

Innovación social y capacidad institucional en Latinoamérica

Manuel Arenilla Sáez

Manuel Arenilla Sáez

Director del Instituto Nacional de Administración Pública (España); Miembro actual del Board of Management del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid, catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos desde 2005. Su labor investigadora se plasma en las líneas de reforma e innovación administrativa e innovación social. Algunas de las publicaciones más recientes son: Arenilla, M. y García, R. (2016), *Social Innovation*; Arenilla, M. y García, R. (dir.) (2015), *Innovación social: claves y casos*; Arenilla, M. (dir.) (2015), *La elección directa del alcalde*; Arenilla, M. (dir.) (2014), *Administración 2032. Teclas para transformar la Administración española*; Arenilla, M. (dir.) (2012), *La reforma de la Universidad española*; Arenilla, M. (dir.) (2012), *Ciudad, gobernanza y planificación estratégica. Aportes de la experiencia de Móstoles*; Arenilla, M. (dir.) (2011), *Crisis y reforma de la Administración pública*; Arenilla, M. (2011), “Redes de políticas: el caso de la ciudad de Madrid”.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Instituto Nacional de Administración Pública
C/ Atocha, 106. 28012 Madrid, España
E-mail: manuel.arenilla@inap.es

Innovación social y capacidad institucional en Latinoamérica

La actual crisis económica y financiera ha hecho que los países más desarrollados vayan abandonando la vieja creencia en un Estado omnipotente y en un nivel de bienestar ilimitado, a la vez que cuestiona en Latinoamérica la extensión y consolidación de los servicios públicos básicos. Hoy se pone en duda la capacidad de los Estados para atender la diversidad de las demandas y necesidades ciudadanas, integrar en la acción pública a toda la población y combatir la pobreza. A esto se añade la pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y en sus integrantes y dirigentes.

Se viven profundos cambios en la sociedad y en el mercado, que muestran que están asumiendo un creciente protagonismo en la satisfacción de las necesidades de la comunidad. Aparece así una realidad ampliada de lo público, que ya no puede remitirse a lo administrativo o estatal. Simultáneamente, el Estado amplía su papel a habilitador, garante y activador de la sociedad y se le requiere que se oriente a la inclusión, la participación y la representación y a la realización de alianzas eficaces.

En este contexto surge la aproximación de la innovación social que se nutre de la evolución de las ideas y de la gobernanza de las décadas anteriores y de los principios de la sociedad del conocimiento, como la colaboración y la conexión del talento; y que se está construyendo primordialmente desde los organismos internacionales y los Gobiernos. Uno de sus principales significados es la coproducción de servicios públicos con el fin de impulsar la renovación del sector público y de cubrir sus insuficiencias.

Se va a mantener que los rasgos del desarrollo institucional condicionan las iniciativas de innovación social, en concreto las características que conforman la capacidad institucional, al igual que se ha podido constatar, en la mayoría de los países latinoamericanos en la última década, con la garantía y extensión de los servicios públicos. Las carencias existentes en la cobertura de estos y en el resto de necesidades insatisfechas muestran un vasto campo de actuación de la innovación social en Latinoamérica.

Palabras clave: Innovación Administrativa; Gestión Pública; Desarrollo Institucional; Capacidad Administrativa; Servicios Públicos; Contexto Social; América Latina

Social Innovation and Institutional Capacity in Latin America

The current economic and financial crisis has caused that the more developed countries are giving up the old belief in an omnipotent State and an unlimited level of wellbeing, while in Latin America is questioning the extension and consolidation of basic public services. Today, the ability

Recibido: 14-12-2016. Aceptado: 21-01-2017.

of States to deal with the diversity of citizen demands and needs, to bring public action to the whole population and to combat poverty is questioned. To this is added the loss of public confidence in public institutions and their members and leaders.

We are experiencing profound changes in the society and the market that show that they are assuming a growing role in the satisfaction of the needs of the community. Thus appears an enlarged reality of the public service, which can no longer be referred to the administrative or state. Simultaneously, the State expands its role as an enabler, guarantor and activator of society and is required to be oriented towards inclusion, participation, representation and effective partnerships.

In this context rises up the approach of social innovation that feeds on the evolution of ideas and governance of previous decades and the principles of the knowledge society, such as collaboration and the connection of talent, and which is being built primarily from international organizations and governments. One of its main objectives is the coproduction of public services in order to promote the renewal of the public sector and to cover its insufficiencies.

It will be maintained that the characteristics of institutional development condition social innovation initiatives, specifically the characteristics that define institutional capacity, as it has been observed in most Latin American countries in the last decade with the guarantee and extension of public services. The shortcomings in the coverage of these and the rest of unsatisfied needs show a wide field of action of social innovation in Latin America.

Key words: Administrative Innovation; Public Administration; Institutional Development; Administrative Capability; Public Services; Social Context; Latin America

1. Las aportaciones a la innovación social

El entorno político y económico

La noción actual de innovación social surge en un entorno de una fuerte recesión en Europa y Estados Unidos, tras años de crisis del Estado de Bienestar y después de unas décadas en las que conceptos como democracia participativa, eficiencia, competitividad, calidad, gobierno multinivel, gobernanza, sostenibilidad, redes de actores o de políticas han tratado de orientar la acción pública y social (Börzel, 1997: 2; Pollitt y Bouckaert, 2004; Prats, 2005; Peters, 2007; Christensen y Laegreid, 2012).

En Latinoamérica, la crisis económica y financiera se ha manifestado recientemente de manera distinta bajo la forma del retraimiento de la demanda global y la bajada del precio de las materias primas en las que diversos países de la región habían cifrado una parte importante de su crecimiento y bienestar. El efecto está siendo una

contracción de la expansión de los servicios públicos y el incremento de las brechas sociales y de la pobreza.

En muchos países, los ciudadanos constatan la reducción de los niveles de garantía de políticas que se consideran la base de la integración social, como la sanidad, la educación, los servicios sociales, las pensiones o el empleo. El desajuste entre una demanda ciudadana aparentemente sin límites y la capacidad de financiarla ha llevado a políticas de estabilidad presupuestaria y suficiencia financiera. Estas no han sido debatidas con la necesaria profundidad y extensión en las sociedades en las que se aplican. El resultado es una elevada frustración ciudadana que se manifiesta en forma de incremento de la desafección y la disminución de la confianza política y en el cuestionamiento de las bases del sistema político, del funcionamiento de la democracia representativa y, en algunos casos, de sus fundamentos.

La crisis económica ha mostrado la dificultad o incapacidad de muchos Gobiernos para contrarrestar sus efectos catastróficos en la vida de los ciudadanos en términos de desempleo, desigualdad y pobreza. Lo que está en duda en muchos países es la capacidad del Estado para garantizar la sostenibilidad de sus políticas de bienestar, para atender la diversidad de las demandas y necesidades ciudadanas y para integrar en la acción pública a toda la población; esto se ha visto agravado porque la crisis financiera y económica ha agrandado la brecha entre los más ricos y los más pobres (OCDE, 2016: 68). Iniciativas como la Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015 “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (Naciones Unidas, 2015) establece los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que tratan de revertir, o al menos, reducir la actual situación mediante la disminución de la desigualdad y la mejora del medio ambiente.

La creciente pérdida de confianza en las instituciones públicas y en sus integrantes y dirigentes viene también motivada porque muchos políticos tienen problemas para conectar con los referentes de actuación de la mayoría de la sociedad, que, por otra parte, cada vez está más fragmentada y es más diversa; y por la dificultad de la administración pública para interpretar adecuadamente el bien común e integrar en sus procesos a los numerosos intereses que hay en juego en la acción pública. La desconfianza de los ciudadanos se corresponde con actitudes de desconfianza de las instituciones públicas hacia la sociedad, lo que genera un círculo vicioso que dificulta el cambio en la manera de gobernar.

La satisfacción de las necesidades de la comunidad no puede entenderse ya sin la colaboración de los ciudadanos, las empresas, el tercer sector y las organizaciones sociales.

Para tratar de soldar la brecha entre las instituciones públicas y la sociedad se han ensayado experiencias de refuerzo de la democracia representativa mediante mecanismos de participación ciudadana. A la vez, en los últimos años, en la sociedad y en el mercado se han producido profundos cambios que se manifiestan en fenómenos crecientes como la responsabilidad social corporativa; la asunción de un mayor protagonismo en los ámbitos público y social de las organizaciones y asociaciones que forman parte de la sociedad civil; la producción de bienes y servicios bajo nuevas modalidades organizativas y principios de actuación, como la economía social. Esta realidad hace que la satisfacción de las necesidades de la comunidad no puede entenderse ya sin la colaboración de los ciudadanos, las empresas, el tercer sector y las organizaciones sociales. Por ello, hoy es necesario también redefinir los “qué”, “quién” y “cómo” de los servicios y actividades que precisa la comunidad y considerar que esta puede intervenir aportando su conocimiento, sus recursos y su saber hacer.

El panorama descrito muestra, en definitiva, una realidad ampliada de lo público que ya no puede identificarse con lo administrativo o lo estatal. Es posible atender las demandas sociales de una manera distinta, porque nuestras sociedades son más capaces y tienden a asumir una mayor responsabilidad en la satisfacción de las necesidades sociales. En la sociedad del conocimiento lo propio es compartir recursos y aprovechar el talento existente, lo que obliga a que el Estado asuma un liderazgo basado en facilitar la conexión del conocimiento y el papel de activador de la sociedad. En este contexto surge la aproximación de la innovación social.

Las aportaciones de las ideas

La evolución de las ideas en los dos últimos siglos muestra cómo el concepto de innovación social es deudor del cambio social y de la transformación de las estructuras y procesos productivos. Así, la vinculación entre innovación y cambio social se halla presente en Tocqueville (2010), en *La democracia en América*. En esta obra se destaca la importancia de la comunidad en los procesos innovadores y del asociacionismo en el fortalecimiento de valores cívicos y en la consecución del cambio social. También se observa esa vinculación en Schumpeter (1984), en *Capitalismo, socialismo y democracia*, al considerar que la capacidad de las personas para emprender nuevos proyectos es uno de los principales valores en los que se sustenta el desarrollo económico; y que una solución para mejorar el desempeño

de una empresa puede convertirse en el inicio de una importante transformación del orden establecido.

Se encuentra un buen ejemplo reciente de la conexión entre el “emprendizaje” individual, el cambio y la transformación social en el Banco Grameen, fundado en 1983 por Muhammad Yunus, que le valió en 2006 el Premio Nobel de la Paz por su esfuerzo para desarrollar la economía y la sociedad desde abajo. La innovación social que planteó consistía en creer que el microcrédito favorece a las capas más desfavorecidas de la sociedad, les ofrece la posibilidad de mejorar su calidad de vida y potencia su autonomía personal y comunitaria.

Drucker (1957: 19) aporta una visión de gran utilidad para enlazar lo público y lo privado al entender que la innovación es la aceptación de la responsabilidad humana en el universo. Este enfoque ético de todas las organizaciones replantea el papel del ser humano en la sociedad. Entiende que la integridad y la coherencia de las organizaciones es el mejor entorno para el desarrollo personal, y que favorecerlo permite que una organización tenga mayor potencia, riqueza y capacidad para lograr sus fines (Conejero, 2015: 61).

El cambio y la transformación social se hallan también en las instituciones públicas. La reconstrucción de los países europeos tras la Segunda Guerra Mundial se vio acompañada de la creación de instituciones específicas en la administración pública. Estas proveían bienes y servicios públicos e implementaban planes de desarrollo sectoriales que hicieron de las políticas públicas herramientas de cambio social, conformando lo que se ha venido denominando Estado de Bienestar. Esta acción pública promovió la participación e implicación de los sindicatos y las organizaciones empresariales y profesionales con los agentes públicos en búsqueda de soluciones innovadoras a los retos sociales de aquel momento.

En el caso de América Latina, donde puede hablarse de la existencia de Estados de bienestar emergentes o incompletos, la política social se ha convertido en una pieza clave para la articulación de la sociedad y las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, esta política se ha caracterizado históricamente por una débil institucionalidad, una elevada inestabilidad y una escasa continuidad, lo que ha limitado su eficacia. En este marco, las organizaciones sociales han adquirido un papel importante para atender las necesidades no cubiertas por el Estado mediante mecanismos innovadores que involucran a las comunidades como agentes de cambio social.

El concepto de innovación social no se puede desligar de otros dos que le preceden y le condicionan: la cultura política y el capital social.

El concepto de innovación social no se puede desligar de otros dos que le preceden y le condicionan: la cultura política y el capital social. La primera se refiere al conjunto de valores, concepciones y actitudes presentes en el ámbito político y que configuran la percepción que tienen los individuos respecto a las instituciones políticas, al sistema político y al lugar que la ciudadanía ocupa en él.

Para que se produzca un capital social valioso se precisa previamente la existencia de una cultura política democrática. En su concepción inicial, el capital social es el resultado de un tejido asociativo fuerte en la sociedad civil que crea lazos entre los ciudadanos y relaciones de confianza con las instituciones políticas a través de la participación. Además de en la confianza, se asienta en normas y redes que pueden mejorar la eficiencia social facilitando acciones coordinadas (Putnam, 1993: 167).

El crecimiento del capital social se relaciona desde hace algún tiempo con la reducción de la pobreza en Latinoamérica (CEPAL, 2003) y con la confianza institucional e interpersonal; a esto habría que añadir aspectos como la ética del trabajo o la honradez social. De esta manera, la innovación social requiere la existencia de una cultura política democrática con un determinado nivel de desarrollo, de un cierto grado de capital social y, como se verá, de una determinada capacidad institucional.

La construcción social de las políticas públicas se realiza también a través de la participación ciudadana, tal y como señalan el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (CLAD, 2006), la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CLAD, 2009), la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (CLAD, 2013) y la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD, 2016). Mediante la participación ciudadana se da respuesta o se amplían los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de los más variados grupos u organizaciones en que se integran. Estos derechos de los ciudadanos conducen a saber qué hacen sus Gobiernos, en qué invierten el dinero público y a exigir mayor transparencia y control sobre la toma de decisiones. Inevitablemente, esto lleva a la institucionalización de estructuras que posibiliten espacios de participación ciudadana y deliberación pública.

Las diversas experiencias de participación ciudadana muestran que la mayor implicación de la ciudadanía produce el fortalecimiento del capital social, el incremento de la confianza social, de la interper-

sonal y la institucional, una mayor implicación de los ciudadanos en la gestión de los servicios públicos, una mejora en la prestación de los servicios públicos y la reducción de los costes de su prestación (Governance International, 2011: 3). Estos efectos positivos no conducen necesariamente al replanteamiento o reenfoque de la finalidad de la acción pública ni a su mayor legitimidad ni a la de sus instituciones. No obstante, constituyen un importante acervo que alimenta el concepto y el alcance de la innovación social.

A partir de la década de los 90 del pasado siglo surge la necesidad de proveer los bienes y servicios públicos desde un enfoque eficiente. El cuestionamiento del Estado de Bienestar y las dudas sobre su sostenibilidad y las corrientes ideológicas que abogaban por el repliegue del Estado y de su administración abren las puertas a la delegación de muchas de las funciones públicas a los actores no estatales mediante fórmulas como la privatización, la desregulación, la subcontratación, la externalización o la concertación de servicios. Esto propició la participación de las organizaciones sin fines de lucro y las empresas privadas en la satisfacción de las necesidades ciudadanas de una manera novedosa. Sin embargo, la orientación de las actividades desarrolladas bajo esas formas de gestión a la reducción de costes y la escasa capacidad de respuesta a las crecientes y diversas demandas ciudadanas limitaron el impacto social de este tipo de innovación, lo que abrió paso a otros enfoques como la gobernanza, las redes de políticas, el neo weberianismo o el nuevo servicio público, entre otros (North, 1990; Meneguzzo, 1997; Christensen y Laegreid, 2012).

La evolución de las ideas y los antecedentes anteriores, junto con las innovaciones tecnológicas en los más diversos campos, hacen que los procesos de innovación social se orienten al establecimiento de nuevos modelos colaborativos y participativos. Estos tratan de conectar el talento y el conocimiento para transformar la acción pública y solucionar los problemas sociales de forma sostenible. Además de la colaboración, la otra idea que potencia la innovación es la apertura de las instituciones y los grupos sociales, ya que es necesario el talento y el conocimiento existentes en la sociedad para abordar con probabilidades de éxito la resolución de los problemas sociales. Esto supone integrar en diversas redes a las autoridades públicas, las empresas privadas, el tercer sector, las comunidades, las familias y los propios ciudadanos. Esta forma de actuación participativa y colaborativa, que está en la base de la sociedad del conocimiento, enlaza con la demanda actual ciudadana de un mayor empoderamiento con el fin

Los procesos seguidos en las últimas décadas concluyen en la actualidad en un nuevo papel para el Estado y la administración pública en sus relaciones con la sociedad.

de satisfacer las necesidades y demandas sociales. Así se vincula la innovación social y el fortalecimiento de la democracia.

Los procesos seguidos en las últimas décadas concluyen en la actualidad en un nuevo papel para el Estado y la administración pública en sus relaciones con la sociedad. El Estado debe seguir garantizando que las comunidades, las familias, las empresas y los ciudadanos logren un crecimiento en su bienestar, a la vez que ha de reforzar su papel de Estado Habilitador (Elvidge, 2012: 6) o Estado Garante (Esteve Pardo, 2015). Esto requiere que la administración pública active a la sociedad y que las instituciones públicas pongan más énfasis en la consecución de los objetivos sociales y en que los procesos sean inclusivos y democráticos. La capacidad de contribución al bien común por parte de los ciudadanos y de su tejido asociativo depende en buena parte del impulso que se les dé por parte de los Gobiernos y de los recursos que estos pongan a su disposición (Adams y Hess, 2008: 3-4).

El nuevo papel del Estado es el resultado de las tendencias de las últimas décadas y es asumido por las Naciones Unidas (2015) en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible concretada en los ODS. El objetivo 16 señala la necesidad de construir instituciones eficaces e inclusivas que garanticen -en la meta 7 de dicho objetivo- en todos los niveles decisiones inclusivas, participativas y representativas. El objetivo 17 propugna alentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las asociaciones mediante el intercambio de conocimientos, capacidad técnica, tecnología y recursos financieros.

Por su parte, Adams y Hess (2008: 3-4) vinculan la exclusión social con la merma de los derechos civiles, la fragmentación de la sociedad y la expulsión de la participación en la vida social a quienes la padecen. También señalan que la desigualdad incide de manera negativa en la educación, la salud y el empleo. Finalmente destacan la “necesidad de profundizar en la diversidad con el fin de que estén representados adecuadamente en la administración pública grupos como las mujeres, las minorías raciales, étnicas y religiosas, los pobres, los ancianos, las personas con discapacidad y otros grupos minoritarios [...] con el fin de evitar políticas sistemáticamente sesgadas”. De esta manera, la orientación de la acción pública incorpora de forma esencial los principios de inclusión, igualdad, participación y diversidad delimitando de una manera precisa el “para qué” de la

La nueva posición del Estado y de la administración genera una producción de valor público/valor social centrada en la articulación de coaliciones o redes de políticas más o menos estables a lo largo del tiempo.

acción pública que se concreta, entre otros referentes, en las variables e indicadores asociados a los ODS.

Surge así un Estado activador de la sociedad que hace que su papel en las redes en las que participe no ha de ser necesariamente de dominio, ya que no siempre será el actor con más recursos o legitimidad. Estas dos notas, un Estado activante y una posición variable en sus relaciones sociales, se correlacionan con lo señalado sobre la demanda de empoderamiento ciudadano y el efecto correspondiente en el fortalecimiento democrático. Las dos notas se completan con que el papel del Estado resulta indisponible cuando se trata de extender los acuerdos que se logren en las diversas redes al conjunto de la sociedad y cuando se hayan involucrados los derechos y libertades de los ciudadanos.

La nueva posición del Estado y de la administración genera una producción de valor público/valor social centrada en la articulación de coaliciones o redes de políticas más o menos estables a lo largo del tiempo, dando lugar a la creación de comunidades de aprendizaje y de conocimiento capaces de generar innovación, cambio y transformación social. Esta nueva posición es una nota diferenciadora frente a anteriores modelos e implica una ampliación de la participación, en especial de los grupos más vulnerables y las personas más débiles; un aumento de la capacidad socio-política; un empoderamiento del ciudadano; y la potenciación del enfoque ascendente o *bottom-up* (BEPA, 2011; Harris y Albury, 2009: 16). Una orientación que, además, considera que los círculos más próximos a las personas son los más adecuados para la prestación de los servicios y las políticas (Elvidge, 2012: 30).

La difuminación entre lo público, lo privado y lo social

Hace varias décadas se empezó a constatar que la separación entre el Estado y su administración y la sociedad se hacía cada vez más difusa; que la zona gris que separaba lo público de lo privado y lo social se ensanchaba y se difuminaba cada vez más en sus fronteras. Esta tendencia se ha extendido enormemente, debido a que han ido proliferando organizaciones de todo tipo que tienen como una parte importante o exclusiva de su actividad la producción de bienes o servicios para la comunidad. Para ello no es preciso que las instituciones públicas financien, contraten o deleguen parte de su actividad en ellas. Las empresas con ánimo de lucro, por ejemplo, han desarrollado prácticas de responsabilidad social corporativa por propia iniciativa o a instancias de la regulación pública. Buscan con

ello llegar a un mayor número de clientes, a la vez que comportarse de una manera ética y socialmente responsable contribuyendo con ello al cambio social (Conejero, 2015: 62). A estas prácticas hay que añadir los modelos de negocio inclusivos o el emprendedurismo social. Surge de esta manera el cuarto sector, que incluye algunas formas de actuar que hasta hace poco se hubieran situado claramente en el ámbito público o social (Aspen Institute, 2009).

En la zona gris han crecido de forma notable en las últimas décadas las organizaciones que conforman la economía social. Esta comprende (Sajardo y Chaves, 1999; Monzón y Chaves, 2012) las empresas de economía social centradas en la producción de bienes y servicios: cooperativas, mutuas y mutualidades, sociedades laborales y sociedades agrarias de transformación; fundaciones, asociaciones formalizadas con actividad económica, Cruz Roja, ciertas cooperativas y mutualidades, así como obras sociales de algunas entidades financieras, empresas, sindicatos, bancos, partidos, iglesias, etc. También incluye a los agentes de la economía social comprometida como las asociaciones de hecho, las deportivas, de ocio, culturales, etc., y las políticas o reivindicativas (asociaciones profesionales, sindicatos, partidos políticos, etc.).

Muchas de las características de las entidades de la economía social no son distinguibles de los principios y valores presentes en la actuación pública entendida de una manera tradicional. De esta manera, lo público adquiere un significado ampliado que supone una mayor implicación de la sociedad y de los ciudadanos en la vida en la comunidad y requiere que las instituciones públicas redefinan su relación con la ciudadanía.

El notable ensanchamiento de la zona gris entre lo público y lo privado incide de nuevo en la redefinición del ámbito público. Las instituciones públicas deben evitar la dilución de responsabilidades de los múltiples y variados actores que intervienen en las redes de innovación social. Su reconducción a la centralidad del bien común, el otorgamiento a los participantes de capacidad institucional y la garantía de un flujo constante y productivo de conocimiento son nuevas responsabilidades para las instituciones públicas y, singularmente, para la administración.

Los procesos estables de colaboración público-privada precisan un marco institucional seguro que genere confianza y que permita albergar, promover y consolidar variadas redes de actores orientadas al bien común. Este es el caso de los partenariados público-privados

Los procesos estables de colaboración público-privada precisan un marco institucional seguro que genere confianza y que permita albergar, promover y consolidar variadas redes de actores orientadas al bien común.

(PPP) (Metcalf, 2012; Comisión Europea, 2004). La experiencia de los PPP supone una buena enseñanza para la innovación social, ya que muestra que es necesario que el sector público asuma mayores riesgos financieros, evidencia que las organizaciones del tercer sector pueden experimentar una pérdida de independencia y que puede producirse un desequilibrio entre la autoridad pública recibida por los actores privados y su grado de responsabilidad en los resultados (Ysa, 2004: 3). Esta experiencia pone la clave del éxito de los PPP en la existencia de capacidad financiera, lo que hace que este tipo de colaboración se oriente más a fórmulas contractuales que a las propias de la innovación social o similares.

Los PPP, especialmente los institucionalizados, también ofrecen una experiencia valiosa para la innovación social al mostrar la necesidad de una relación estable y duradera entre los participantes; la posibilidad de continuar los programas públicos, incluso cuando se retira la institución pública afectada; el reparto de riesgos variable entre los actores atendiendo al programa y su capacidad; y un liderazgo público integrador.

La construcción de la innovación social desde las instituciones

No es de extrañar que sean los países en los que domina la cultura cívica (Almond y Verba, 1963; König, 2010) en los que prenda con naturalidad la innovación social. La asunción por la sociedad de amplias responsabilidades públicas y la existencia de un capital social importante son notas que encontramos en Estados Unidos o en el Reino Unido. En el primero, Obama impulsó desde la *Office of Social Innovation and Civic Participation* la creación de nuevos líderes comunitarios; la promoción de nuevas formas de partenariado público, privado y social; y nuevos instrumentos de financiación colaborativos dirigidos a la promoción de proyectos innovadores. La iniciativa gobierno abierto (*open government*) completa la orientación anterior y procura una mayor transparencia en el ejercicio de las funciones públicas y la creación de condiciones favorables para que los ciudadanos ejerzan su derecho de acceso libre a la información pública.

La llegada de David Cameron a *Downing Street* renovó el discurso conservador en el Reino Unido para adaptarlo a los retos actuales y a la realidad económica y social del país. Cameron planteó, desde 2009, la necesidad de promover cambios importantes en la sociedad

británica que den forma a un modelo de “gran sociedad” con el fin de empoderar a los ciudadanos al otorgarles mayor protagonismo y capacidad de decisión mediante iniciativas que fomentan el voluntariado, las comunidades locales, los líderes comunitarios, los emprendedores sociales y las empresas sociales. La financiación es una de las cuestiones centrales y más desarrolladas de la propuesta; por ello, una pieza clave en el entramado institucional es *The Big Society Capital Limited* (BST), entidad financiera independiente avalada por el Gobierno para catalizar un mercado sostenible de inversión social.

La innovación social se ha convertido en los últimos años en objeto de atención por los Gobiernos y los organismos multilaterales. La Organización de Estados Americanos (OEA) premia buenas prácticas en gestión pública, algunas de ellas en el campo de la innovación social; la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) ha creado una línea de trabajo en torno a la innovación social que cuenta con programas de financiación y de apoyo a la creación de redes para el intercambio de experiencias en los países iberoamericanos. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) premia experiencias en innovación social en esta región y desde 2008 fomenta la innovación social mediante publicaciones; el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de *The Multilateral Investment Fund* (MIF), está apoyando proyectos de investigación sobre experiencias exitosas en la región.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) impulsa diversos proyectos orientados a “facilitar el diálogo entre los Gobiernos y la sociedad civil para mejorar las alianzas y asegurar la participación ciudadana en la planificación y reforma política y fomentar un ambiente en el cual la sociedad civil pueda desarrollarse y operar” (PNUD, 2014). Por su parte, la UNESCO promovió en 2014 el “Catálogo de Iniciativas de innovación social para la superación de la pobreza extrema” (ANSPE, 2014).

La Comisión Europea creó BEPA (Oficina de Asesores de Política Europea), que tiene como fin mejorar la innovación social en las políticas de la UE y los programas aplicados en los niveles nacional, regional y local (BEPA, 2011). En 2010, la Comisión puso en marcha su iniciativa *Horizon 2020*, que incluye los programas *Plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social* y *la Unión por la innovación*. El fomento de la innovación social se adopta como una de las medidas prioritarias para afrontar las restricciones en los

El fomento de la innovación social se adopta como una de las medidas prioritarias para afrontar las restricciones en los presupuestos públicos y mejorar la competitividad de la economía europea.

presupuestos públicos y mejorar la competitividad de la economía europea. A estas dos justificaciones se añade la idea de “encontrar un nuevo modo de satisfacer las necesidades sociales apremiantes que no son adecuadamente satisfechas por el mercado o el sector público y que son dirigidas hacia grupos vulnerables de la sociedad” (Barroso, 2011: 2-3). Estas ideas marcarán iniciativas europeas como la *Social Innovation Europe*, la *Plataforma Europea de Innovación Social* y la financiación de proyectos sobre innovación social a través del Programa de Empleo e Innovación Social (EASI) y del octavo programa marco de investigación e innovación de la UE: Horizonte 2020. Este programa tiene como objetivo lograr sociedades inclusivas, innovadoras y seguras (Comisión Europea, 2011: 5).

En Latinoamérica existen numerosos ejemplos de iniciativas públicas de innovación social (Rey de Marulanda y Tancredi, 2010; Bernal, 2012). El *Laboratorio para la Ciudad de México* busca nuevas soluciones a los problemas y necesidades de la ciudad: desempleo, vivienda, movilidad, pobreza, soluciones que requieren de la colaboración y cooperación entre personas, diferentes sectores y entidades. La *Corporación Cultural Nuestra Gente*, en Medellín, Colombia, desarrolla desde 1987 un trabajo permanente y sistemático de proyección y creatividad de las diversas manifestaciones artísticas, con fines y metodologías adecuadas para la recreación, la formación y la participación de la comunidad.

En España, el *Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación* para el período 2013-2016 incluye los cambios e innovaciones sociales como parte del apartado referido a los retos de la sociedad. La Agencia Vasca de la Innovación, Innobasque, fue creada para coordinar e impulsar la innovación en el País Vasco en todos sus ámbitos. Por su parte, la Diputación de Málaga creó La Noria, un centro de innovación social que actúa como incubadora de proyectos sociales dirigidos a la infancia y la juventud. Asimismo, el Ayuntamiento de Madrid cuenta con una Oficina de Innovación Social que canaliza proyectos y propuestas innovadoras que fomenten el espíritu emprendedor y la creatividad en la ciudad de Madrid. Por último, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) viene financiando desde 2012 una decena de investigaciones propuestas por grupos de investigación universitarios o de organizaciones sociales en materia de innovación social (Arenilla, 2015).

Finalmente, desde los años noventa del siglo pasado, han ido creándose institutos y centros destinados a promover la investigación

La delimitación del concepto de innovación social en buena parte responde a la voluntad de los Gobiernos de Obama, Cameron y la UE de crear una idea que permita superar los retos surgidos del declive del Estado de Bienestar y del debilitamiento de la democracia.

en innovación social. Entre los pioneros encontramos el *Centre de recherche sur les innovations sociales* (CRISES), creado en 1986 en Canadá; y el *Vienna-based Zentrum für Soziale Innovation* (ZSI), en 1990. Ya en el siglo XXI destacan *The Young Foundation* y NESTA en el Reino Unido, que han sido los asesores principales en la definición de innovación social adoptada finalmente por la Comisión Europea. Existen centros de innovación social en los cinco continentes, y en Latinoamérica hay que citar el *Centro de Innovación Social Gobierno Colombiano*, en Colombia, o el *Centro de Investigación Social* en Chile.

2. El concepto de innovación social

El significado de la innovación social es el resultado de la evolución social, económica y política de las últimas décadas; de ideas previas que fundamentan la acción pública, la innovación, la participación y la construcción del bien común; del desarrollo de diversas investigaciones enfocadas fundamentalmente a satisfacer las necesidades colectivas; y de la orientación y la acción de los organismos internacionales y los Gobiernos en estos campos. Hasta tal punto es cierto esto último, que puede decirse que la delimitación del concepto de innovación social en buena parte responde a la voluntad de los Gobiernos de Obama, Cameron y la UE de crear una idea que permita superar los retos surgidos del declive del Estado de Bienestar y del debilitamiento de la democracia con el fin de implicar a los ciudadanos y a las organizaciones existentes en la sociedad, así como a las empresas, en la consecución del bien común y en mantener un nivel mínimo de bienestar social. Así, desde muy pronto la innovación social se vinculó a la identificación y provisión de nuevos servicios que mejoren el bienestar y la calidad de vida de las personas y las comunidades, y la identificación e implementación de nuevos procesos de integración de mercados de trabajo, nuevas competencias, nuevos trabajos, y nuevas formas de participación (OCDE, 2000 y 2011).

El sentido que se va a seguir del concepto de innovación social es el de coproducción de servicios públicos con el fin de impulsar la renovación del sector público y de cubrir sus insuficiencias (De Witte y Geys, 2013; Bovaird y Löffler, 2012).

Innovación social y conocimiento

Es posible ver la innovación social como un nuevo concepto teórico que posibilita replantear el término de bienestar al apoyarlo en una amplia base organizativa y ciudadana que permite observar la reali-

dad desde otra perspectiva. Esta sería que el logro del bienestar o el bien común es responsabilidad de todos: ciudadanos, organizaciones sociales y empresas, y no una tarea que corresponde en exclusiva al Estado. Este cambio de observador se basa en la necesidad de conectar y sumar el conocimiento y el talento existentes en la sociedad.

La innovación social, integrada en la sociedad del conocimiento, adopta de esta una serie de notas que ayudan a entender su alcance. En primer lugar, la no existencia a priori de rango entre los participantes en las redes de innovación social. La posición de cada participante en la red va a depender de la aportación al colectivo, sin que existan necesariamente jerarquías previas. La segunda nota es que el conocimiento es especializado y desarrollado por personas u organizaciones especialistas. Estas notas se completan con otras dos: la necesidad de un director de orquesta en cada red, que será necesariamente variable; y que todos los participantes compartan competencias genéricas y básicas en procesos, valores, visión, creencias, equipos y comunicación (Calonje, 2016).

A las notas anteriores cabe añadir algunas más. La quinta sería que la innovación social se basa en la adopción de modelos colaborativos, inclusivos y participativos fundados en la gestión del talento, la diversidad social, el conocimiento y la innovación con el fin de transformar la acción pública y dar solución a los problemas sociales de forma sostenible. La colaboración no solo alcanza a las autoridades públicas, sino que precisa el esfuerzo y las iniciativas provenientes de una más amplia red de actores en interdependencia en la que se incluyen: las empresas, el tercer sector, las comunidades, las familias y los propios ciudadanos. Este tipo de modelo colaborativo implica la generación de coaliciones variables de intereses y de actores para afrontar los problemas sociales. De esta manera, la innovación social conlleva un proceso de aprendizaje colectivo innovador que satisface demandas y necesidades sociales. Una visión común y participada, la aportación de diversos recursos y el compromiso y la implicación de los actores de la red en la resolución de los problemas sociales coadyuvan en el logro de la cohesión social (Conejero, 2015: 54). Estas notas se comparten con la perspectiva de las redes de políticas públicas y se completan con la intermediación de intereses, la movilización de recursos dispersos en la sociedad, la estabilidad y continuidad de las relaciones entre los actores, la acción colectiva para lograr las soluciones y el equilibrio entre actores (Arenilla, 2011: 33 y ss.).

El liderazgo público colaborativo abarca el establecimiento de un marco legal, la redefinición compartida del problema social, la cogeneración de ideas y la implementación, evaluación, difusión y réplica. La responsabilidad también es compartida cuando intervienen instituciones públicas, diversos organismos o ciudadanos en la consecución de la legitimidad y la aceptación ciudadana, no por la naturaleza de los implicados, sino por gestionar bienes y servicios del conjunto de la comunidad.

La sexta nota es que, en las coaliciones que se formen para desarrollar actividades colaborativas, las organizaciones del Estado no tienen por qué ostentar permanentemente una posición de dominio, ya que en muchos casos este no será el actor con más recursos o legitimidad. No obstante, es necesario que el Estado asuma un papel de liderazgo y, en cualquier caso, adquiera la responsabilidad por el resultado de la actuación o decisión cuando estén en juego los intereses públicos con el fin de garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos y la legitimidad de la acción pública.

La innovación social implica un cambio en las relaciones sociales y en la generación de valor público (Conejero ...[et al], 2013). Ese cambio se concreta en la alteración de las relaciones de poder existentes, en la mejora de los modelos de colaboración y en la modificación del modelo de gobernanza, especialmente mediante la inclusión y la participación activa de los grupos sociales más vulnerables, marginados e infrarrepresentados.

El concepto de innovación social

En el núcleo del significado de la innovación social desde sus primeras delimitaciones conceptuales están: la orientación a la comprensión y satisfacción de las necesidades sociales no efectuada por las estructuras y políticas tradicionales; la identificación de soluciones potenciales a esas demandas; la necesidad de la innovación en el ámbito social de la vida comunitaria; la colaboración entre ciudades, Gobiernos, empresas y organizaciones no gubernamentales a fin de acelerar su capacidad de innovación; la creación de nuevas organizaciones y modelos que pueden satisfacer mejor las necesidades sociales (The Young Foundation, 2006: 8 y 21).

Antes se ha vinculado el significado de innovación a la sociedad del conocimiento y a la orientación a la obtención de resultados. Este es el enfoque que utiliza la Comisión Europea, ya que sitúa a la innovación en el centro de la iniciativa *Europa 2020* para el crecimiento

En la innovación social están muy presentes los métodos participativos y de colaboración, el codiseño y la cocreación en los procesos decisionales y de implementación de los servicios.

y el empleo con el objetivo de garantizar que las ideas innovadoras puedan convertirse en productos y servicios que generen crecimiento y empleo (Comisión Europea, 2010 y 2011).

La innovación social se construye también frente a otras tendencias precedentes, como el énfasis en la eficiencia, en la tecnocracia o en la innovación tecnológica (Haque, 1999: 313; Moulaert ...[et al], 2005); o en contraste con los efectos de la crisis económica y su correlato de ahondamiento de las brechas sociales que ya no pueden ser soldadas ni por el Estado ni por el mercado. Precisamente, este tipo de hechos es uno de los fundamentos más comúnmente admitidos de la innovación social: la existencia de necesidades y demandas sociales que están insatisfechas o insuficientemente cubiertas (The Young Foundation, 2006; Howaldt y Schwarz, 2010; Hochgerner, 2011; Arenilla y García-Vegas, 2016).

En la innovación social están muy presentes los métodos participativos y de colaboración, el codiseño y la cocreación en los procesos decisionales y de implementación de los servicios, lo que supone un verdadero cambio de paradigma respecto a la forma en la que actualmente se solucionan mayoritariamente las necesidades sociales (Moulaert ...[et al], 2005: 4). La clave de este nuevo paradigma es la conexión en redes o coaliciones promotoras de agentes (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993) y ciudadanos empoderados por las instituciones públicas que aprenden conjuntamente y que comparten talento, conocimiento y una variedad de recursos. Estas redes o coaliciones promotoras se caracterizan fundamentalmente porque se orientan a la producción de valor público/valor social concreto, independientemente del beneficio particular que puedan obtener sus miembros; al aprendizaje de los integrantes a través la experiencia, el debate, el diálogo y la interacción; tienen una vocación de estabilidad temporal; y promueven el intercambio de recursos.

De esta manera, la delimitación de la innovación social vendría determinada por esos tres rasgos principales: la existencia de necesidades y demandas sociales insatisfechas o insuficientemente cubiertas; la orientación a la obtención de resultados y a la estabilidad; la creación de nuevas relaciones sociales y colaboraciones a través de redes que comparten valores, talento, conocimiento y una variedad de recursos. A estos rasgos hay que añadir que la intervención de las organizaciones públicas en esas redes adopta la forma de liderazgo colaborativo.

Además, la literatura ha establecido otras notas que orientan la innovación social hacia: la mejora de la vida del ciudadano y de su

Para que la innovación social sea eficaz, o incluso posible, se precisa que las organizaciones que conforman el bloque Gobierno-administración sean fuertes y tengan capacidad institucional.

posición en la comunidad; el bien común; la obtención de beneficios de los participantes en las redes; la actuación a través de nuevas formas institucionales y organizacionales, nuevas formas de hacer las cosas, nuevas prácticas sociales, nuevos mecanismos, enfoques y conceptos; la optimización de los recursos colectivos; la sostenibilidad de los productos, servicios y modelos; la creación colectiva; la búsqueda del impacto sobre el comportamiento de los individuos o grupos; la orientación al cambio social; el cambio en profundidad de las rutinas básicas, los recursos, la autoridad o las creencias de un sistema social; y el fomento de las capacidades sociales para la acción (Arenilla y García, 2013: 30-31; Cahill, 2010: 259; Christensen ...[et al], 2006: 96; Harayama y Nitta, 2011: 14; Heiskala, 2007: 59; Howaldt y Schwarz, 2010: 21; Moulaert ...[et al], 2005: 2071; Mulgan ...[et al], 2007: 9).

3. La capacidad institucional como condicionante de la innovación social

Para que la innovación social sea eficaz, o incluso posible, se precisa que las organizaciones que conforman el bloque Gobierno-administración sean fuertes y tengan capacidad institucional. Esta se define como el conjunto de recursos técnicos, logísticos, humanos o financieros, así como habilidades, que permiten responder a los desafíos del entorno y desempeñar sus funciones de manera eficaz, efectiva y sostenible. Este aspecto se considera de gran relevancia a la hora de desarrollar modelos de innovación social en entornos donde las instituciones presentan rasgos de debilidad, como sucede en algunos casos en Latinoamérica. También incide notablemente en la traslación de las buenas prácticas de unos países a otros, incluso de unas organizaciones administrativas a otras dentro de un mismo país. De esta manera, se va a mantener que los rasgos del desarrollo institucional condicionan las iniciativas de innovación social, en concreto las características que conforman la capacidad institucional.

Los últimos años han mostrado que los nuevos retos, necesidades y demandas sociales no pueden atenderse con éxito aplicando la visión, los modelos y las capacidades que nos habían servido con anterioridad. De aquí surge la necesidad de incorporar a la acción pública nuevas competencias para las personas que actúan en ella, empezando por sus dirigentes, así como nuevas capacidades para las instituciones.

Finalmente, además de lograr una mayor capacidad institucional, fortalecer la cultura política democrática y el capital social, son necesarios la acción política y el liderazgo político, esto es, la voluntad

de cumplir con las previsiones institucionales, llegar a acuerdos con la sociedad y el sector privado y de resolver efectivamente los problemas, especialmente los que atañen a la población más vulnerable. Los análisis efectuados por el BID, la CEPAL o el PNUD concluyen en que esto es imprescindible para el éxito de las iniciativas de innovación social.

La fortaleza institucional y sus efectos sociales y económicos

El estudio del comportamiento político ha ido evolucionando a partir de la segunda mitad del siglo pasado de fundamentarse en los actores, estrategias e interacciones a considerar la importancia de las instituciones o de las reglas de juego en la gobernanza del Estado y la capacidad funcional del mismo (March y Olsen, 1989). Esta importancia se ve contrastada por los procesos democráticos seguidos en los países de Latinoamérica, en los que se comprueba cómo las instituciones pueden influir en la estabilización democrática de las sociedades, el crecimiento económico y los procesos políticos. Sin embargo, el análisis de estos países muestra que no basta con la existencia de instituciones formales para que se consigan esos resultados (Levitsky y Murillo, 2010). Es preciso que existan reglas de juego estables y efectivas y que las instituciones sean lo suficientemente fuertes para que puedan arraigar (North, 1990: 4-5; O'Donnell, 1993; Spiller y Tommasi, 2007).

La fortaleza institucional implica capacidad de imposición, o grado en que las normas se cumplen en la práctica; y estabilidad, referida a la duración de las instituciones a lo largo del tiempo y a su supervivencia a los cambios que se pueden producir respecto al momento de su creación (Levitsky y Murillo, 2010: 33). La debilidad institucional se puede producir, entre otros factores, porque no se tenía voluntad en el momento de la creación de las instituciones de hacer cumplir las normas y dotarse de los recursos necesarios, ya que, por ejemplo, se buscaba la mera legitimidad formal internacional o del propio país; o porque los actores que promovieron las instituciones no tenían la capacidad para imponerlas al resto de los actores.

Existen evidencias que vinculan la baja imposición o la debilidad del imperio de la ley y la escasa capacidad institucional al alcance limitado del Estado (O'Donnell, 1993; Soifer, 2006). Así, la dotación y el rendimiento positivo de los elementos que generan la capacidad institucional, en especial el capital humano, se convierten en uno

La construcción de instituciones fuertes favorece el capital social y las redes de políticas estables, lo que permite que la innovación social pueda arraigar.

de los principales retos del Estado y de su administración pública, especialmente en los países emergentes.

La solidez del entorno institucional condiciona el desarrollo económico y social, la competitividad y la inversión (World Economic Forum, 2014: 4), así como la capacidad e iniciativa de los ciudadanos y de las organizaciones en que se insertan, que actúan condicionados por dicha solidez. Un entorno caracterizado por la seguridad jurídica, la regulación eficiente, la eficacia gubernamental, la solidez de los derechos de propiedad, la lucha contra la corrupción o la libertad, entre otras instituciones clave, asegura el crecimiento económico y la prosperidad de las sociedades (World Bank, 2015).

Las instituciones estables generan a su vez estabilidad y certidumbre política, social y económica entre los actores que, de esta manera, ven rentable invertir en las habilidades, tecnologías y organizaciones que son apropiadas para esas instituciones (North, 1990; Pierson, 2000; Przeworski, 1991: 82; Grzymala-Busse, 2006). Por el contrario, la baja institucionalidad mina la credibilidad institucional y reduce el horizonte temporal de los actores, lo que limita su capacidad para sostener acuerdos y consensos a largo plazo y limita la cooperación y la acción colectiva. El resultado es que se puede socavar la calidad -y en algunos casos, la estabilidad- de la democracia. Finalmente, la construcción de instituciones fuertes favorece el capital social y las redes de políticas estables, lo que permite que la innovación social pueda arraigar.

El margen de mejora de la capacidad institucional en Latinoamérica

Este siglo se ha caracterizado, al menos hasta fechas recientes, por una mejora de las condiciones económicas y un avance en las instituciones públicas en Latinoamérica, que se han visto acompañadas por una mejora en los resultados de transparencia; el avance de los servicios civiles hacia la profesionalización; la lucha contra la corrupción; una orientación de la gestión a la eficiencia y la efectividad y a la participación ciudadana; el mantenimiento de la ley y el orden; la defensa; la protección de los derechos de la propiedad; una mayor inversión en la provisión de servicios públicos y en las infraestructuras con el fin de alcanzar una mayor equidad social; la regulación de sectores estratégicos; y la implantación de las funciones de inspección y fiscalización (CEPAL, 2014: 42; Bandeira, 2013: 7). No obstante, a pesar de la indudable moderni-

zación de los instrumentos de gestión pública, en muchos países no se han conseguido extender los servicios públicos a amplias capas de la población, o la extensión de las prestaciones y actividades no han ido acompañadas de la mejora de su calidad. Por eso se puede afirmar que Latinoamérica, excepto en el Cono Sur, ofrece unos servicios públicos de alcance limitado, y que, a pesar de orientarse a la eficiencia, no logra ser garante.

En la actualidad surgen nuevos desafíos para la actuación pública latinoamericana en campos como la protección del medio ambiente, la integración económica y la igualdad de género, aunque en estas políticas, como en otras más clásicas, la principal dificultad estriba en disponer de los recursos necesarios. También se constata que la existencia de recursos financieros no garantiza la implementación de los servicios públicos, ya que se requiere de una capacidad institucional de la que a veces se carece.

La efectividad gubernamental está condicionada por la capacidad administrativa que hace referencia a la eficacia de la administración pública para llevar a cabo las decisiones adoptadas. Esa capacidad incluye los factores o medios administrativos establecidos por Baena (2000: 341). Si se evalúa su situación en Latinoamérica desde este enfoque es posible encontrar los siguientes retos desde el punto de vista de la capacidad institucional:

- a) *Factor presupuestario y financiero*. Existen grandes diferencias entre los distintos países de la región; es necesario introducir la presupuestación plurianual y fortalecer la capacidad de generar ingresos intentando un pacto con la ciudadanía basado en su confianza en la acción estatal (CEPAL, 2014: 60). Sin embargo, esta confianza se encuentra en un nivel muy bajo (Latinobarómetro, 2015).
- b) *Factor de los recursos humanos*. La mayoría de los países se encuentra en un estado de implantación de un sistema de servicio civil basado en los valores del mérito, la eficacia, la eficiencia, la calidad y la profesionalización, salvo Chile (CEPAL, 2014: 6). Los retos inmediatos son incorporar un enfoque más centrado en el desempeño; mejorar la formación y la capacitación y orientarlas al aprendizaje y la generación de valor público; y eliminar las prácticas clientelares.
- c) *Factor de los sistemas y tecnologías de la información y la comunicación*. También se observan importantes diferencias entre los países y una serie de debilidades (Naciones Unidas, 2014; CEPAL, 2014) tales como la brecha de infraestructura y la calidad de banda ancha en el acceso, el déficit de recursos humanos, la gestión empresarial

La capacidad institucional requiere de la capacidad relacional, esto es, de las habilidades de un actor para establecer redes formales e informales de cooperación y el intercambio de conocimiento y recursos con otros actores del entorno.

y la investigación y el desarrollo para el sector TIC, las debilidades institucionales en el diseño de políticas, la organización de los programas y la coordinación de las partes implicadas.

d) *Factor de los procedimientos de gestión.* La planificación está extendida en Latinoamérica, aunque la financiación de proyectos prioritarios con compromisos efectivos solo se observa en pocos países. Es preciso mejorar en la capacidad técnica de gestión; transparencia; evaluación socioeconómica de los impactos, institucionalizar la evaluación a posteriori y extender la evaluación a los ámbitos subnacionales; e integrar correctamente los proyectos en planes de inversiones a medio plazo.

La capacidad institucional requiere de la capacidad relacional, esto es, de las habilidades de un actor para establecer redes formales e informales de cooperación y el intercambio de conocimiento y recursos con otros actores del entorno. También es preciso que los Gobiernos establezcan arreglos institucionales con los diversos actores sociales que incluyan mecanismos de apoyo a los mismos; la definición de un marco legal apropiado y el fomento de iniciativas que promuevan el aprendizaje, el conocimiento y la innovación.

El margen de actuación de la innovación social en Latinoamérica: la situación de los servicios públicos
El grado de cobertura de los servicios básicos del bienestar

Si se acepta que el campo de acción de la innovación social se encuentra en las necesidades sociales insatisfechas o insuficientemente cubiertas, es posible determinar el margen de actuación de un Estado y su administración atendiendo, por ejemplo, al grado de cobertura de los servicios públicos, en este caso en Latinoamérica.

La cobertura sanitaria a través de sistemas nacionales de salud, mutualidades de tipo social, seguros privados u otros muestra una realidad no homogénea en la región. Así, se constata una necesidad de mejora en la mayoría de los países, aunque en menor grado en Brasil, Argentina, Uruguay, Costa Rica y Cuba. A la vez, se observa una mayor financiación privada sobre el porcentaje del PIB que en otros continentes, llegando casi a igualar la financiación pública (OIT, 2014), y una gran desigualdad en el colectivo de trabajadores de que se trate. Así, la cobertura de salud es muy alta en el sector público (92,6%) y en las empresas medianas y grandes del sector privado (84,6%), mientras que en las pequeñas empresas (39,2%), autónomos (23,2%) y servicio doméstico (34,19%) es muy baja (OIT, 2014). Por

otra parte, el grado de cobertura sanitaria incide en la prevalencia y el desarrollo de las enfermedades o en los índices de mortalidad. Así, en el caso de la mortalidad infantil se observa una correlación con dicha cobertura: los valores más bajos se corresponden con países con tasas de cobertura sanitaria por encima del 95% de su población (CEPAL, 2014).

La oferta del sistema educativo en Latinoamérica ha mejorado en la década 2000-2010, aunque de forma desigual. El gasto público en educación fue en ese período un 5,2% del PIB de media en toda la región, la tasa de matriculación en educación primaria fue de un 94% y la tasa de escolarización en educación secundaria fue de un 72%. Los resultados de la calidad educativa suelen ser insuficientes en comprensión lectora y capacidad matemática. Así, los ocho países que participaron en el informe PISA en 2012 (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay) obtuvieron los peores resultados de todo el *ranking*. Si se compara con el alumno promedio de la OCDE, el latinoamericano se encontraría dos años retrasado en escolaridad (BID, 2012). En cuanto a la educación superior, entre 1999 y 2010 creció de manera intensa pero de un modo poco equitativo, ya que se ha concentrado en los segmentos sociales de mayores ingresos y en las áreas urbanas (UNESCO, 2013).

Por lo que respecta a la situación de las prestaciones clave del Estado de Bienestar, pensiones por jubilación y desempleo, de nuevo existen países con altas tasas de cobertura y otros con muy bajas tasas de cobertura. En lo que respecta a las pensiones por jubilación, encontramos que en Argentina, Uruguay, Brasil y Chile más de un 80% de la población mayor de 65 años percibe alguna pensión. En el otro extremo estarían aquellos países en los que menos de una tercera parte de su población mayor de 65 años recibe alguna pensión; es el caso de Ecuador, México, Perú, Colombia, Bolivia, El Salvador, República Dominicana y Paraguay (CEPAL, 2013). Si se considera el desempleo, la situación es más extrema. Mientras que entre el 80 y el 90% de los trabajadores norteamericanos y europeos tienen garantizado una prestación por desempleo, solo el 37,6% de los latinoamericanos cuentan con esta protección. De nuevo encontramos importantes diferencias entre países. Colombia y Venezuela contaban con más de dos tercios de su fuerza de trabajo protegida. Por otra parte, Argentina, Brasil, Uruguay, Chile y Ecuador tenían un nivel de cobertura por debajo de los dos tercios y por encima de un tercio. Finalmente, estarían aquellos países que no prevén programas de

Desde la perspectiva de la innovación social se encuentran posibilidades en políticas clave de la acción pública como la cobertura sanitaria y la implantación de medidas destinadas a combatir la pobreza. Otro campo es la educación, que presenta grandes retos: la extensión y gratuidad universal, la calidad educativa y la equidad educativa.

cobertura en sus legislaciones: México, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Costa Rica, República Dominicana, Panamá, Perú, Bolivia y Paraguay (OIT, 2014).

Las carencias en estos tres bloques de necesidades se corresponden con la acción preferente de actuación de las iniciativas de innovación social en Latinoamérica. Así, los proyectos que se han desarrollado en esta región a través de CEPAL se orientan a educación, salud y mejora en los niveles de renta; a los que suelen añadirse los de sostenibilidad ambiental con el fin de alcanzar los objetivos del milenio (Rey de Marulanda y Tancredi, 2010; Rodríguez y Alvarado, 2008).

En resumen, desde la perspectiva de la innovación social se encuentran posibilidades en políticas clave de la acción pública como la cobertura sanitaria y la implantación de medidas destinadas a combatir la pobreza, con el fin de reducir enfermedades y lacras como la mortalidad infantil. Otro amplio campo de actuación es la educación, que presenta grandes retos: la extensión y gratuidad universal, la calidad educativa y la equidad educativa. Asimismo, existen necesidades insatisfechas o insuficientemente cubiertas en lo que respecta a la percepción de pensiones por jubilación y por desempleo.

La mejora del capital social y la cultura política

Otros ámbitos en los que cabe un margen de mejora y en los que puede intervenir la innovación social son los que inciden en el capital social y la cultura política, tales como la confianza en las instituciones políticas y en el Estado y la confianza interpersonal. Más de la mitad de la población latinoamericana afirma desconfiar de las instituciones políticas y estatales, aunque al estudiar el período 2004-2013 se observa que existen importantes diferencias entre países como Ecuador, Nicaragua o Uruguay, donde ha descendido la confianza, y Costa Rica y Honduras, donde ha aumentado. Los datos entre 2007 y 2013 muestran una región en la que los ciudadanos cada vez desconfían más de sus semejantes. En este último año, solo el 16,7% manifiesta confiar en sus conciudadanos (CEPAL, 2015). Estos datos muestran las posibilidades que existen para fortalecer los aspectos relacionados con la participación, la colaboración y la cooperación y la construcción de lazos de intereses en las comunidades y en relación con las instituciones públicas.

Frente a estas cifras, se encuentra un hecho que mueve a la esperanza. El porcentaje de la población adulta latinoamericana que

Existe un gran margen de actuación para mejorar la legitimidad de las instituciones políticas, reducir la brecha entre el Estado y la sociedad civil y para fortalecer el asociacionismo y la implicación de los ciudadanos en la vida en la comunidad.

manifiesta tener miedo al fracaso a la hora de iniciar un negocio o poner en marcha una iniciativa emprendedora es de 24%, uno de los más bajos del mundo (Global Entrepreneurship Monitor, 2016). Este dato significa que el fracaso se entiende como una oportunidad de aprendizaje. Esta actitud favorece la innovación en el ámbito social y facilita la innovación pública, tanto la proveniente del interior de la organización, como la que tiene su origen en las alianzas con las organizaciones sociales. Supone también un importante incentivo a que las organizaciones públicas favorezcan los procesos colectivos internos para la generación de ideas y la apertura a la sociedad debido al menor coste social de las iniciativas fallidas.

Antes se señalaba la relación existente entre el grado de fortaleza del capital social y la cultura política democrática y esta conexión se evidencia en la percepción ciudadana del nivel de democracia existente en cada país. Los datos entre 2008 y 2013 son poco alentadores y señalan un promedio en la región de un 6,2% en el último año (CEPAL, 2015).

Los datos anteriores muestran las grandes dificultades del Estado para lograr la aceptación de su acción pública y para lograr la confianza de los ciudadanos. Es posible que los ciudadanos necesiten más tiempo para aceptar sus instituciones y para lograr consensos amplios entre los diversos actores institucionales y sociales que produzcan políticas públicas estables y de calidad. Para ello es necesario romper las expectativas de inestabilidad, de incertidumbre y de desconfianza de la mayoría de los ciudadanos. Esta se ve agravada por la corrupción. Su índice muestra que, a excepción de Chile, Uruguay y Costa Rica, todos los países iberoamericanos muestran una valoración por debajo del 50% (Transparency International, 2014), lo que hace que exista un amplio campo de mejora.

Si la realidad descrita se observa en términos de oportunidad, indudablemente existe un gran margen de actuación para mejorar la legitimidad de las instituciones políticas, reducir la brecha entre el Estado y la sociedad civil y para fortalecer el asociacionismo y la implicación de los ciudadanos en la vida en la comunidad. La innovación social, desde el enfoque que aquí se ha manejado, indudablemente puede contribuir a mejorar la confianza en las instituciones políticas y en el Estado y en la confianza interpersonal; en el incremento del capital social; en la capacidad institucional mediante la incorporación del talento social, empresarial y ciudadano; y en la cultura política democrática.

La constatación de que los medios públicos tradicionales no bastan para cumplir las viejas y las nuevas necesidades es la principal fortaleza de la innovación social.

4. Recapitulación

La innovación social se consolida en un contexto caracterizado por una extendida crisis económica y financiera y por un debilitamiento casi generalizado de la legitimidad de las instituciones públicas. La pérdida de confianza en el Estado se genera porque se duda que sea capaz de afrontar con éxito, como lo había hecho en el pasado, los retos y las necesidades de las sociedades contemporáneas; que pueda garantizar un determinado nivel de bienestar; y que logre la integración social.

Uno de los cambios más trascendentes en la actualidad desde la óptica pública es que comienza a asumirse que el conocimiento de la realidad y la forma de intervenir en ella no residen ya solo en el Estado y su administración, sino que existe una nueva realidad ampliada de lo público que se nutre de fenómenos como la pujanza de las empresas sociales, la implicación de las empresas privadas en la vida de la comunidad a través de la responsabilidad social corporativa, los negocios inclusivos, los partenariados público-privados o el emprendedurismo social. La experiencia y el avance de esta realidad aportan a la innovación social una buena parte de sus posibilidades de acción, muchos de sus principios y la capacidad para superar algunas de las barreras que esos fenómenos constatan.

En esta realidad, la administración aparece como un actor no necesariamente dominante en todos los procesos sociales, aunque le corresponde activar a la sociedad y ofrecer recursos suficientes y la capacidad necesaria para que las empresas, el tercer sector, las comunidades, las familias y los propios ciudadanos puedan implicarse de una manera efectiva en la solución de los problemas de la comunidad.

La constatación de que los medios públicos tradicionales no bastan para cumplir las viejas y las nuevas necesidades es la principal fortaleza de la innovación social, que se completa con la orientación a la obtención de resultados y la creación de nuevas relaciones sociales y colaboraciones a través de redes que comparten valores, talento, conocimiento y una variedad de recursos.

Una buena parte de lo que hoy significa la innovación social se debe a la acción pública y a las iniciativas que la fomentan desde los organismos multilaterales. Para la administración, la innovación social representa una oportunidad para remover los obstáculos internos a la innovación e incorporar el conocimiento y el talento existentes en la sociedad a la resolución de los problemas y necesidades sociales.

La capacidad institucional, singularmente la administrativa, condiciona el diseño, el éxito y la extensión de propuestas de innovación social en entornos donde las instituciones presentan rasgos de debilidad, como sucede en Latinoamérica.

Las experiencias sobre innovación social evidencian que es necesario fortalecer previamente la capacidad institucional de las organizaciones que conforman el bloque Gobierno-administración para que existan redes de políticas estables, capital social y suficiente capacidad e iniciativa de los ciudadanos y de las organizaciones en que se insertan. De esta manera, la capacidad institucional, singularmente la administrativa, condiciona el diseño, el éxito y la extensión de propuestas de innovación social en entornos donde las instituciones presentan rasgos de debilidad, como sucede en Latinoamérica.

Un repaso a los servicios de bienestar en Latinoamérica desde la perspectiva de la innovación social muestra un amplio campo de posibilidades en la educación, la cobertura sanitaria, la lucha contra la pobreza, la reducción de la mortalidad infantil, las pensiones o el desempleo. A esto hay que añadir que la innovación social, como aquí se ha tratado, puede contribuir a mejorar la confianza política y social y al incremento del capital social, de la capacidad institucional y de la cultura política democrática.

La innovación social ofrece un cambio de observador a la manera tradicional en la que se han abordado y tratado de resolver los problemas sociales. La nueva mirada se basa en que el bienestar, el bien común, es responsabilidad de todos, ciudadanos, organizaciones sociales y empresas y el Estado. El cambio se basa en la necesidad de confiar, conectar y sumar el conocimiento y el talento existente individual, de equipo u organizativo con el fin de conseguir algo que represente una diferencia, un resultado radicalmente distinto. Este es el sentido y el alcance de la coproducción de servicios en la innovación social.

Bibliografía

- Adams, D. y Hess, Michael (2008), "Social Innovation as a New Public Administration Strategy", paper presented at the Twelfth Annual Conference of the International Research Society for Public Management, Brisbane, March 26-28, <http://www.irspm2008.bus.qut.edu.au/papers/documents/pdf>, 15-02-2015.
- Almond, Gabriel A. y Verba, Sidney (1963), *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, Princeton University Press.
- ANSPE (coord.) (2014), *Catálogo de iniciativas de innovación social para la superación de la pobreza extrema*,

- Bogotá, Agencia Nacional de Superación de la Pobreza Extrema de Colombia.
- Arenilla, Manuel (2011), “Redes de políticas: el caso de la ciudad de Madrid”, en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 25, pp. 31-56.
- _____ (2015), “Innovación social: la paulatina construcción del marco teórico”, documento presentado en el XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10 al 13 de noviembre de 2015.
- Arenilla, Manuel y García-Vegas, Ricardo (2013), *Innovación social*, Oleiros, Editorial Netbiblo.
- _____ (2016), *Innovación social: la integración social en la administración pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 2. ed.
- Aspen Institute (2009), *The Emerging Fourth Sector*, Aspen, Aspen Institute, https://www.aspeninstitute.org/sites/default/files/content/docs/pubs_11-10-2015.
- Baena, Mariano (2000), *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos. Vol. 1.
- Bandeira, Pablo (2013), *El fortalecimiento de las instituciones públicas en América Latina: situación actual y retos*, Madrid, Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo; Universidad San Pablo. Instituto Universitario de Estudios Europeos.
- Barroso, José Manuel (2011), “Social Innovation Europe Initiative”, Brussels, European Commission (Speech; N° 11/190), http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-190_en.htm, 15-11-2015.
- Bastos Boubeta, Miguel A. (2016), “Redundancia, escala y duplicidad en la administración: una crítica de los mitos acerca de la racionalidad administrativa en las propuestas de la reforma de la administración pública española”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 65, pp. 129-156.
- BEPA (2011), *Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union*, Luxembourg, European Commission. Bureau of European Policy Advisers.
- Bernal, María Elisa (2012), “Como afrontar los retos de América Latina y Caribe a través de la innovación social”, en *Informe Innoexplora: innovando con las personas*, P. Priesca ...[et al] (edits.), Gijón, Fundación CTIC Sociedad de la Información, http://www.fundacionctic.org/sites/default/files/innoexplora_web.pdf, 02-06-2013.
- BID (2012), *América Latina en PISA 2012*, Washington, BID, <https://publications.iadb.org>, 13 11-2015.
- Börzel, Tanja (1997), “¿Qué tienen de especial los policy

- networks?: explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea”, en *Redes*, <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf>, 06-11-2016.
- Bovaird, Tony y Löffler, Elke (2012), “From Engagement to Co-production: the Contribution of Users and Communities to Outcome and Public Value”, en *Voluntas*, Vol. 23 N° 4, pp. 1139-1155.
- Cahill, Geraldine (2010), “Primer on Social Innovation: a Compendium of Definitions Developed by Organizations around the World”, en *The Philanthropist*, Vol. 23 N° 3, pp. 259-272, <http://thephilanthropist.ca/original-pdfs/Philanthropist-23-3-441.pdf>, 20-11-2015.
- Calonje, C. (2016), Metodología pragmática en los centros de formación, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, mimeo.
- CEPAL (2003), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, Santiago, CEPAL.
- _____ (2013), *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*, Santiago, CEPAL.
- _____ (2014), *Panorama de la gestión pública*, Santiago, CEPAL.
- _____ (2015), *Estadísticas e indicadores*, Santiago, CEPAL.
- http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT.
- Christensen, Clayton M. ...[et al] (2006), “Disruptive Innovation for Social Change”, en *Harvard Business Review*, Vol. 84 N° 12, pp. 94-101.
- Christensen, Tom y Laegreid, Per (2012), “Administrative Reforms in Western Democracies”, en *The Sage Handbook of Public Administration*, B. G. Peters y J. Pierre (eds.), London, Sage.
- CLAD (2006), “Código Iberoamericano de Buen Gobierno”, Caracas, CLAD, <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/codigoiber.pdf>, 06-11-2016.
- _____ (2009), “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, Caracas, CLAD, <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana/view>, 12-11-2015.
- _____ (2013), “Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública”, Caracas, CLAD, <http://siare.clad.org/fulltext/0077000.pdf>, 06-11-2016.
- _____ (2016), “Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto”, Caracas, CLAD http://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA_2016.pdf, 06-11-2016.

- Comisión Europea (2004), *Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*, Bruselas, Comisión Europea, COM (2004) 0327 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>, 27-11-2016.
- _____ (2010), “Iniciativa emblemática de Europa 2020: unión por la innovación”, Bruselas, Comisión Europea, COM (2010) 546 final.
- _____ (2011), “Horizonte 2020: Programa Marco de Investigación e Innovación”, Bruselas, Comisión Europea, COM (2011) 808 final.
- Conejero, Enrique (2015), “Un paradigma emergente: la innovación social”, en *3C Empresa*, Vol. 4 N° 1 (Edición N° 21), pp. 50-58, http://www.3ciencias.com/wp-content/uploads/2015/02/UN-PARADIGMA-EMERGENTE_LA-INNOVACION_por_cientoC3_por_ciento93N-SOCIAL.pdf, 12-09-2015.
- Conejero, Enrique ...[et al] (2013), *Proyecto innovación social y creación de valor público*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, mimeo.
- De Witte, Kristof y Geys, Benny (2013), “Citizen Coproduction and Efficient Public Good Provision: Theory and Evidence from Local Public Libraries”, en *European Journal of Operational Research*, Vol. 224 N° 3, pp. 592-602.
- Drucker, Peter (1957), *The Landmarks of Tomorrow*, New York, Harper and Row.
- Elvidge, John (2012), *The Enabling State: a Discussion Paper*, Dumfermline, Carnegie UK Trust, <http://www.carnegieuktrust.org.uk/publications/the-enabling-state-a-discussion-paper>, 28-11-2016.
- Esteve Pardo, José (2015), *Estado garante: idea y realidad*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Global Entrepreneurship Monitor (2016), *2015/2016 Global Report*, London, Global Entrepreneurship Monitor, <http://www.gemconsortium.org/report>, 11-03-2016.
- Governance International (2011), *The Governance International Co-production Roadshows: Transforming Communities, Creating Outcomes, Improving Efficiency*, Birmingham, Governance International, http://www.govint.org/fileadmin/user_upload/publications/Governance_International_Co-production_Roadshows_UK_2011.pdf, 15-11-2015.
- Grzymala-Busse, Anna (2006), “The Discreet Charm of Formal Institutions”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 39 N° 10, pp. 271-300.
- Haque, M. Shamsul (1999), “Relationship between

- Citizenship and Public Administration: a Reconfiguration”, en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 65 N° 3, pp. 309-325.
- Harayama, Yuko y Nitta, Yoko (2011), “Introduction: Transforming Innovation to Address Social Challenges”, en *Fostering Innovation to Address Social Challenges*, Paris, OECD Publishing, <http://www.oecd.org/science/inno/47861327.pdf>.
- Harris, Michael y Albury, David (2009), “The Innovation Imperative”, London, National Endowment for Science, Technology and the Arts (The Lab. Innovating Public Services; Discussion Paper, March 2009), http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/the_innovation_imperative.pdf, 15-11-2015.
- Heiskala, Risto (2007), “Social Innovations: Structural and Power Perspectives”, en *Social Innovations, Institutional Change and Economic Performance: Making Sense of Structural Adjustment Processes in Industrial Sectors, Regions and Societies*, Timo J. Hämmäläinen y Risto Heiskala (eds.), Cheltenham, Edward Publishing.
- Hochgerner, Josef (2011), “Approaching a Comprehensive Concept of Innovation”, paper presented at the International Conference on New Forms of Organization in Knowledge-Based Societies, Barcelona, Spain, September.
- Howaldt, Jürgen y Schwarz, Michael (2010), “Social Innovation: Concepts, Research Fields and International Trends”, Aachen, IMA/ZLW & IfU (Studies for Innovation in a Modern Working Environment - International Monitoring; Vol. 5), <http://www.sfs-dortmund.de/odb/Repository/Publication/Doc,15-11-2015>.
- König, Klaus (2010), “La administración característica de la sociedad civil como tipo de administración”, en *La administración pública entre dos siglos: libro homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, M. Arenilla (coord.), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Latinobarómetro (2015), *Informe 1995-2015*, Santiago, Latinobarómetro, <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2015/15817.pdf>, 16-03-2016.
- Levitsky, Steven y Murillo, María V. (2010), “Variación en la fortaleza institucional”, en *Revista de Sociología*, N° 24, pp. 31-56.
- March, James G. y Olsen, Johan (1989), *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press.
- Meneguzzo, Marco (1997), “De la *New Public Management* a la *Public Governance*: el péndulo de la investigación acerca de

- la administración pública”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 10, pp. 33-41.
- Metcalf, Les (2012), “Orientaciones para la innovación en el diseño de partenariados público-privados”, en *Ekonomiaz*, N° 80, pp. 92-117.
- Monzón, José L. y Chaves, Rafael (2012), “La economía social en la Unión Europea”, Lieja, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa. Informe elaborado para el Comité Económico y Social Europeo, <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-790-es-c.pdf>, 15-11-2015.
- Moulaert, Frank ...[et al] (2005), “Towards Alternative Model(s) of Local Innovation”, en *Urban Studies*, Vol. 42 N° 11, pp. 1969-1990.
- Mulgan, Geoff; Tucker, Simon; Ali, Rushanara; y Sanders, Ben (2007), *Social Innovation, What It Is, Why It Matters and How It Can Be Accelerated*, Oxford, SAID Business School, http://eureka.sbs.ox.ac.uk/761/1/Social_Innovation.pdf, 12-09-2015.
- Naciones Unidas (2014), *United Nations E-Government Survey 2014*, Nueva York, Naciones Unidas.
- _____ (2015), “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Nueva York, Naciones Unidas. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 en su sexagésimo noveno período de sesiones, http://media.un.org.do/ONU_DO_web/737/sala_prensa_publicaciones/docs/0951081001461608344.pdf, 06-11-2016.
- Nicholls, Alex y Murdock, Alex (2012), *Social Innovation: Blurring Boundaries to Reconfigure Markets*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press.
- OCDE (2000), *LEED Forum on Social Innovation*, Paris, OECD Publishing, http://www.oecd.org/document/21/0,3343,en_2649_34417_44255253_1_1_1_1,00.html, 15-11-2015.
- _____ (2011), *The Call for Innovative and Open Government: an Overview of Country Initiatives*, Paris, OECD Publishing, <http://www.performance.gov.in/sites/default/files/document/Workshop/innovation/background-material/The-call-for-innovative.pdf>, 15-11-2015.
- _____ (2016), *Panorama de las administraciones públicas 2015*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- O'Donnell, Guillermo (1993), “On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems: a Latin American View with Some

- Postcommunist Countries”, en *World Development*, Vol. 21 N° 8, pp. 1355-1369.
- OIT (2014), *World Social Protection Report 2014-15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice*, Geneva, OIT, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf, 13-02-2016.
- Peters, B. Guy (2007), “Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 39, pp. 33-50.
- Pierson, P. (2000), “The Limits of Institutional Design: Explaining Institutional Origins and Change”, en *Governance*, Vol. 13 N° 4, pp. 475-499.
- PNUD (2014), “La sociedad civil y la participación cívica en la región de América Latina y el Caribe”, New York, PNUD, Inforápida, junio, http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/results/fast_facts/fast-facts--civil-society-and-civic-engagement-in-latin-america-caribbean-.html, 20-01-2017.
- Pollitt, Christopher y Bouckaert, Geert (2004), *Public Management Reform: a Comparative Analysis* Oxford, Oxford University Press. 2. ed.
- Prats, Joan (2005), *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Madrid, Universitat Oberta de Catalunya; Instituto Nacional de Administración Pública.
- Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, New York, Cambridge University Press.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Rey de Marulanda, Nohra y Tancredi, M. Francisco (2010), *De la innovación social a la política pública: historias de éxito en América Latina y Caribe*, Santiago, CEPAL.
- Rodríguez, Adolfo y Alvarado, Hernán (2008), *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/34682/Claves_de_innovacion_social.pdf, 15-11-2015.
- Sabatier, Paul y Jenkins-Smith, Hank (1993), *Policy Chance and Learning: an Advocacy Coalition Approach*, Washington, Westview Press.
- Sajardo, Antonia y Chaves, Rafael (1999), “El tercer sector como realidad institucional: delimitación y cuantificación en España y otros países desarrollados”, en *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, Vol. 39 N° 3, pp. 82-107.

- Schumpeter, Joseph A. (1984), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Ediciones Folio.
- Soifer, Hillel (2006), "Authority over Distance: Explaining Variation in State Infrastructural Power in Latin America", Cambridge, Harvard University. Department of Government. Ph.D. Thesis.
- Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano (2007), *The Institutional Foundations of Public Policy: a Transactions Theory and an Application to Argentina*, Cambridge, Cambridge University Press.
- The Young Foundation (2006), *Social Silicon Valleys: a Manifesto for Social Innovation*, London, The Young Foundation, Research report prepared by Geoff Mulgan ...[et al], http://www.young-foundation.org/files/images/SocialSiliconValleys_06.pdf, 15-11-2015.
- Tocqueville, Alexis de (2010), *La democracia en América*, Madrid, Trotta.
- Transparency International (2014), Blog Transparency International, <http://blog.transparency.org/2014/12/03/corruption-in-the-americas-the-good-the-bad-and-the-ugly>, 25-11-2015.
- UNESCO (2013), *Situación educativa de América Latina y el Caribe: hacia la educación de calidad para todos*, Santiago, UNESCO.
- World Bank (2015), "The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project", Washington, World Bank, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>, 16-03-2016.
- World Economic Forum (2014), *The Global Competitiveness Report 2014-2015*, Geneva, World Economic Forum.
- Ysa, Tamyko (2004), "Riesgos y beneficios de trabajar en partenariatado en los gobiernos locales", documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 al 5 de noviembre, <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/0049630.pdf>, 20-11-2015.