizado por emprendedores sociales y sus redes de cooperación	económica/ managerial
<b>Conceptos clave</b>	crisis económica, desarrollo sostenible, competitividad, valor social	económica/ managerial
<b>Capacidad cambio institucional</b>	Relativa. Solución de problemas con intención de afectar la agenda política. Enfoque incrementalista	económica/ managerial
<b>Aproximaciones a la medición de resultados</b>	Innovation Union Competitiveness report/ Impacto en el mercado de una innovación (servicio, producto, modelo) que cubre una demanda social no respondida por Estado o mercado/ se han anunciado diversos proyectos para iniciar el diseño de indicadores	managerial
<b>Ciclo del proceso</b>	lineal/ no-lineal	managerial
<b>Ejemplos destacados</b>	La Cruz Roja, Young Foundation, Open Society Foundations	managerial

**Figura4:** concepción de la innovación social en Innovation Union.

**Fuente:** Elaboración propia

La concepción de la innovación social que encontramos en el Innovation Union no toma como objetivo el cambio institucional o el cambio en las relaciones de poder -tal y como señalaban las investigaciones realizadas por SINGOCOM-. Lo que se trabaja discursivamente en las diferentes fuentes que hemos analizado refiere a la optimización de los marcos institucionales existentes, enunciando maneras de hacerlos más eficaces y eficientes y tratando de abrir la participación en

el proceso de innovación a segmentos productivos que antes estaban en parcelas consideradas no-económicas. Vemos que el mercado tiene un rol asignado en el proceso de innovación social, en tanto que ha de inscribirse en un conjunto de actividades que aumenten la competitividad de la economía europea e incrementen la tasa laboral. Las mediciones que se realizan a través del Innovation Union Competitiveness report están asociadas a uno de los principales objetivos bajo el que nacen Innovation Union y la estrategia Europa 2020, programa general en el que se integra, aumentar la competitividad de la economía europea.

### 3.3 The Big Society

“You can call it liberalism. You can call it empowerment. You can call it freedom. You can call it responsibility. I call it the Big Society”

David Cameron, Primer Ministro británico

#### 3.3.1 Introducción al caso de estudio The Big Society

The Big Society está conformado por una serie de medidas e iniciativas que abarcan todo el Reino Unido e interpela a todos los gobiernos locales para que las desarrollen. Este programa se presenta como una serie de acciones impulsadas por el Gobierno británico reunidas bajo el discurso común de desplazar el poder desde el gobierno central y dárselo “a las comunidades locales y las personas”. Tal y como encabeza el texto de presentación en la web oficial ‘Big Society Network’, este programa nace:

“para desarrollar, apoyar y defender nuevas formas de permitir a la gente participar y comprometerse. Estamos comprometidos en hacer más fácil y más gratificante para las personas dar su tiempo, experiencia y dinero para una buena causa. Estamos enfocados en la promoción de nuevas perspectivas que permitan a las personas comprometerse con las instituciones democráticas, proveedores de servicios públicos y las organizaciones cívicas de la sociedad. Nuestro objetivo es alcanzar nuestros objetivos mediante el fomento de las nuevas innovaciones de servicios y modelos de negocio”<sup>43</sup>.

The Big Society se enuncia bajo tres principios que se distancian de manera significativa de los preceptos tradicionales en el discurso del conservadurismo británico respecto al papel que se le otorgaba a la sociedad civil. En primer lugar “capacitar a los individuos y las comunidades”

---

<sup>43</sup> <http://www.thebigsociety.co.uk/>



descentralizando y redistribuyendo el poder no sólo del Whitehall a los gobiernos locales, sino también directamente a las comunidades, barrios y personas. En segundo lugar “fomentar la responsabilidad social” tanto en organismos locales, comunidades de vecinos o ciudadanos en general para que formen parte de manera activa en acciones sociales, desde actividades más ociosas hasta el mantenimiento de recursos públicos. Por último, la “creación de un estado propicio y responsable” incentivando políticas de apoyo a empresas con un alto índice de responsabilidad social y a organizaciones benéficas para que “participen en un mejor funcionamiento de los servicios públicos”. Por tanto, podemos marcar tres líneas discursivas esenciales, 1) procesos de empoderamiento con comunidades locales, 2) fomento de la filantropía y 3) políticas de apoyo a emprendedores y empresas sociales. Bajo estas tres líneas discursivas básicas, el conjunto de acciones que conforman The Big Society es extenso y si bien ligados a un marco conceptual común, sus actuaciones son heterogéneas. Desglosamos algunas iniciativas teniendo en cuenta estas líneas discursivas en la **figura5**

<b>Líneas discursivas</b>	<b>Algunas iniciativas desde The Big Society</b>
<b>1) procesos de empoderamiento</b>	<p><b>1.1 con comunidades locales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Localism Bill, se enuncia bajo 6 principios. 1) Aliviar la carga de la burocracia 2) Empoderar a las comunidades a hacer las cosas a su manera 3) Aumentar el control local de las finanzas públicas, 4) Diversificar la oferta de los servicios públicos 5) Abrir el gobierno al escrutinio público 6) Fortalecer la rendición de cuentas a la población local <a href="http://services.parliament.uk/bills/2010-11/localism.html">http://services.parliament.uk/bills/2010-11/localism.html</a></li> <li>- ‘Your Local Budgets’, iniciativa que fomenta sistemas para que “las comunidades locales gestionen sus propios presupuestos”, inspirado en prácticas de ‘presupuestos participativos’ que se llevaron a cabo en Brasil. <a href="http://www.thebigsociety.co.uk/about-us/projects/your-local-budget-2/">http://www.thebigsociety.co.uk/about-us/projects/your-local-budget-2/</a></li> </ul> <p><b>1.2 dirigidas a toda la ciudadanía</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación en proyectos de ley. Recogida de ideas para proyectos de ley donde se enuncia que cualquier ciudadano pueda aportar sus alegaciones, que serán recopiladas y aprobadas siguiendo el protocolo formal (Parlamento, House of Commons, etc.) <a href="http://publicreadingstage.cabinetoffice.gov.uk/">http://publicreadingstage.cabinetoffice.gov.uk/</a></li> </ul>
<b>2) fomento de la filantropía</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Iniciativas desde las que se están diseñando tecnologías para “innovar en los sistemas de donación y la filantropía” como los desarrollados por Nominet Trust en colaboración NESTA 40 <a href="http://www.thebigsociety.co.uk/about-us/projects/spring-programme-for-innovation-in-giving/">http://www.thebigsociety.co.uk/about-us/projects/spring-programme-for-innovation-in-giving/</a></li> <li>- Giving for food <a href="http://www.thebigsociety.co.uk/events/giving-for-good/">http://www.thebigsociety.co.uk/events/giving-for-good/</a></li> </ul>
<b>3) apoyo a emprendedores y empresas sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Social Entrepreneurs Trade Mission, que se focaliza en la figura del emprendedor social <a href="http://www.thebigsociety.co.uk/about-us/projects/social-entrepreneurs-trade-mission/">http://www.thebigsociety.co.uk/about-us/projects/social-entrepreneurs-trade-mission/</a></li> <li>- Nexters, programa centrado en apoyar y fomentar a los emprendedores y empresas sociales ofreciendo “la gama más amplia de apoyo - tanto financieros como pro bono” <a href="http://www.nexters.co.uk/">http://www.nexters.co.uk/</a></li> <li>- Civil Society Office, entre otras iniciativas, ayuda al fomento de empresas sociales substituyendo a la antigua Office of the Third Sector <a href="http://www.civilsociety.co.uk/">http://www.civilsociety.co.uk/</a></li> </ul>

**Figura5:** Líneas discursivas y algunas iniciativas de The Big Society

**Fuente:** Elaboración propia

Otras acciones tienen como objetivo socializar el proyecto, difundándolo a la vez que se fomentan los valores básicos del mismo como, por ejemplo, The Big Society Awards<sup>44</sup>. Estos premios buscan otorgar reconocimiento social a proyectos de emprendedores sociales enmarcados en las líneas discursivas que hemos clasificado en la tabla anterior. Las candidaturas se eligen a través de unos reglamentos que permiten sean designados por cualquier ciudadano/a británico/a<sup>45</sup>. Uno de los últimos proyectos galardonados es 'Make a difference', iniciativa desde la que se busca fomentar una "cultura del voluntariado" en la gente más joven, ya sea en eventos deportivos (como la búsqueda de voluntarios para las Olimpiadas de Londres 2012) culturales o lúdicos<sup>46</sup>.

Las críticas lanzadas a este programa argumentan que The Big Society convive e incluso busca justificar los drásticos recortes en gasto público que actualmente sufre la sociedad británica, sólo equiparables a las medidas impuestas durante los 70s<sup>47</sup>. El conjunto de iniciativas que se desarrollan bajo The Big Society son vistas por sectores críticos como un ejercicio que más que empoderar, buscar responsabilizar a la propia sociedad para superar la crisis económica y solucionar la crisis institucional. Se esgrime que si bien genera una cultura de la participación y del voluntariado, ha adelgazado la financiación a proyectos que ya realizaban esas tareas <sup>48</sup>. En algunas de estas críticas se señala el excesivo peso que tiene la dimensión simbólica, acusando al programa Big Society de ser "más una idea que un plan" <sup>49</sup>. Por otro lado, los argumentos de Cameron se equiparan al discurso Thatcherista, donde la libertad individual se describía en oposición al ejercicio estatal. Tal y como Margaret Thatcher lo expresaba " (...) el derecho a ser independientes del Estado en educación, salud, vivienda, empleo, ahorro y gasto personal es un derecho fundamental en una sociedad libre. Esta independencia es la verdadera y única garantía de la libertad individual"<sup>50</sup>. Frente a estas acusaciones, David Cameron respondía en febrero del 2011 retomando los valores básicos del proyecto, alegando que no se trata de olvidar o dejar a un lado la responsabilidad del Estado sino fortalecer el potencial de la sociedad para paliar los necesarios recortes del gasto público en época de crisis. En palabras de Cameron:

---

<sup>44</sup> <http://www.thebigsociety.co.uk/events/previous-events/big-society-award-winners-celebration-day>

<sup>45</sup> <http://www.number10.gov.uk/bigsocietyawards>

<sup>46</sup> <http://www.mad-uk.org/default.asp?p=252>

<sup>47</sup> <http://www.guardian.co.uk/business/2010/aug/15/cameron-osborne-tory-cuts-thatcher>

<sup>48</sup> <http://www.thirdsector.co.uk/news/Article/1019475/Office-Civil-Society-cuts-11m-Capacitybuilders-v-Commission-Compact/>

<sup>49</sup> <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/aug/06/big-society-is-big-fat-lie>

<sup>50</sup> Margaret Thatcher Speech to Conservative Party Conference 13/19/1973 <http://www.margarettatcher.org/document/102304>

“Esto tiene que ver tanto con una recuperación social, así como con una recuperación económica (...). (The Big Society) No es una tapadera para nada. Es una buena manera para tratar de construir una sociedad más grande y fuerte más allá de lo que pase con el gasto público. Pero me gustaría desplegar el siguiente argumento: quien fuera el que estuviera aquí y ahora ejerciendo como Primer Ministro tendría que hacer recortes en el gasto público, y si vamos a tener que hacer recortes en el gasto público, no es mejor al mismo tiempo tratar de fomentar un mayor fortalecimiento de la sociedad?”<sup>51</sup>.

Vemos que Cameron apela a una necesidad imperativa, que sobrepasa su capacidad de decisión, argumentando que cualquier otro dirigente, fuera del partido que fuera, debería haber tomado decisiones similares en lo que respecta al recorte en gasto público. La intención que se describe en gran parte de este discurso, es naturalizar esas medidas, abortar la idea de que esa toma de decisiones podría haberse planteado en otros términos. Por otro lado, Cameron apela al potencial de las prácticas comunitarias y al Big Society Bank<sup>52</sup>, organismo desde el que asegura se van a financiar proyectos comunitarios y de innovación social cuando expresa que:

“Estamos creando un Big Society Bank, ingresando 200 millones de libras esta misma semana. Estamos creando un fondo de transición por lo que en realidad puede ayudar a las organizaciones que necesitan financiamiento en este difícil entorno. Vamos a anunciar esta semana cómo estamos entrenando a otros 5.000 organizadores de comunidad (community organizers) para ayudar a construir The Big society puesto que no somos ingenuos. No creo que se pueda restaurar el Estado y que la Big Society emerja milagrosamente. Hay gente maravillosa en nuestro país, que están desarrollando grandes organizaciones comunitarias y empresas sociales, pero nosotros, el Gobierno, también debemos catalizar y agitar y tratar de ayudar a construir The Big Society”<sup>53</sup>

Estos elementos son importantes ya que nos ayudan a analizar la dimensión conceptual o simbólica que enmarca al programa Big Society, pero a su vez señalan la necesidad de tener que observar más a fondo su dimensión sustantiva y su dimensión operativa si queremos analizar la incidencia que las políticas surgidas de este programa pueden tener en algunas variables que hemos ido desglosando anteriormente como los cambios en las relaciones de poder o el cambio institucional. Sin capacidad de abordarlo aquí, trasladamos este análisis para ser tratado a fondo

---

<sup>51</sup> Prime Ministre Speech on Big Society 15/02/2011 <http://www.number10.gov.uk/news/speeches-and-transcripts/2011/02/pms-speech-on-big-society-60563>

<sup>52</sup> <http://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/1960/banking-on-the-big-society/>

<sup>53</sup> Prime Ministre Speech on Big Society 15/02/2011 <http://www.number10.gov.uk/news/speeches-and-transcripts/2011/02/pms-speech-on-big-society-60563>

en la futura investigación. Esto nos permitirá analizar mejor si estamos frente lo que Cameron presentaba como “una idea poderosa”<sup>54</sup>, donde el elemento discursivo tienen una importancia clave o si esta capa discursiva desde la que se busca fomentar una cultura del voluntariado y de la filantropía se articula con procesos y políticas públicas que responden a los valores proclamados por The Big Society. A continuación, vamos a situar algunos rumbos que han marcado la emergencia de este discurso y bajo qué presupuestos se han ido desarrollando para posteriormente tratar de vincular su concepción de la innovación social a los diferentes enfoques.

### **3.3.2 Antecedentes a las líneas discursivas de The Big Society y su concepción de la innovación social**

De la misma manera que hemos hecho en el caso de la Innovation Union, hacer una breve revisión de los rumbos que han generado contextos propicios para el marco conceptual bajo el que se diseña The Big Society, puede sernos útil a la hora de analizar la concepción de innovación social que este programa integra. Como señalábamos en la introducción, David Cameron ha presentado en diversas ocasiones The Big Society en oposición al ‘Big Government’, legado de la época del New Labour capitaneada por Tony Blair, quien fue Primer Ministro británico entre 1997 y el 2007. La crítica de Cameron a la concepción del Estado construida por el Nuevo Laborismo se centra en cuestionar un modelo de gobierno que confunde eficiencia con excesiva acción administrativa, eficacia con cargas burocráticas y servicio público con paternalismo <sup>55</sup>. El giro discursivo de Cameron lo podemos ver encarnado en el programa The Big Society, presentado como “una sociedad donde la fuerza principal para el progreso es la responsabilidad social, no el control del Estado”<sup>56</sup>. Pero el debate relativo a qué papel debe adoptar el Estado en la actualidad respecto a su relación (de alianza, control, regulación, etc.) con el mercado y su papel (normativo, asistencial, empoderador, etc.) con la ciudadanía, ha estado muy presente en el seno de la política británica. Asumiendo que no podremos abarcar con toda profundidad este debate, vamos a señalar algunas de las concepciones que se han ido elaborando por algunos líderes políticos del Reino Unido siguiendo un orden cronológico. Enlazaremos este análisis con el discurso de la innovación social, que veremos aflorará de manera paralela.

---

<sup>54</sup> Prime Ministre Speech on Big Society 15/07/2010 <http://www.number10.gov.uk/news/speeches-and-transcripts/2010/07/big-society-speech-53572>

<sup>55</sup> Prime Ministre Speech on Big Society 2/12/2010 <http://www.number10.gov.uk/news/speeches-and-transcripts/2010/12/business-in-the-community-speech-57805>

<sup>56</sup> [http://www.conservatives.com/News/News\\_stories/2010/03/Plans\\_announced\\_to\\_help\\_build\\_a\\_Big\\_Society.aspx](http://www.conservatives.com/News/News_stories/2010/03/Plans_announced_to_help_build_a_Big_Society.aspx)

En 1974, Margareth Thatcher escribía un artículo en News of the World titulado 'Britain Can Win' donde exponía ideas presentes en el Manifiesto del Partido Conservador respecto al modelo de Estado que cabía diseñar en post de una "sociedad libre":

“Una sociedad en la que todos los poderes para la toma de decisiones económicas se concentran en las manos del gobierno no es una sociedad libre. En el mejor de los casos es una burocracia, en el peor, una dictadura. Los conservadores sostienen que los poderes en la toma de decisiones debe ser ampliamente difundida con la mayor discreción posible a la izquierda de la iniciativa individual dentro del marco más amplio de la política nacional. El Laborismo afirma que uno de los propósitos de la nacionalización es extender lo que se llama la "industrial democracy", la participación de las personas que trabajan en las decisiones que afectan sus vidas. Esto suena bien. Sin embargo, la extensión de la propiedad estatal y el control es mucho más probable que lo frustre más que lo promueva. Se mueve hacia un lugar donde las decisiones importantes se toman no más cerca, sin lo más lejos de las personas que se ven afectados”<sup>57</sup>

Thatcher señalaba así los problemas de un exceso de control sobre el individuo por parte del Estado en un artículo donde expresaba algunos de los preceptos neoliberales que iba a guiar las decisiones a tomar en su carrera como Primera Ministra Británica. Estos planteamientos sitúan el debate entre laboristas y conservadores, donde las tensiones entre la libertad del individuo y el excesivo control y burocracia del Estado o el 'estado mínimo', cuestionado por su falta de asistencia social, separan a los partidos situados a izquierda y derecha de la Cámara de los Comunes. Esta división nos lleva a uno de los pensadores que mayor influencia tuvieron en los planteamientos del partido Laborista a la hora de reformular su postura en este debate cuando en 1997, Tony Blair fue elegido Primer Ministro. Anthony Giddens y su concepción de la denominada "Tercera Vía" (Giddens, 1994, Giddens, 1998) comprenden parte del marco conceptual desde el que se presentaría el Nuevo Laborismo. Giddens situó la tercera vía como solución a las "contradicciones del Estado de Bienestar" y a la falta de justicia social en las políticas guiadas por el Neoliberalismo, planteando una disolución de lo que consideraba planos esenciales de la izquierda y la derecha bajo una "renovación de la socialdemocracia" (Giddens, 1998). El reto al que enunciaba hacer frente esta renovación era situar la tercera vía entre el compromiso liberal con la libertad individual en la economía de mercado, y el compromiso social democrático de justicia social a través de la acción de gobierno. En una rueda de prensa ofrecida en Denver en junio del 1997 durante su primer mandato, Tony Blair presentaba así su apuesta por la tercera vía cuando se le preguntaba por el papel que iba a tomar frente a los problemas de las clases bajas.

---

<sup>57</sup> Margaret Thatcher, Artículo para News of the World ("Britain Can Win"). 22/09/1974  
<http://www.margarethatcher.org/document/102398>

“esa tercera vía, entre el viejo estilo de intervención del Estado o decir así es el mercado, son las reglas del mercado, no importa si tienes a un montón de gente que se quedó fuera, es en la que estamos, es donde los Americanos están y donde creo podemos construir una posición común” <sup>58</sup>

En un artículo publicado en septiembre de 1998 titulado ‘New Politics for New Century’, Tony Blair transmitía su visión respecto a cómo debía repensarse el papel del Estado buscando replantear las políticas de las cuatro legislaturas previas del Partido Conservador:

“El grave error del siglo XX de la izquierda fundamentalista fue la creencia de que el Estado podría reemplazar a la sociedad civil y por lo tanto promover la libertad. El nuevo giro a la derecha se ha desplazado hacia el otro extremo, defendiendo el desmantelamiento de la actividad central del Estado en defensa de la "libertad". La verdad es que la libertad de la mayoría requiere un gobierno fuerte. Un desafío clave de las políticas progresistas consiste en utilizar el Estado como fuerza de apoyo, protegiendo a las comunidades y organizaciones voluntarias fomentando su crecimiento para hacer frente a nuevas necesidades con la colaboración que corresponda. Estos son los valores de la Tercera Vía (...) La Tercera Vía es sinónimo de una democracia social modernizada, apasionado en su compromiso con la justicia social y los objetivos de la centro-izquierda, pero flexible, innovadora y de futuro en los medios para alcanzarlos” <sup>59</sup>

Bajo este prisma y cercano a algunas políticas que actualmente se conciben bajo la innovación social, Tony Blair creó la Office of the Third Sector, una división dentro de la Cabinet Office dedicada a la coordinación de las “comunidades y organizaciones voluntarias”. Geoff Mulgan, cuyas ideas sobre innovación social hemos desplegado en el enfoque económico, fue Head of Policy de Tony Blair y editó varios informes para el NESTA sobre cómo implementar la innovación social en el sector público (Mulgan et al, 2008). Esta oficina paso a llamarse Office for Civil Society cuando en 2010 Cameron fue nombrado Primer Ministro. Una de las principales novedades de este nuevo organismo ha sido la centralidad que en su acción han tomado los emprendedores y las empresas sociales, conceptos que no estaban presentes en su predecesora y que conforman una de las líneas claves de The Big Society señalada en la figura 5. Nick Hurd, quien actualmente ha sido nombrado Ministro responsable del sector de la Civil Society, explicaba que la acción de la Office for Civil Society se funda bajo el compromiso de "conducir una visión clara para el sector que entiende que las organizaciones benéficas, empresas sociales y las organizaciones de

---

<sup>58</sup> Tony Blair Speech 12/06/97 <http://keptonyblairforpm.wordpress.com/blair-speech-transcripts-from-1997-2007/>

<sup>59</sup> <http://www.independent.co.uk/arts-entertainment/new-politics-for-the-new-century-1199625.html>

voluntariado son más fáciles de poner en marcha y que no deben sentirse abrumadas por la interferencia y la burocracia”<sup>60</sup>. La puesta en marcha de este organismo, o programas como Nexters<sup>61</sup> o el Social Entrepreneurs Trade Mission -centrados en el apoyo a emprendedores sociales- son las principales referencias a la innovación social. Estas iniciativas se enmarcan en un compromiso mayor expresado en la idea de “responsabilidad compartida” que Cameron señala al argumentar que la construcción de The Big Society:

“no es sólo responsabilidad de uno o dos departamentos. Es responsabilidad de todos los departamentos del Gobierno, y responsabilidad de cada ciudadano también. El Gobierno por sí solo no puede solucionar todos los problemas. Estamos todos juntos en esto. Tenemos que aprovechar los conocimientos y la experiencia de personas en todo el país, para responder a los desafíos sociales, políticos y económicos a los que se enfrenta Gran Bretaña”<sup>62</sup>

En la **figura6** situamos diversos vínculos del enfoque económico y managerial de la innovación social presentes en el discurso de The Big Society, tomando en consideración su dimensión conceptual. Respecto a algunas indicaciones mostradas en la tabla, debemos señalar varias matizaciones. Por un lado, si bien actualmente existen algunas propuestas e informes externos que sugieren formas de evaluar el impacto o la capacidad de implementar con éxito los planteamientos de The Big Society (Young Foundation, 2010), no hemos encontrado bases de datos disponibles. Como ‘objetivo principal’, destacamos los que mayor presencia han tenido en las acciones de comunicación del programa y en el discurso gubernamental marcado por el Primer Ministro. Junto al objetivo de “Satisfacer una necesidad social a través de un servicio realizado por el emprendedor o la empresa social” situamos el objetivo de “empoderar a comunidades locales” pero al no expresar referencia a segmentos de población vulnerable o excluida sumado a la intención de provocar cambios en las relaciones sociales o de poder, este objetivo no lo asociamos al enfoques socio-ecológico o el elaborado por SINGOCOM. En ‘conceptos clave’ y ‘ejemplos’, el programa alude a las iniciativas y valores que está poniendo en marcha, por lo que en ambos casos indicamos un enfoque autoreferencial, destacando como ejemplos aquellos premiados en los Big Society Awards y como concepto clave la propia marca The Big Society, que funciona como transmisor de valores en sí mismo.

---

<sup>60</sup> [http://www.civilsociety.co.uk/governance/news/content/6618/office\\_for\\_civil\\_society\\_to\\_replace\\_office\\_for\\_the\\_third\\_sector](http://www.civilsociety.co.uk/governance/news/content/6618/office_for_civil_society_to_replace_office_for_the_third_sector)

<sup>61</sup> <http://www.nexters.co.uk>

<sup>62</sup> Prime Ministre speech ‘Building the big society’ 18/05/2010 <http://www.cabinetoffice.gov.uk/news/building-big-society>



	concepción de la innovación social en The Big Society	Enfoque
<b>Definición</b>	Nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que satisfacen las necesidades sociales (con mayor eficacia que las alternativas) y que a su vez crean nuevas relaciones sociales o colaboraciones	económico
<b>Principal protagonista</b>	Emprendedor social, empresa social, comunidades locales	económico
<b>Objetivo principal</b>	Satisfacer una necesidad social a través de un servicio realizado por el emprendedor o la empresa social/ empoderar a comunidades locales	económico
<b>Conceptos clave</b>	cultura cooperativa, The Big Society, compromiso	Big Society
<b>capacidad cambio institucional</b>	Relativa. Solución de problemas con intención de afectar la agenda política. Enfoque incrementalista	económica/ managerial
<b>Aproximaciones a la medición de resultados</b>	en proceso (Young Foundation, 2010)	
<b>Ciclo del proceso</b>	lineal/no-lineal	económico/ managerial
<b>Ejemplos destacados</b>	Big Society Awards: <a href="#">Make a difference</a> , <a href="#">Whynotchange</a> , <a href="#">Altogether Better</a>	Big Society

**Figura6:** concepción de la innovación social en The Big Society

**Fuente:** Elaboración propia

De los diferentes enfoques de la innovación social se desprendían respuestas al debate sobre una nueva forma de entender el papel del Estado y el mercado y su relación con la sociedad. Respecto a las limitaciones del Estado, su falta de eficacia y la dificultad a la hora de responder a múltiples demandas, Charles Leadbeater señalaba que la innovación social puede “responder más eficazmente a una serie de problemas sociales para los que el Estado de bienestar no está preparado para hacer frente” (Leadbeater, 1997:12). Leadbeater aludía al excesivo dispendio público no traducido en eficiencia donde “la innovación es la única esperanza que tenemos para mantener la calidad del bienestar y reducir sus costos. Un sistema de bienestar innovador y eficiente debe hacer más para contribuir a la salud económica de la sociedad en su conjunto” (1997: 13). El origen de estas ideas lo introducíamos en trabajos que se han ido desarrollado bajo el think tank NESTA durante la última década, por autores como Geoff Mulgan o el propio Charles Leadbeater. Trasladamos el peso que ha tenido dicho organismo en la concepción de la innovación social al apartado final de este capítulo donde vamos a situar algunas conclusiones a la vez que abrimos algunos interrogantes que trasladaremos a la estructura de la investigación final.

### 3.4 Conclusiones: enfoques, casos de estudio y nuevas preguntas.

Al principio del presente trabajo, dividíamos en dos grupos los cuatro enfoques de la innovación social. Por un lado, el enfoque socio-ecológico y el elaborado por SINGOCOM, que sitúan el proceso de innovación social bajo un ciclo no-lineal de carácter conflictivo que es consustancial a



un cambio institucional o en las relaciones de poder. Por otro lado estaría el enfoque económico y managerial, donde la innovación social se suele asociar a un ciclo lineal que tiene como objetivo resolver problemas de manera incremental donde el emprendedor o la empresa social tienen un papel destacado. En ambos casos de estudio hemos podido constatar que este segundo grupo es el que mayor influencia tiene en su concepción de la innovación social. Definiciones, actores, objetivos y ciclo del proceso vienen enmarcados bajo las ideas de dichos enfoques. Cabe destacar que la idea sustantiva que caracteriza al enfoque managerial -mayor acumulación de beneficios en el 'valor social' que en la empresa social o el emprendedor- ni se expresa ni se mide en los dos casos analizados. Si bien ambos hacen referencia a la necesidad de que los servicios, productos o procesos generen valor social, la distinción y el necesario desequilibrio entre 'valor social' y 'valor privado' no se integra en las concepciones que se extraen de estos programas. El emprendedor o empresa social no se entienden como instrumento, sino como elementos que conforman el objetivo a conseguir -es decir, crear más empresas sociales y fomentar el emprendizaje social es un objetivo que se traduce del programa-. Hemos visto que el think tank NESTA y algunos autores que han trabajado el cuerpo teórico de este organismo y del enfoque económico, han asesorado a Gobiernos como el de Tony Blair, actualmente están implicados en el desarrollo de diversas iniciativas dentro The Big Society y han participado y tenido influencia en las concepciones e iniciativas emprendidas por el Innovation Union. Por tanto, cabe destacar el importante papel que ha desempeñado dicho organismo en la penetración del enfoque económico en los programas que hemos analizado.

Respecto a la aproximación en la medición de resultados, en el Innovation Union se acude al cómputo general del Innovation Union Competiveness Report donde, a falta de sistemas de medición disponibles que se centren en las cualidades de los procesos de innovación social, la acción de este programa se mide bajo el conjunto de indicadores del índice de competitividad de la economía europea. En cualquier caso, parte de los objetivos que se esperan de la innovación social en Innovation Union es incrementar el empleo y mejorar la competitividad (IP/09/81) por lo que se asume este cómputo como "correcto". En este punto, es interesante acudir a los informes 'The Innovation Gap' (NESTA, 2006) y 'Hidden Innovation' (NESTA, 2007). En estos informes se cuestiona la capacidad de los protocolos de medición de Europa ya que no logran detectar el crecimiento en sectores "invisibles" o "difusos" que generan innovación, en especial en el Reino Unido y en concreto en sectores como el educativo, científico, servicios públicos, etc., logros que cómputos como el del European Innovation Scoreboard no alcanzan a reflejar (NESTA, 2006: 26-35). Esta crítica funcionará en paralelo al fomento del concepto innovación social y a la búsqueda de nuevos sistemas de medición, ya que NESTA defiende que es en dicho contexto donde en gran parte se acumula esa "innovación escondida" (NESTA, 2007: 58-61)

En The Big Society la medición de resultados es un tema importante, puesto que los objetivos que pueda perseguir un programa gubernamental como este van a estar en gran parte expresados en qué y cómo se mide. El discurso y la difusión pública del programa centra especial atención en la acción de los emprendedores, otorgando prestigio social e institucional a iniciativas que se consideran ejemplares, creando plataformas de encuentro para emprendedores y anunciando la creación de diferentes organismos para otorgar líneas de financiación. Veíamos que hay visiones críticas que consideran que el objetivo de The Big Society es su propia existencia, un programa gubernamental que ha reducido las partidas ya existentes para el tercer sector pero que espera que su difusión pública pueda estimular la cultura participativa y filantrópica que transmite -equilibrando a su vez las acciones del Gobierno en recortes de gasto público-. Las dudas sobre los objetivos de The Big Society se incrementan al no disponer de mediciones precisas, que ayudarían a alumbrar el lugar al que se quiere apuntar. ¿Es The Big Society nada más que un slogan?, esa es la pregunta que encabeza el informe realizado por The Young Foundation que propone sistemas de evaluación donde se toma como objetivo de The Big Society incrementar el desarrollo social (Young Foundation, 2010). En el informe se señalan indicadores que habría que tener en cuenta para evaluar dicho objetivo como el incremento o descenso del capital social en las comunidades locales, los índices de resiliencia en contextos comunitarios, adaptar el PIB para que refleje el impacto de los emprendedores y empresas sociales, etc. (2010: 26-27). Parte de estos indicadores han sido desarrollados por la propia fundación como “método de medición integral en colaboración con el Gobierno central, autoridades locales y the Office for National Statistics<sup>63</sup> llamado ‘WARM - Wellbeing and Resilience Measurement’. Esto se está probando en una serie de áreas, como Birmingham y Salisbury, sobre la base de nuestro trabajo para entender las necesidades cambiantes” (2010: 26). Como ya señalábamos, actualmente no contamos con bases de datos sobre estas mediciones que están en su fase piloto, pero son importantes si se quiere analizar más a fondo esta cuestión que, como hemos visto, no apela sólo a cómo se realizan esos cálculos sino a los objetivos que se le otorgan al programa.

Para finalizar, y con el objetivo de acabar de profundizar en algunas cuestiones señaladas, queremos plantear dos preguntas que enlazaremos con la estructura de investigación propuesta en el siguiente y último capítulo. La primera se centra en la variable señalada en la tabla como ‘capacidad de cambio institucional’. Si bien la innovación social en el Innovation Union y en The Big Society no tiene como objetivo el cambio institucional o el cambio en las relaciones de poder y se entiende su capacidad de cambio institucional como ‘incremental’ y ‘relativa’, cabe plantearse una cuestión que creemos importante. Insistimos en algunas nociones para definir bien el planteamiento. El interés en el fomento de la innovación social en ambos programas versa sobre

---

<sup>63</sup> <http://www.statistics.gov.uk>

la resolución de problemas -que se relacionan con la crisis económica y con la crisis institucional del Estado- buscando soluciones más eficientes que aumenten la competitividad de la economía y/o ayuden a reparar problemas medioambientales, laborales, asistenciales, etc. Bajo esta lógica se fomenta la figura del emprendedor social y se formulan políticas de empoderamiento, donde los segmentos sociales expresan demandas que son respondidas por el servicio, producto o proceso que resulta del ejercicio de los emprendedores. Se trata, como hemos visto, de rellenar el vacío que dejan los límites del marco institucional presente -"responder a demandas que el Estado y el mercado no pueden resolver"- resolviendo problemas que entran en la agenda como consecuencia de desajustes sociales, ecológicos o culturales. La pregunta que queda por resolver entonces es si esas continuas respuestas a problemas pueden llegar a transformar las bases institucionales (normas o creencias sociales, leyes, patrones o reglamentos bajo los que se redistribuye el poder o la riqueza) que provocan la existencia de tales desajustes (enfoque SINGOCOM). ¿Pueden las políticas formuladas bajo los enfoques económico y managerial producir cambios institucionales o cambios en las relaciones de poder? ¿Cómo podemos observar y medir mejor estas variables? ¿Las conclusiones que hemos establecido analizando la dimensión conceptual de los casos de estudio, van a padecer cambios si articulamos este análisis con el de las dimensiones sustantiva y operativa de las políticas que se desprenden de estos programas?

La segunda pregunta refiere a las variables marcadas en la tabla como 'Principal Protagonista' y 'Objetivo Principal'. Como hemos visto, en Innovation Union, el principal protagonista que se reconoce en la innovación social es el emprendedor y los objetivos son aumentar los índices de competitividad de la economía europea y satisfacer necesidades sociales a través de servicios realizado por emprendedores sociales. Por otro lado, en este programa se hace alusión a la importancia de iniciativas cooperativas y voluntarias que se dan en contextos locales que junto a redes de cooperación ciudadana son la base que sustenta los procesos de innovación social. - esos fenómenos extra-económicos que ahora se integran en el ciclo de innovación-. Pero si como vemos no se mide la acumulación de beneficios que recaen en dichos contextos, es decir, su 'valor social' (enfoque managerial) ¿Pueden padecer estas prácticas informales un incremento de sus tareas cuyos beneficios van a recaer en los emprendedores sociales? ¿Formar parte de programas de fomento de la innovación social beneficia a las comunidades locales que realizan este trabajo voluntario y cooperativo o las empujan a padecer procesos de sobreexplotación que pueden poner en peligro su continuidad? ¿Las políticas de innovación social y de empoderamiento de comunidades locales pueden producir procesos de sobreexplotación de sus recursos (recursos materiales, tiempo, capital social, redes de confianza) donde los emprendedores sociales actúan como 'free riders'?. Para plantear mejor estas preguntas, hipótesis, metodología, variables y definiciones operativas, en el último capítulo vamos a introducir

de manera sintética algunas de las ideas presentes en la teoría de los commons pool resources y el nuevo institucionalismo proponiendo al final una aproximación al modelo de análisis.

## **4. Planteamiento para investigación sobre innovación social: entre cambio institucional y procesos de sobreexplotación.**

### **4.1 Estructura de la investigación**

Las preguntas planteadas al final del capítulo anterior son las que queremos situar como centro de una investigación más extensa, que toma el trabajo realizado hasta ahora como parte de su base teórica y analítica. Hasta el momento hemos analizado la dimensión conceptual de dos programas donde la innovación social es un elemento central pero, como planteábamos en la primera pregunta, resulta necesario articular este análisis sobre la dimensión sustantiva y la dimensión operativa para poder trabajar a fondo las hipótesis. Si bien hemos señalado que el enfoque managerial, y en especial el económico, han sido los que mayor influencia han tenido en la concepción de dichos programas, falta analizar cómo actúan las políticas que de ellos se desprenden para ver si -pese a que no se marca como variable en dichos enfoques- se produce cambio institucional o cambios en las relaciones de poder.

En la segunda pregunta, señalábamos las posibles consecuencias de la centralidad del emprendedor social y si la falta de atención a la evaluación del 'valor social' o a los retornos y beneficios que revierten en la base productiva que permiten la innovación, pueden provocar la sobreexplotación de los recursos que la constituyen. Ampliando nuestro marco teórico a través del trabajo empírico y analítico que se ha trabajado en otros ámbitos de investigación, trabajaremos sobre la teoría de los commons pool resources (Ostrom, 1990, 2003, 2007; Bromley, 1992; Diez et al., 2003) y sobre el contexto en el que esta literatura ha ofrecido significantes aportaciones, el nuevo institucionalismo (March & Olsen, 1984), desde donde se ha analizado la evolución de los marcos institucionales, así como su capacidad de adaptación y de cambio. Esto nos permitirá definir y operacionalizar variables como 'cambio institucional' o 'cambio en las relaciones de poder' de las que hasta ahora hemos intentado detectar su presencia en los diferentes enfoques y discursos.

La ampliación del marco teórico y el diseño de una nueva operacionalización nos ayudará a analizar mejor las preguntas lanzadas y el efecto de las políticas e iniciativas que se desprenden de los programas de los que hemos analizado su dimensión conceptual.

En base a la preguntas formuladas, las hipótesis de las que partimos son:

**H1:** Bajo el enfoque managerial y económico que la innovación social presenta en los programas que la fomentan así como en el proceso de implementación de las políticas públicas que estos programas despliegan, la incidencia sobre el valor social, el cambio institucional y los cambios en las relaciones de poder de segmentos de población vulnerable es muy baja.

**H2:** A través de los los programas gubernamentales y las políticas públicas centradas en el fomento de la innovación social, los recursos producidos y gestionados por comunidades locales pueden padecer procesos de sobreexplotación .

**H3:** El proceso de implementación de políticas de innovación social pueden empujar a las prácticas cooperativas y voluntarias de las comunidades locales a formar parte o alimentar programas de emprendizaje social, transformando sus estructuras informales en empresas o sirviendo a organizaciones rígidas de manera regular. Este proceso puede provocar la sobreexplotación de los recursos de dichas comunidades.

Para el análisis sobre la dimensión sustantiva y operativa de dichas políticas será necesario realizar entrevistas tanto a usuarios, líderes comunitarios, técnicos y políticos de la Administración (ver **ANEXO1**), expertos y asesores de políticas de innovación social que nos permitirán reunir datos cuantitativos y cualitativos cuyo tratamiento nos permitirá analizar las variables principales. Los casos de estudio serán los ya presentados en el cuerpo de este trabajo (The Big Society e Innovation Union) a los que se buscará sumar nuevos casos relevantes cuya información sea accesible. Como vemos, un concepto importante en estas nuevas hipótesis es el de sobreexplotación. Para introducir el marco teórico del que surge y acercar los elementos que nos van a permitir diseñar su definición declarativa y operativa, a continuación analizamos brevemente la relación esencial entre innovación social, sobreexplotación y commons. En la aproximación al modelo de análisis, añadiremos algunas definiciones declarativas y operativas de las principales variables señalando diferentes fuentes relacionadas con el marco teórica apuntado.

## **4.2 Aportaciones desde la teoría de los commons pool resources**

### **4.2.1 Introducción**

En su libro 'Governing the commons' (Ostrom, 1990) Elinor Ostrom, politóloga estadounidense galardonada con el premio Nobel de economía en 2009, combinaba las estrategias del nuevo institucionalismo con investigaciones realizadas en el campo de la biología con el objetivo de comprender mejor los modelos de autogestión y autorganización de los procesos de acción colectiva (1990:25). Ostrom analiza los modelos de gestión bajo régimen comunal que denomina

Common Pool Resource (CPR) <sup>64</sup> recursos gestionados bajo régimen comunal que no necesitan un agente externo (sea público o privado) para poder hacer sostenible dicho recurso. Esto demostraba que los individuos tienen capacidad de cooperar en la búsqueda de un objetivo compartido y que un recurso comunal no tiene que estar amenazado de manera natural y unívoca por los intereses individuales que esconde cada uno de los comuneros. En gran parte, Ostrom estaba respondiendo a la 'Tragedia de los comunes' (Hardin, 1968), artículo donde el biólogo Garret Hardin alertó de la amenaza de los 'free riders', individuos que buscan maximizar sus beneficios y que debido a su acción continuada sobreexplotan el recurso comunal, desgastándolo, dañando su pervivencia y evitando que se produzca el beneficio colectivo. Hardin sostenía así el predominio del comportamiento racional en la gestión comunal de recursos naturales, cuya teoría tomó un rumbo institucional muy influyente en ámbitos como los problemas de sobrepoblación, deforestación, crimen urbano, problemas de cooperación internacional, etc. (1990: 3). La solución institucional que proponía Hardin para evitar la tragedia era la necesidad de un agente externo que controlara, gestionara e hiciera posible el mantenimiento y conservación del recurso, la centralización de la gestión del recurso por parte del Estado o su privatización. Este único camino fue el que con su trabajo analítico y empírico puso en crisis Elinor Ostrom, quien demostró que existen CPRs que benefician al colectivo que lo gestiona, sin necesidad de un agente externo y sin que sus comuneros padecieran la tentación de maximizar sus beneficios. Ostrom analizó las condiciones que han de darse para que esto ocurra y para que este modelo de gestión se mantenga, entre otras, los niveles de confianza entre comuneros, reciprocidad, percepción compartida de que guiarse por la elección racional del free-rider les va a privar del beneficio compartido, etc. (Costejà, 2009: 44). Pese a todo, Ostrom no descarta las amenazas de la sobreexplotación, apropiación o la explotación externa del recurso sin respetar las normas que permiten su sostenibilidad bajo el modelo de gestión comunal (Ostrom, 1990:32)

#### **4.2.2 Innovación social y commons**

Como vemos, Ostrom corrige a Hardin demostrando que la acción y el beneficio colectivo puede producirse en formas de autogobierno sin necesidad de un agente externo. La amenaza de la sobreexplotación de los free-riders o de agentes externos por la que el beneficio colectivo no se podría producir (Ostrom, 1990:6) es un elemento importante para nuestras preguntas de investigación. Podríamos pensar que el emprendedor social puede actuar como free-rider, sobreexplotando el recurso que se produce por prácticas cooperativas y voluntarias desarrolladas por una comunidad local. También es posible establecer que la acción del emprendedor social no tiene que suponer una amenaza, sino que ayuda a optimizar la sostenibilidad del recurso sin sobreexplotarlo y sin poner en peligro su existencia ni el beneficio colectivo que reporta. Es decir,

---

<sup>64</sup> Ostrom centra su atención en recursos materiales de pequeña o mediana escala tales como cuencas de agua subterránea, sistemas de riego, áreas de pastura, los bosques comunales, etc (Ostrom, 1990:26)

el emprendedor social puede ser parte de la comunidad, respetando el modelo de la misma o comportarse como agente externo o como free-rider que sobreexplota el recurso. Este equilibrio entre el beneficio colectivo y la maximización de beneficios del emprendedor social es la que vamos a traducir en la variable 'valor social', cuyo marco conceptual nos ofrecía el enfoque managerial, pero sin definiciones operativas. De la teoría de los commons pool resource y el nuevo institucionalismo también extraeremos definiciones operativas para variables como la 'sobreexplotación', el 'cambio institucional' y el 'cambio en las relaciones de poder' que conformarán nuestra aproximación al modelo de análisis.

### 4.3 Aproximación al modelo de análisis

Teniendo en cuenta todo lo comentado, centramos finalmente el interés en el diseño de definiciones operativas de las variables principales para aproximarnos al modelo de análisis de la investigación

**Sobreexplotación.** Siguiendo lo que veíamos en los CPRs, podríamos definir la sobreexplotación como aquel proceso por el que un agente externo usa, transforma, explota o, en definitiva, extrae beneficio de un recurso bajo régimen comunal amenazando la pervivencia de dicho recurso y el beneficio colectivo que se extrae del mismo. En los casos que hemos ido señalando durante el presente trabajo, los recursos producidos colectivamente, en muchos casos son materiales pero también inmateriales (trabajo de cuidados, formación, inversión de tiempo, conocimiento y saberes, valores compartidos, etc.). La sobreexplotación dependerá de la naturaleza del recurso, una forma de sobreexplotar un regadío es su uso ilimitado, pero en el caso de saberes, información o conocimiento, una forma de sobreexplotar estos recursos inmateriales puede ser su privatización y restricción de uso a través de protocolos legales como la ley de propiedad industrial o la ley de propiedad intelectual. Para ello será interesante analizar diversos proyectos de empresa social o emprendedores sociales relacionados con el trabajo cooperativo de comunidades locales<sup>65</sup>

**Cambio institucional.** Como hemos visto en el análisis de la dimensión conceptual de los casos de estudio, los rumbos de políticas y concepciones anteriores han tenido mucho peso en el enfoque que se le ha dado a la innovación social. El *path dependency*, es decir, "la influencia que ejercen las instituciones heredadas del pasado en la dirección que toman los procesos de cambio institucional, condicionando el abanico de alternativas que barajan los individuos al plantearse introducir reformas en el marco institucional" (Costejà, 2009: 53) es por tanto un elemento importante en el proceso de innovación social. Esto está directamente relacionado con la

---

<sup>65</sup> Un ejemplo interesante que forma parte del programa The Big Society es la empresa social Spice, que fomenta los bancos de tiempo creados por comunidades <http://justaddspice.org>

capacidad de ‘cambio institucional’, una de nuestras variables destacadas. Definido como “cambio en las reglas formales y/o informales así como en los mecanismos de cumplimiento de las instituciones que operan en una determinada situación recurrente, de manera que, como resultado, diferentes comportamientos individuales y colectivos se ven promovidos o limitados” (Costejà, 2009: 64) esta variable podrá depender de factores como la resiliencia, la robustez o la capacidad de adaptabilidad institucional (Costejà, 2009: 64), elementos que será necesario analizar con detalle.

**Cambio en las relaciones de poder.** Con esta variable nos referimos a la capacidad de influir positivamente en el equilibrio o en la inversión de los ejercicios de dominación, control y regulación de la actividad o toma de decisiones de un sujeto individual o colectivo con representación institucional sobre otro que busca el cambio institucional. Esta variable vendrá determinada por la capacidad Administrativa o del representante institucional para transferir poder (de decisión, ejecución, de autogestión) ya sea de manera tácita o con leyes o reglamentos que lo permitan, los niveles de autorepresentación, de independencia y autonomía (tanto económica como simbólica) de las comunidades locales que buscan el cambio institucional o segmentos de población vulnerable y su acceso a recursos materiales e inmateriales (información, saberes, *know how*) así como el nivel de acumulación de beneficios producidos por el proceso de innovación social (‘valor social’) que adquieren dichas comunidades.

El ‘**valor social**’, que se describe como un nivel mayor de acumulación de beneficios en las comunidades locales comparado con la acumulación de beneficios de los emprendedores sociales, necesita que podamos observar dicha acumulación para obtener su definición operativa. En uno y otro caso, la acumulación de beneficios puede venir determinada por el acceso a rentas, acceso a recursos (materiales e inmateriales), los niveles de capital social y relacional antes y después del proceso de innovación social, la sostenibilidad, desgaste o desaparición de las prácticas cooperativas de las comunidades locales antes y después del proceso de innovación social o la existencia de procesos de sobreexplotación.



## 5. Bibliografía

- Andrea Bassi (2011) 'social innovation: some definitions' CIES Boletín del Centro de Investigación de Economía y Sociedad nº88
- Baumol, William (2002) "The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism", Princeton University Press
- Bassi, Andrea (2011) 'social innovation: some definitions' CIES Boletín del Centro de Investigación de Economía y Sociedad nº88
- Bornstein, David (2005) 'Como Cambiar el mundo. Los emprendedores sociales y el poder de las nuevas ideas' Ed. Debate, Barcelona
- Carpenter, S.R, C.Folke, M.Scheffer, F.Westley (2009) 'Resilience: Accounting for the noncomputable'. Ecology and Society, 14 (1)
- Christensen, C.M., Baumann, H., Ruggles, R. and Sadtler, T.M. (2006) 'Disruptive innovation for social change'. Harvard Business Review, 84 (12), 94-101
- Costejà, Meritxell (2009) 'Adaptabilidad institucional' Dinámicas en la evolución de los sistemas socio-ecológicos de uso del agua en España. Tesis Doctoral UAB/ directores: Joan Subirats y Elionor Ostrom
- Drucker, Peter 1993 'La sociedad Poscapitalista' Colección 'Clásicos del Management'. ed. Apóstrofe
- Dietz, T, Ostrom, E y Stern, P.C. (2003) "The Struggle to govern the Commons". Science, 302: 1902-1912
- European Commission (2009) "Communication from the commission to the European Parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions". Reviewing Community innovation policy in a changing world. Brussels, 2.9.2009 COM(2009) 442 final
- European Commission (2010a) 'Communication from the commission to the European Parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions'. Europe 2020 Flagship Initiative Innovation Union. SEC (2010) 1161
- European Commission (2010b) 'This is European Social Innovation' [http://ec.europa.eu/enterprise/flipbook/social\\_innovation/](http://ec.europa.eu/enterprise/flipbook/social_innovation/)

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS

Foucault, Michel (1982) 'The Subject and The Power' Ed. Dreyfus & Rabinow

Gershuny, Jonathan (1983) 'Social Innovation and the Division of Labour'

Giddens, Anthony (1994) 'Más allá de la izquierda y la derecha, el futuro de las políticas radicales', Ed. Cátedra

Giddens, Anthony (1998) *The Third Way. The Renewal of Social Democracy.* Cambridge, Polity.

Gunderson, L. H., Holling, C. S. and Light, S. S. (eds) (1995) 'Barriers and Bridges to the Renewal of Ecosystem and Institutions'. New York: Columbia University Press.

Hardin, Garret (1968) 'The tragedy of the commons' Publicado en Science No. 13

Leadbeater, Charles (1997) 'The rise of the social entrepreneur', NESTA.

MacCallum, D., Moulaert, F., Hillier, J. & Vicari Haddock, S. (2009) 'Social Innovation and Territorial Development'. Ashgate Publishing Limited

Moulaert F., IFESI-CNRS, Lille (France) & GURU/APL (2005a) 'Social innovation, governance and community building' EU Research on social sciences and humanities' SINGOCOM Final Report. Funded under the Key Action 'Improving the Socio-economic Knowledge Base' of FP5

Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E., & González, S.(2005b) 'Towards Alternative Model(s) of Local Innovation'. *Urban Studies*, Vol. 42, No. 11

Moulaert, F. (2009) 'Social Innovation: Institutionally Embedded, Territorially (Re)Produced' en 'Social Innovation and Territorial Development'. Ed. MacCallum, D., Moulaert, F., Hillier, J. & Vicari Haddock, S. Ashgate Publishing Limited

Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E., & González, S.(2010) 'Can Neighbourhoods Save the City?. Community Development and Social Innovation'. Regional Studies Association. Routledge

Mulgan, Geoff (2006) *The Process of Social Innovation, in "Innovations. Technology, Governance, Globalizations"*. MITpress, Boston

Mulgan, Geoff et al. (2007) 'In and out of sync, The challenge of growing social innovations' NESTA

Mulgan, G., Bacon, N., Faizullah, N., & Woodcraft, S en NESTA, (2008) 'Social Innovation: New approaches to transforming public services' [http://www.nesta.org.uk/assets/features/new\\_approaches\\_to\\_transforming\\_public\\_services](http://www.nesta.org.uk/assets/features/new_approaches_to_transforming_public_services)

Mulgan, Geoff (2010) 'The Big Society - We're already doing it ' The Young Foundation. Originalmente publicado en The Sunday Times (Agosto, 2010) <http://www.youngfoundation.org/publications/articles/the-big-society-were-already-doing-it-august-2010>

Murray, R, Caulier-Grice, Julie y Mulgan, G. en NESTA (2009) 'The open book of social innovations. Social innovator series: ways to design, develop and grow social innovations'

NESTA (2006) 'The Innovation Gap' [http://www.nesta.org.uk/publications/reports/assets/features/innovation\\_gap\\_report](http://www.nesta.org.uk/publications/reports/assets/features/innovation_gap_report)

NESTA (2007) 'Hidden Innovation' [http://www.nesta.org.uk/publications/reports/assets/features/hidden\\_innovation](http://www.nesta.org.uk/publications/reports/assets/features/hidden_innovation)

Ostrom, Elinor (1990) 'Governing the commons'. Cambridge University Press.

Ostrom, Elinor y Hess Eds.(2007) 'Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice' MIT Press

Ostrom, Elinor y Dolsak Eds. (2003) 'The commons in the new millenium. Challenges and Adaptation' MIT Press

Phillis James A. Jr., Deiglmeier Kriss, Miller Dale T., Rediscovering Social Innovation, in "Stanford Social Innovation Review", Fall 2008, 6, 4, Stanford

Schumpeter, Joseph A. (1974) 'The Theory of Economic Development' Transaction Publishers, Londres.

Subirats, Joan y Gomà, Ricard (1998) 'Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno', Ed. Ariel.

Swyngedouw, Erik (2009) 'Civil Society, Governmentality and the Contradictions of Governance-beyond-the-State: The Janus-face of Social Innovation' en Social Innovation and Territorial Depelopment. Ed. MacCallum, D., Moulaert, F., Hillier, J. & Vicari Haddock, S. Ashgate Publising Limited

Westley Frances and Antadze Nino (2010), "Making a Difference: Strategies for Scaling Social Innovation for Greater Impact", Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, Vol.15, 2.

Young Foundation (2010) 'Investing in Social Growth, Can the Big Society be more than a slogan?'

## **ANEXO1:**

### **Entrevista para técnicos y políticos de la Administración relacionados con políticas de innovación social**

- 1) Desde este departamento trabajáis en el fomento y la optimización de los procesos de 'innovación social', para empezar ¿podrías describirnos qué es la 'innovación social'? ¿cuáles son las principales fuentes u organismos desde los que se ha definido este concepto?
- 2) ¿Podrías explicarnos cuáles son vuestros objetivos principales y las diferentes tareas que realizáis en este departamento? ¿Cuáles son los organismos que este departamento ha tomado como referente? ¿Contáis con expertos o asesores externos que os ayudan a realizar estas tareas?
- 3) A menudo los procesos de innovación social son empujados por la propia ciudadanía o por comunidades que llevan a cabo prácticas autogestionadas, ¿Cuál es el proceso para detectar este tipo de prácticas? ¿Cuáles son los pasos para contactar con los 'community leaders' o los representantes de las diferentes comunidades?
- 4) De manera general, existirían dos vías principales para fomentar procesos de innovación social. Una, dotando de mayores recursos a las comunidades que ya llevan a cabo prácticas de innovación social y, por otro lado, intentar iniciar procesos en los que diferentes agentes se sumen de manera voluntaria. ¿Qué pasos se dan para incentivar prácticas de innovación social que se inician desde cero? ¿Cómo determináis el tipo de acciones que queréis incentivar y cómo se deciden los pasos que hay que dar en cada caso para que la iniciativa pueda salir adelante?
- 5) En ocasiones dotáis con recursos económicos a las comunidades pero también con recursos logísticos o haciéndoles partícipes de la actividad de otras redes ¿Cómo decidís cuáles son las necesidades en cada caso? ¿Se decide desde un principio o es un proceso que se va determinando sobre la marcha?
- 6) Las prácticas de innovación social pueden estar relacionados tanto con prácticas que generan un servicio público como con prácticas que tienen un impacto en el mercado ¿Dividís en categorías las diferentes prácticas de innovación social? ¿Puedes enumerar las diferentes categorías? ¿Existen diferentes protocolos para entrar en contacto o para colaborar con uno u otro tipo de categorías?
- 7) Debido a esa diversidad en las prácticas de innovación social, parece presumible pensar que las competencias del departamento han de ser amplias y diversas ¿Realizáis trabajos en colaboración con otros departamentos y organismos públicos? ¿Produce esta diversidad algún tipo de solapamiento sobre competencias de otros departamentos?

- 8) Las prácticas de innovación social se basan en muchos casos en el voluntariado y en la libre participación. Esto es un elemento ambivalente, ya que por un lado hace que la gente que participa lo haga por pura motivación (sin responder a otros intereses), pero también hace que la estructura sea muy precaria, ya que nadie está 'obligado' a participar ni a hacerlo de manera regular o permanente. Teniendo esto en cuenta, hay varias preguntas que resultan interesantes ¿Qué acciones lleva a cabo este departamento para mantener la motivación de los voluntarios?
- 9) Para evitar esa falta de regularidad en los procesos basados en la acción voluntaria, parece una opción plausible diseñar estructuras más 'rígidas' en las que haya gente asalariada conjuntamente con los voluntarios ¿es una fórmula que habéis probado? ¿sabéis si ese modelo mixto se ha probado en otros contextos? ¿cómo ha funcionado?
- 10) Hay recursos y servicios que se generan en comunidades que no son públicos, sino que revierten en la propia comunidad y están sujetos a normativas estrictas bajo las cuales sólo la propia comunidad puede servirse de dichos recursos (cuestión íntimamente relacionada con la sostenibilidad de los recursos y con el buen funcionamiento de los procesos de autogestión). En esos casos, ¿Existen incompatibilidades con la orientación de este departamento a la hora de asumir que la comunidad limite el acceso a los recursos que produce y gestiona?
- 11) Ligado a la pregunta anterior, se plantea un problema que está presente en la literatura que habla sobre prácticas comunitarias. Es el que tiene que ver con la denominada 'tragedia de los comunes' donde los sujetos tienden a maximizar sus beneficios sobreexplotando los recursos comunes. ¿Creéis que puede existir un problema de sobreexplotación de los recursos comunes al situar prácticas comunitarias en el centro de atención de políticas públicas?
- 12) ¿Utilizáis algún protocolo o indicadores para medir el éxito de las acciones que se llevan a cabo desde este departamento?
- 13) En el análisis de políticas públicas existe un intenso debate respecto a la orientación que tienen las acciones públicas dirigidas a incentivar los procesos de innovación social. Por un lado, se entiende que es una vía para fomentar procesos de empoderamiento y facultar a las comunidades. Por otro lado, se percibe que es una vía que alude a las comunidades y activa el voluntariado en un momento de crisis institucional y económica, respondiendo a una actitud oportunista. ¿Cómo percibís esta ambivalencia presente a la hora de fomentar procesos de innovación social en un contexto de crisis? ¿Están asumiendo las comunidades responsabilidades que pertocan al sector público?