

07

Colección de Estudios
sobre Políticas Públicas
Locales y Regionales
de Cohesión Social

Innovación, políticas públicas locales y cohesión social en América Latina



urb-al III
Oficina de Coordinación y Orientación - OCO

Innovación, políticas públicas locales
y cohesión social en América Latina



Javier Esguevillas Ruiz

Javier Esguevillas Ruiz es presidente del Council For International Law and Politics (USA). Ha sido profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (España), así como profesor visitante en la Universidad de Notre Dame (USA), siendo su último destino académico el Departamento de Derecho de la Universidad de las Américas de Puebla (México). Ha colaborado como consultor externo en diversos proyectos de CEPAL. Asimismo, es director de la Fundación para la Democracia Alternativa y Debate (México). Sus investigaciones se centran en el desarrollo en el siglo XXI, los procesos de integración regional en América Latina, la definición de los derechos políticos de las minorías nacionales y las cuestiones jurídicas alrededor de los derechos de los migrantes.

Este estudio ha sido elaborado por el autor en colaboración con el Dr. Juan H. Flores y la Dra. Sandra Bustamante.

Este documento ha sido elaborado en el marco de una subvención de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva del autor y en modo alguno se debe considerar que refleja la posición de la Unión Europea.

Edita: Programa URB-AL III
Travessera de les Corts, 131-159
Pavelló de Mestral, 4
08028 Barcelona
Tel. +34 934 049 470
Fax +34 934 022 473
E-mail info@urb-al3.eu
www.urb-al3.eu

© Edición: Diputación de Barcelona
(Oficina de Coordinación y Orientación
del Programa URB-AL III)

Consejo Editorial: Jordi Castells,
Octavi de la Varga, Carla Cors, Beatriz
Lantero y Verónica Sanz
Edición: Dirección de Comunicación
de la Diputación de Barcelona
Diseño: Estudi Josep Bagà
Imprime: DRG
DL: B. 17813-2013

07

Colección de Estudios
sobre Políticas Públicas
Locales y Regionales
de Cohesión Social

Innovación, políticas públicas locales y cohesión social en América Latina

Javier Esguevillas Ruiz



urb-al III
Oficina de Coordinación y Orientación - OCO

Índice

9	Prólogo
11	Presentación
15	Resumen ejecutivo
19	1. De la innovación económica y tecnológica a la innovación social.
20	A. De la innovación a la innovación social: transformación y cambio.
21	B. El camino hacia la innovación social desde la innovación económica y tecnológica.
25	C. Innovación social.
29	2. América Latina: la pertinencia de la innovación social.
29	Introducción.
29	A. Perspectivas económicas, sociales y políticas de América Latina.
30	B. América Latina y el sector privado: las empresas y el desarrollo social.
31	C. América Latina: retos y problemas en la aplicación eficaz de políticas públicas.
33	D. La sociedad civil en América Latina. Su relación con el Estado.
35	3. Innovación social y sus espacios en América Latina.
35	Introducción.
38	A. Acerca de la innovación social, sus espacios y agentes.
45	B. El desarrollo territorial y la innovación social: algunas precisiones sobre una relación compleja en América Latina.
49	4. Experiencias y ejemplos de innovación social a escala local y territorial y su aplicación en América Latina.
49	Introducción.
50	A. Innovación social y sector público.
54	B. La innovación social y la sociedad civil.
56	C. La innovación social y el sector empresarial.
59	5. Conclusiones y propuestas para la discusión sobre la innovación social.
63	Anexo I. Innovación social en América Latina: un marco metodológico para evaluar su impacto económico y social.
63	Introducción.
65	A. Las dificultades de la evaluación de impacto económico y social de la innovación social.
74	B. Propuestas para una buena evaluación.
83	Conclusiones respecto a los aspectos metodológicos.
87	Referencias bibliográficas

Prólogo

La serie *Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de Cohesión Social* es una publicación de la Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III. Su objetivo es presentar cuál es la situación de un conjunto de temáticas que conforman la agenda birregional de discusión política Unión Europea – América Latina en materia de cohesión social.

En el presente estudio se abordan la evolución, los contenidos y los alcances de la innovación social, que en tiempos de crisis emerge con fuerza como un factor fundamental para el fomento del desarrollo y la cohesión social a partir de la realidad y las problemáticas específicas locales.

En las últimas décadas, el concepto de innovación ha ido evolucionando desde una acepción puramente tecnológica a una interpretación mucho más amplia. Actualmente, su definición conceptual es multidimensional y abarca tanto la innovación económica y tecnológica como los procesos de cambio que buscan incidir directamente en aspectos de la vida cotidiana de los ciudadanos, modelos de administración y gestión local, la calidad democrática de la gobernabilidad o los movimientos sociales.

La innovación no es necesariamente fruto de la iniciativa política, sino resultado de la acción de los diversos actores territoriales: públicos, privados y sociales. Sin embargo, los gobiernos locales deben ser referentes y propiciar ambientes favorables a la aparición

de iniciativas innovadoras, dado su potencial para ofrecer soluciones de proximidad a los problemas más acuciantes de los ciudadanos.

El estudio presenta una panorámica de la evolución del concepto de innovación, desde una visión puramente económica en el contexto social posterior a la II Guerra Mundial hasta una aproximación actual vinculada a la transparencia, la democracia, la gobernanza y la participación ciudadana. Además, la publicación presenta una serie de reflexiones sobre el valor agregado de la innovación social en el contexto de América Latina y apunta algunas experiencias exitosas en la materia. Por último, se proponen criterios y parámetros de evaluación para medir la eficacia e impacto de las nuevas políticas de innovación social sobre la dinámica social del siglo XXI.

El objetivo de este estudio no es ofrecer soluciones cerradas, sino aportar elementos para alimentar el actual debate respecto a las grandes potencialidades de la innovación social, con el fin de impulsar transformaciones que contribuyan al progreso y a la mejora de la calidad de vida individual y colectiva a escala local.

Jordi Castells i Masanés,
Director de Relaciones Internacionales
de la Diputació de Barcelona y
coordinador general de la Oficina de
Coordinación y Orientación (OCO) del
Programa URB-AL III

Presentación

En este estudio se sistematizan las reflexiones y debates sobre el concepto de innovación social generadas en el marco del Programa URB-AL III, a partir de la discusión pública del documento presentado en el «V Diálogo Regional sobre Innovación Social», celebrado en la ciudad de Recife (Brasil) en mayo de 2012.

En el V Diálogo Regional precisamente se discutió un documento que establecía que, en el actual contexto internacional de crisis, la innovación social (IS) emerge como un factor fundamental y una estrategia clave para el logro del desarrollo, la cohesión social y la estabilidad a partir de la realidad y las problemáticas específicas locales.

Luego de delimitar las cuestiones conceptuales, competencias, retos y ámbitos de acción de la IS, el documento argumentaba que era necesario tomarla como punto de referencia obligado en cuanto generadora de propuestas positivas de progreso y cohesión ante los grandes desafíos económicos, políticos y culturales derivados del contexto socioeconómico actual.

Impulsar la IS requiere revisar algunos paradigmas en el diseño de políticas públicas, así como encontrar y articular canales de participación a través de los cuales los ciudadanos puedan ser parte activa de la generación de nuevas perspectivas, métodos y herramientas que aporten soluciones junto a las instituciones públicas y privadas, emprendedores y creadores de tejido empresarial y organizaciones

no gubernamentales, como miembros activos de la sociedad civil. La IS está, por tanto, en el centro del debate sobre la regeneración de espacios para el desarrollo, donde la búsqueda del consenso ciudadano en el diseño de las medidas a adoptar resulta de especial importancia para sistematizar las fortalezas y debilidades de la situación.

En el marco del contexto señalado, gran parte del impulso de la IS puede y debe realizarse a nivel territorial. Los nuevos escenarios y desafíos del modelo de desarrollo global planteados por la crisis exigen a escala territorial un esfuerzo extraordinario de las administraciones públicas para dar respuesta a situaciones insatisfactorias en diversos ámbitos de la vida social.

Frente a ello, la IS emerge como factor clave para aportar soluciones novedosas que contribuyan a renovar maneras de hacer y modos de organización de la acción social y de la acción de gobierno a escala local. La IS aparece, por tanto, como pieza clave en la (re)construcción de nuevos modelos de integración positiva del universo social.

Respecto a América Latina, este subsistema regional atraviesa un importante ciclo de crecimiento económico, que refuerza la estabilidad económica y política en la región. Sin embargo, desde una perspectiva de más largo alcance, sus resultados en términos de bienestar pueden resultar escasos y efímeros si la discusión actual, centrada sobre crecimiento y competitividad,

no incorpora plenamente objetivos de cohesión social.

Con el presente documento se pretende contribuir al debate abierto y continuo en el tiempo, sobre las acciones a adoptar por parte de las instituciones públicas y privadas, complementarias de las ya emprendidas, para alcanzar el objetivo de la cohesión social en América Latina como eje de las nuevas políticas del siglo XXI. A tal efecto, este documento argumenta que la IS ofrece un espacio de reflexión cara al futuro capaz de generar soluciones y propuestas realistas que permitan avanzar en el camino de la cohesión social.

El estudio muestra un conjunto de medidas desarrolladas más allá de América Latina y que, bajo el adjetivo de «innovadoras en lo social», han permitido construir ejemplos y respuestas positivas en el escenario global de crisis. Estas medidas, se argumenta aquí, pueden ser perfectamente aplicables en una América Latina que está abierta a la búsqueda de soluciones innovadoras para sus aún graves problemas de desigualdad social entre la ciudadanía.

Este trabajo también ofrece una serie de reflexiones sobre el valor agregado de la innovación social respecto de la necesaria transformación económica y social de América Latina en la actual coyuntura internacional, y propone nuevos criterios y modelos de evaluación del impacto de las nuevas políticas de innovación social sobre la dinámica social del siglo XXI. La metodología elegida para la

evaluación de proyectos sociales es, sin duda, un aspecto fundamental para la implementación positiva en proyectos de amplio calado social. Este capítulo ha sido elaborado específicamente para el presente trabajo por el Dr. Juan H. Flores, de la Universidad de Ginebra.

El trabajo se divide en seis capítulos. En el primero, se realiza un breve recorrido por la transformación del concepto de innovación tras la II Guerra Mundial, desde una clara connotación economicista, hasta llegar al actual modelo donde, al término inicial, se suman conceptos ligados a la transparencia, la democracia, la equidad social, la participación ciudadana y otros.

El segundo capítulo aborda la pertinencia de aplicar en América Latina modelos que fomenten la innovación social, como mecanismo complementario de los esfuerzos realizados desde instituciones públicas y privadas latinoamericanas.

En el tercer capítulo se presentan los escenarios no siempre sencillos de convivencia entre las políticas de IS y la realidad de América Latina. También se pretende mostrar las características del desarrollo centrado en la esfera regional y local aplicado a América Latina.

El capítulo cuarto expone un conjunto de medidas y propuestas en materia de innovación social a escala local y territorial.

En el capítulo quinto se plantea un amplio abanico de conclusiones y

propuestas, que pretenden abrir la puerta a posteriores debates y trabajos de investigación y análisis.

Finalmente, en el anexo se determinan y establecen los parámetros necesarios para dotar al evaluador de instrumentos para medir la eficacia y pertinencia de la aplicación de modelos de IS.

El objetivo del presente documento no es cerrar un debate sino, por el contrario, contribuir a abrirlo con una perspectiva seria y profesional que ayude a definir

una segunda generación de políticas que pongan el acento en la inclusión social y la colaboración colectiva a nivel local en América Latina. Abrir el debate sobre la necesidad de desarrollar políticas centradas en la búsqueda de nuevos paradigmas de desarrollo desde lo local permitirá mejorar la vinculación con la ciudadanía y enfatizará los problemas centrales que afectan a la población en la base territorial de los países, desde un escenario novedoso de democracia, estabilidad e incluso crecimiento económico en América Latina.

Resumen ejecutivo

Después de 1945, la innovación, vinculada hasta entonces sólidamente al desarrollo de nuevas tecnologías y a la creación de novedosos espacios de innovación comercial y productiva, se convirtió en un elemento clave en la creación de espacios de desarrollo.

La innovación de posguerra ha sido, en cierta medida, un fenómeno vinculado a los países desarrollados, donde escenarios de cohesión social favorecieron la creación de espacios de innovación, pero exclusivamente como un factor económico y productivo. Es claro que la innovación, entendida de manera exclusiva como un concepto económico, no ha sido capaz de solucionar cuestiones de carácter social, ni desigualdades estructurales, en el seno de las sociedades de países en vías de desarrollo.

La aparición del concepto de innovación social, ya en el umbral del siglo XXI, abrió un debate y ayudó a crear escenarios nuevos de desarrollo en los que el principal objetivo era el logro de la cohesión social y la mejora sustancial de las condiciones de vida de los ciudadanos.

El concepto surge en el marco de un escenario de crisis internacional. Sin embargo, América Latina muestra en esos años un crecimiento de su economía (entre 2003 y 2008 se produce un crecimiento medio del 5% según datos del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional, 2011). Existen dudas razonables, tanto a nivel económico como político, sobre si ha sido un período puntual de bonanza cíclica o si se trata

de un proceso estable en el tiempo. Esta cuestión es importante en el marco del diseño de políticas públicas presentes y futuras, pero más allá del hecho en sí, este amplio lapso de tiempo ha permitido la generación de mejoras económicas (Rodríguez Herrera y Alvarado Ugarte, 2008), lo que, a su vez, ha facilitado que se pongan en marcha nuevas y relativamente ambiciosas políticas desde el sector público para disminuir la brecha de la pobreza y la inequidad en las sociedades latinoamericanas.

A pesar del éxito relativo en materia de crecimiento que se experimenta en América Latina, dichas políticas públicas, aún incipientes y no generalizadas en la región, se desarrollan en un contexto de crisis, que puede llegar a afectar a las economías y estructuras sociales y políticas, aún débiles de la región. Los efectos de la relativa situación de bonanza deben plasmarse en un conjunto de medidas y planes económicos y de desarrollo, a medio y largo plazo, que den certidumbre y confianza a la sociedad. La historia de rupturas de procesos abiertos de cambio social y económico vividas en América Latina, sin embargo, puede generar dudas razonables sobre la estabilidad y sostenibilidad de los procesos en marcha.

La reducción de la pobreza (de un 44% en 2002 a un 33% en 2008, según el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional, 2011), no debe interpretarse solo como una oportunidad para la elaboración de un plan de desarrollo sostenible que busque la equidad y

la cohesión social en conjunto con la justicia social en América Latina. Es también una oportunidad para avanzar en la reestructuración y mejora de las estructuras y modelos de trabajo del Estado a nivel federal-central, y en sus niveles de administración regional y local- para hacerlo más eficaz y eficiente. Resulta necesario dotar al Estado de una estabilidad y de una confianza más allá de contar con más recursos económicos en los que apoyar sus reformas necesarias. El éxito en las políticas de redistribución, crecimiento y lucha contra la pobreza se ha de diseñar y ejecutar con una amplia participación de los gobiernos locales y regionales que acompañen y fortalezcan las políticas centrales/nacionales.

Hoy la discusión teórica y política latinoamericana tiene algunos ejes importantes:

/ Lograr una mayor generación de recursos públicos a través de una nueva y eficaz política fiscal. Recaudar de manera justa y proporcional los recursos precisos permitiría su posterior utilización en el marco de las nuevas políticas públicas. Para que esto sea posible, es necesaria una redefinición fiscal. Esta debe alcanzar a impuestos locales y regionales, y debe proponer nuevas formas impositivas, imaginativas y realistas. Existe un conjunto importante de ejemplos innovadores al respecto que, sin embargo, para ser aplicados, dependen de la existencia de un escenario de innovación. No son, en algunos casos, ejemplos tradicionales de nuevas formas impositivas, lo que hace que su aceptación sea de una mayor complejidad.

/ La aparición de una nueva ética en la sociedad civil, en la gestión pública y empresarial de América Latina, que no se corresponde con las altas cifras de evasión y de elusión de impuestos actuales, unos niveles impositivos bajos, una informalidad crónica y una falta de concienciación ciudadana hacia el concepto del pago de impuestos. Hace falta un nuevo pacto social fiscal entre ciudadanos, empresas y gobiernos para lograr una nueva financiación suficiente y estable para el sector público. Sin esos fondos y sin la necesaria transparencia de las políticas, no puede pensarse en innovación social.

/ El necesario lanzamiento de un conjunto de medidas concretas centradas en el ámbito de la educación, la creación y mejora de infraestructuras así como en nuevas dinámicas de innovación social. Ello sumaría a los necesarios flujos económicos a disposición del Estado que este pudiera apostar por sectores estratégicos con gran poder multiplicador que permitan la construcción de un nuevo modelo social.

/ La potenciación de la acción estatal, materializada a través de medidas estratégicas adoptadas a nivel central, intermedio y local. A nivel local, la implantación de estas nuevas dinámicas de innovación debe basarse en la búsqueda de la cohesión social y otras medidas complementarias en el marco de la acción social, de manera principal, y este proceso requiere de un incremento de la participación ciudadana. Ello implica esquemas de coordinación entre los diversos actores que actúan en la

sociedad, para lograr una mayor fuerza democrática y una auténtica solidez.

En suma, el diseño y ejecución de políticas públicas desde una nueva perspectiva de cooperación abre un nuevo panorama para las instituciones públicas regionales y locales. La coordinación con los diferentes sectores de la sociedad, instituciones privadas, sociedad civil, partidos políticos locales, grupos de participación social local y la ciudadanía, debe establecerse desde las instituciones públicas locales y regionales. Los gobiernos locales dejan de ser meros transmisores de políticas de otros niveles de la administración y pasan a ser creadores y promotores de sus propias políticas y propuestas.

En esta sociedad de riesgo (Beck, 1995, 2004, 2005), lo que debemos considerar justamente son las transformaciones del Estado nacional. Por un lado, se transforma en Estado transnacional, en los procesos de globalización económica neoliberal y en la posibilidad de configuración de un nuevo contrapoder mundial frente al poder económico mundial y el terrorismo internacional. Por el otro, reclama una democracia más participativa para convertir a los ciudadanos de las sociedades de riesgo en individuos autónomos y libres. Inevitablemente, es necesaria otra forma diferente de articular las acciones y los discursos políticos. Esta sería la subpolítica.

Por subpolítica, Beck entiende la zona gris o intermedia situada entre el sistema político (constituido por el Parlamento,

los partidos políticos, los sindicatos, las magistraturas judiciales, etc.) y la sociedad civil. Es decir, la zona en la que actúan los nuevos movimientos sociales, pero también los gobiernos locales como nuevos actores importantes de «lo político». Es allí donde se realiza plenamente la democracia, en la medida en que a lo largo de la sociedad industrial, diversas decisiones sobre asuntos sociales eran monopolizadas por algunos sectores de interés, tales como los grupos de expertos, empresarios o políticos. Estamos ante el renacer de nuevos sujetos políticos que cada vez jugarán un papel más importante y que comportan una nueva cultura política que dista mucho de la que conocíamos hasta hace muy poco.

Los gobiernos locales indudablemente conocen las necesidades de sus ciudadanos y ciudadanas y son o deberían ser líderes naturales de este proceso. Un Estado local eficaz y eficiente coordina y actúa en colaboración con el sector privado y con la sociedad civil.

Todos coinciden en que la educación, el desarrollo y la innovación son la clave del nuevo desarrollo en América Latina. Ello exige cambios:

/ La educación de la ciudadanía, entendida en un sentido clásico y como un esfuerzo destinado a prepararla para comprender estos cambios y las nuevas dinámicas de innovación.

/ El modelo empresarial vigente debe de ser también objeto de cambios y adecuaciones, a través de la

responsabilidad social empresarial, o el diseño de modelos de empresa que den valor a la pirámide más débil de la población, dotándole de instrumentos básicos para que pueda ser parte activa del sistema.

/ La sociedad civil, como consumidores y receptores de las empresas, creando mercados de consumo responsable, ético y de apoyo a la producción local, y como parte del nuevo modelo, como instrumento de participación, de consenso

y de apoyo por parte de las instituciones públicas y privadas.

El cambio y la transformación no solo deben de ser parte de un proceso unidireccional del Estado. Y la innovación social no es un lema, ni debe ser un fin. La IS debe ser el camino y el conjunto de instrumentos para el logro de la cohesión social. Que esto se haga realidad depende en gran parte de las decisiones y acciones del conjunto de actores relevantes de un territorio.

1. De la innovación económica y tecnológica a la innovación social

Introducción

En las últimas décadas han sido numerosos los esfuerzos realizados por expertos e investigadores en el campo de la economía regional, geografía del desarrollo, diseño y planificación de políticas públicas y otras múltiples disciplinas de las ciencias sociales, para encontrar y definir un nuevo modelo de desarrollo, abierto, plural, inclusivo, eficaz, eficiente, justo y equitativo para el conjunto de la población. Este estudio pretende determinar algunos procesos específicos muy concretos y útiles para avanzar en esa dirección.

Se trata de definir un modelo (o modelos) desde la esfera de lo regional y de lo local. En definitiva, un modelo lo más cercano posible y sensible a los ciudadanos, a sus deseos y opiniones, cuya implementación sea capaz de cohesionar la sociedad y evitar que esta se deshaga en grupos diferenciados. Un modelo que incluya y no excluya socialmente; un modelo que dé respuestas realistas a demandas sociales que desde hace ya muchos años parecen fuera del ámbito de lo posible o deseable.

La actual situación internacional nos muestra una crisis profunda que va más allá de un momento coyuntural y que remite a una crisis del propio modelo económico que ha imperado en el mundo desde la mitad del siglo XX. Esta afirmación no significa que sea preciso un modelo totalmente nuevo alejado del actual, pero sí conlleva la necesidad de establecer ciertas diferencias substanciales que afectan al eje principal del modelo.

En general, las estrategias de crecimiento ligadas de alguna manera y con matices diversos al modelo que representa la economía de mercado no han sido capaces de satisfacer buena parte de las necesidades humanas de un amplio sector de la población. La disparidad de renta, el mal reparto de la riqueza, la inequidad y la falta de cohesión social parecen inherentes al modelo actual.

En la actualidad, y como herencia de épocas anteriores, nos encontramos en cierta medida ante un modelo en transición que va desde un Estado intervencionista a un Estado bajo la acción de la desregulación, que muestra ciertamente síntomas de fracaso. No se trata tan solo del fracaso de modelos y acciones cimentadas, con apariencia sólida, como el Estado de bienestar, en crisis en los últimos años, o de movimientos de difícil equilibrio entre propuestas más economicistas o más sociales. No es, en el fondo, una mera discusión ideológica, o partidista, donde la aplicación de un modelo excluye al otro.

De manera razonable, aparece la necesidad de encontrar un modelo cuyo objetivo fundamental sea, ante todo, la cohesión social y el equilibrio, y cuyo elemento nuclear sea la IS. El nuevo modelo es más flexible y multidimensional; cuenta con buenas capacidades de coordinación de los agentes clave en la sociedad, el Estado, la empresa, el tercer sector y la sociedad en general. Su funcionamiento descansa sobre el consenso, la coordinación y la aceptación de objetivos comunes y realizables.

Debemos aceptar como válido un concepto lo más amplio posible del término IS, alejado de la visión economicista o ligado al desarrollo de nuevas tecnologías del mismo, imperante hasta los años 80. Ante esta situación, la comunidad investigadora no ha podido sino trabajar en el diseño de procesos y definiciones que construyan un modelo novedoso y arriesgado en lo social, en lo económico y en lo político, y afrontar la situación en el futuro desde dos posiciones claras y posiblemente complementarias. Por un lado, se puede seguir tratando de encontrar una solución desde un análisis 'clásico' de la situación, utilizando los parámetros y aspectos técnicos y metodológicos del modelo global imperante para buscar una alternativa cuyo objetivo sea el logro de la cohesión social en el conjunto de América Latina. En este modelo, el Estado cumple desde su definición más amplia, centralizada, un papel de liderazgo, de definición y de control del proceso. Por otro lado, podemos afrontar la situación partiendo de una nueva realidad que combine la acción innovadora económica, social, política y tecnológica con su aplicación desde lo local, lo regional, lo más cercano al ciudadano, donde la democracia participativa sea una parte fundamental en la dinámica social y la rendición de cuentas y la participación ciudadana en todos los niveles de toma de decisiones y de control de la acción pública sea una realidad.

En ambos modelos, el Estado debe cumplir una función común, la de coordinar la unificación de esfuerzos y realidades. Sin embargo, mientras que en el primer

escenario el protagonismo queda en manos exclusivas de la esfera central, el segundo de los escenarios se estructura sobre las instituciones locales y regionales, a las que se valora y se da importancia.

Este documento se inclina a plantear el debate y sus propuestas desde esta segunda opción, donde los resultados teóricos y prácticos nos permiten analizar el desarrollo local como un factor proclive y cercano a la innovación. A consecuencia de ello, es necesario tomar la IS como punto de referencia obligado en cuanto generadora de propuestas positivas de progreso y cohesión ante los grandes desafíos económicos, políticos y culturales derivados de la crisis actual, así como en los procesos de desarrollo económico que obligan a revisar algunos paradigmas en el diseño de políticas públicas. Dichas propuestas han de ser adoptadas de común acuerdo con el deseo de los ciudadanos y desde la esfera más cercana a estos. La idea es, por tanto, que la ciudadanía sea el motor del desarrollo, imbuida del espíritu nacido de los procesos de innovación social a nivel local, de visiones positivas, reales y propuestas que giran en torno a un punto fijo de análisis de la situación en el futuro: la acción local.

A. De la innovación a la innovación social: transformación y cambio.

Es en el actual contexto internacional de crisis donde la IS emerge como un factor fundamental y estrategia clave para el logro del desarrollo y la cohesión social

a partir de la realidad y las problemáticas específicas locales.

Pretender delimitar, en primer lugar, las cuestiones conceptuales, definiciones, competencias, ideas, retos y ámbitos de acción de la IS requiere acercarnos primero a trabajos de investigación realizados por numerosos teóricos e investigadores de modelos en materia de innovación (en un sentido amplio del término). A las definiciones clásicas de innovación, centradas en cuestiones técnicas y económicas, hay que sumarle el conjunto de características que conlleva la aceptación de la IS. En este ámbito nos vamos a encontrar con dos retos en el diseño teórico del concepto de innovación social: primero, lograr que la idea de innovación sea permeable a novedosas definiciones y áreas de acción; en segundo lugar, determinar en qué medida está vinculado el éxito de los procesos asociados a la IS al logro de la inclusión y la cohesión social.

La IS va a suponer la aparición de nuevas formas de relación entre los actores de la comunidad. Estas nuevas formas de relación, a su vez, abren el camino para la emergencia de dinámicas sociales que pueden ser reforzadas mediante políticas públicas en pro de la cohesión social.

B. El camino hacia la innovación social desde la innovación económica y tecnológica

Una vez finalizada la II Guerra Mundial se adoptaron nuevas formas

de organización del trabajo basadas en mecanismos y redes de desarrollo regional. Con ello se abrieron nuevos escenarios de desarrollo para los países devastados por la guerra. Surgieron nuevas oportunidades de diversificar el trabajo para una población que era trasladada de su tradicional trabajo en fábricas o en el campo a otros sistemas de producción, algunos de ellos novedosos.

En su informe al presidente de los Estados Unidos *Science: the endless frontier*, Vannevar Bush (1945) afirmó que «la investigación científica directamente vinculada a los desarrollos tecnológicos sería la principal fuente de riqueza y progreso económico y competitividad de las naciones». Con ello, abrió el espacio teórico al nacimiento de toda una corriente de pensamiento que estableció que la innovación no solo proviene de los desarrollos tecnológicos sino que ayuda a impulsarlos. En esta forma de pensar, el mercado debe apoyar (y apoyarse en) la investigación científico-tecnológica para ayudar a promover, desarrollar y estimular la competitividad. A consecuencia de ello, la inversión en áreas de actividad exclusivamente empresarial y vinculadas al progreso científico y tecnológico se tornó en un asunto clave.

El desarrollo económico aparece dinamizado por la innovación, nuevas tecnologías sustituyen a las antiguas, las innovaciones radicales son las que van a originar los grandes cambios en el mundo y las progresivas hacen que el cambio sea constante. Están en pleno

vigor los cinco tipos de innovación establecidos por Joseph Schumpeter (1939), «nuevos productos; nuevos métodos de producción; nuevos mercados; nuevas fuentes de materias primas; nuevas estructuras de mercado a nivel sectorial», quien recalca en sus trabajos la importancia de los empresarios en su vital papel de estimular la inversión y la innovación, factores que van a determinar el aumento o la disminución de la prosperidad. A él le debemos el concepto de la «destrucción creativa», en que se asume que la innovación va acompañada de la destrucción de un modelo, de un valor previo.

Existe una relación bastante directa entre lo que el mercado busca y quiere y la innovación como única gran fuente de cambio y transformación. Así, los propios deseos de la empresa de innovar y arriesgar son la clave del proceso que vincula, en clave economicista, el trabajo con el desarrollo. Los aspectos netamente sociales de la innovación no aparecen en una cercana vinculación.

Esta forma de aproximarse al fenómeno de la innovación desde una óptica tecnológica y económica entró en declive con la crisis económica y social de los años 70. Es en los años 80 cuando aparece un intento claro y sólido de abrir nuevos espacios a la innovación por parte de pequeñas empresas y de ámbitos locales y regionales. Dicho proceso se dio de forma especial en el marco de la construcción europea y fue un escenario propicio para el giro hacia lo regional y lo local en el diseño de políticas público-

privadas. Conceptos como subsidiariedad¹ irrumpen en la definición de espacios y modelos en la Unión Europea (UE). La acción local y la IS como instrumento centran su presencia en el marco de la UE como modelo exitoso y, en ese momento, extrapolable a otras realidades. El fenómeno de la regionalización como modelo de integración adopta una fuerza de especial importancia.

Nos encontramos en este ámbito, a mediados de los 80, con teóricos que van a proponer una mejora en las formas de producción a través de una mayor vinculación entre empresas y proyectos creados a nivel local y regional, claras mejoras en los centros educativos y en los centros de formación a nivel local y regional, y construcción de nuevas infraestructuras, de fácil acceso y abiertas al conjunto de la sociedad, que acercan lo que antes era lejano y que contribuyen a la creación de una nueva «Europa sin fronteras inmersa en la novedosa existencia de una Europa de las regiones» (Ratti, 1992).

En este nuevo escenario florece la cooperación transfronteriza como parte de las nuevas pautas de desarrollo local y regional, más allá de las fronteras nacionales, eliminando conceptos clásicos

1 El concepto de subsidiariedad aparece reflejado en el Tratado de Maastricht firmado en 1992. Allí se establece que la acción de la Unión en el marco de sus funciones ejecutivas debe de realizarse en el nivel más cercano a los ciudadanos, dando una clara preeminencia a lo local, a esta proximidad.

como el control fiscal fronterizo o el mismo control sobre las mercancías. El marco de la nueva realidad jurídica, económica, social y política en la casi estabilizada Comunidad Económica Europea de los años 80, obliga a hacer realidad la existencia de la acción local, con la novedad de incluir como clave el componente semiregional y transfronterizo.

La transformación del concepto negativo de la frontera, como instrumento que separa, en un sentido positivo, como zona de contacto, intercambio y convivencia, permite la emergencia de nuevos espacios regionales de cooperación como marcos de trabajo novedosos.

En el marco de dichas transformaciones, en el que se hace patente la necesidad de proponer nuevas perspectivas en innovación, surgen dos visiones sobre el desarrollo. «Una primera más clásica, donde los intercambios y controles entre economías hacen que se vaya de lo local a lo global, y la más actual y objeto de nuestro interés, donde el fenómeno de la globalización realiza el camino inverso, de lo global a lo local, explicado de una manera exitosa por el caso de Suiza» (Ratti, 1996).

Son Komninos, Kafkalas y Tsiakiris (1998) quienes introducen en la literatura académica el término de desarrollo regional bajo la figura de la innovación como eje central de la misma. En esa línea, la *California School of Economic Geography* profundizó sobre la estrecha relación existente entre innovación,

organización industrial y localización de los complejos de producción. Ello contribuyó a la aparición del concepto de nuevos espacios industriales (Storper and Walter, 1989). La emergencia de este concepto ayudó a abrir el debate sobre la necesidad de transformar la realidad de los escenarios industriales a nuevas formas, más acordes con la realidad de los tiempos. Con ello se abre la puerta a las nuevas oportunidades de la localización local de los fenómenos industriales. Las nuevas industrias pueden crear sus nuevos espacios y sus nuevas sinergias a nivel local. Solo precisan que no haya cortapisas ni frenos desde el conjunto de la sociedad, ya sea a nivel público o privado. Lo local es símbolo de desarrollo, no de su minimización, incluido en el ámbito del debate industrial.

Será el trabajo realizado por Storper de manera más específica el que plantee los cambios que son necesarios a la hora de definir las teorías y modelos de la localización del desarrollo económico y de la actividad económica de los territorios, y así poder determinar las razones por las que las industrias se implantan geográficamente donde lo hacen. La economía estará cada vez más ligada a las ciudades, a lo local, y, por tanto, hay que determinar en qué medida la globalización afecta a los nuevos conceptos de desarrollo local industrial, atendiendo a los efectos de demanda, producción y consumo.

Serán otros autores los que se encarguen de ahondar sobre «los términos de cualificación de la acción social formal

e informal en las entidades locales» (Beccatini, 1981; Brusco, 1982), con una realidad local de pequeñas industrias como factor de movimiento, complementados con los trabajos sobre innovación territorial de Bagdasco (1999) y Aydalot (1986).

Los teóricos de origen francés centrarán sus debates sobre la importancia de la producción artesana local y regional (Colletis, Courlet y Pecqueur, 1990). Después de múltiples debates ideológicos y de modelos en un amplio período de 15 años, resulta factible estructurar y analizar el concepto de modelos de innovación territorial en una nueva dimensión alejada del factor económico y tecnológico inicial, gracias a los trabajos cada vez más amplios y numerosos sobre esta cuestión.

Aparecen, de manera complementaria, las teorías económicas basadas en el conocimiento, el acceso a la información de más miembros de la sociedad, la mejora de la formación de los cuadros laborales y nuevos conceptos, como economía de la aglomeración, desarrollo endógeno, sistemas de innovación, evolución, aprendizaje y buen gobierno.

Uno de los aportes más novedosos del *territorial innovation model* es la visualización de la labor fundamental que juegan las instituciones locales en la dinamización del desarrollo regional y local. La idea francesa de *milieu innovateur* conlleva el trasvase de ideas y métodos del nivel nacional al de gestión regional. Este modelo distingue tres

espacios funcionales que nacen en la esfera local: la producción, el mercado y el espacio de apoyo que se les cede para encontrarse, conocerse y crear sinergias y mecanismos de colaboración.

Encontramos ciertas similitudes con el modelo de las *learning regions* (Camagni, 2005). En este modelo, que complementa el debate sobre los antiguos distritos industriales, se destaca la importancia de la cooperación (Bagdasco, 1999). En efecto, en estas zonas de desarrollo industrial, basadas en pequeñas empresas, estas no solo mantienen la habitual relación de competencia, sino que también han de complementarse entre sí. En este marco, estas empresas crean relaciones formales e informales entre sí (Beccatini, 1981; Brusco 1982). En estas áreas de desarrollo no solo se generan dinámicas propias de los distritos industriales; también suelen realizarse acciones industriales de apoyo a la artesanía local. Esta coexistencia de culturas productivas suele dar lugar a novedosos escenarios.

Serán las nuevas áreas industriales (Storper and Scott, 1988) las que fomenten y animen la creación de nuevos espacios de innovación industrial, como lo fue el *Silicon Valley* en los 80 y 90 en Estados Unidos. El proceso de redefinición lleva a combinar distritos industriales con nuevos sistemas más flexibles de producción centrados en comunidades locales muy dinámicas y donde el desarrollo regional se transforma y crea zonas que hacen trabajos muy específicos y muy especializados.

Los sistemas de innovación regional incentivan la interacción entre agentes diversos y la emergencia de escenarios de creatividad. En dichos escenarios tienen lugar sendos aprendizajes colectivos en relación con aciertos y fallos en cursos de acción emprendidos (Asheim and Isaksen, 2002; Cooke, 2001). Estas aportaciones al debate plantean la importancia de «compartir esfuerzos industriales locales, las experiencias y los aciertos y errores con las capacidades de las sociedades y la cultura local» (Maskell y Malmberg, 1999).

Los conceptos generados a raíz de la idea de las *learning regions* (Morgan, 1997) centran el esfuerzo y el trabajo en la búsqueda de modelos que transformen viejas áreas industriales en crisis en novedosas zonas de desarrollo e innovación en Europa. Ello deja a las claras la importancia de la innovación en la redefinición del concepto mismo de actividad industrial.

Desde otro ángulo, Eric Von Hippel (1988) pone de relieve la importancia de ampliar los modelos clásicos de IS e incorporar usuarios, distribuidores y suministradores como actores innovadores y fuentes de innovación directa.

En síntesis, en el período de posguerra, el concepto de innovación sufrió un importante proceso evolutivo. Lo que comenzó con una estrecha identificación entre innovación, desarrollo tecnológico y progreso económico, experimentó sucesivas ampliaciones y redefiniciones. Estas abonaron el terreno para que la

idea de innovación fuera considerada como un factor clave en la búsqueda de desarrollo social.

C. Innovación social

La incorporación de factores sociales en la reflexión sobre la innovación es parte de un proceso que tuvo lugar en el mundo académico. La innovación se piensa progresivamente como un proceso que tiene lugar al margen de la competencia y los mecanismos del mercado, y que resulta de la cooperación entre el conjunto de la sociedad y, de manera especial, de aquellos grupos y colectivos sociales excluidos de los beneficios de la sociedad por falta de oportunidades, discriminación o una cierta dificultad para ejercer derechos que como seres humanos otros grupos sí tienen. La aceptación de que la innovación debe ser completada en su definición y objetivos con una serie de características sociales es fruto de años de trabajo y análisis, no de una solución temporal adoptada en respuesta a la crisis actual.

No hay una sola definición de IS, sino diversos aportes que nos acercan a la realidad de un modelo, que cuenta más con objetivos claros que con instrumentos y mecanismos para poderlos realizar.

Podemos entender la IS como «nuevos procesos, prácticas, usos, métodos, aplicaciones, en los cuales se desarrolla o fortalece la participación de la comunidad o los beneficiarios, y permiten o tienen el potencial para lograr reducciones en

los costos, incrementos en la cobertura o aumentos en el nivel de calidad, pertinencia y eficacia del proyecto» (Bernal, 2008: 5).

«En el caso de los proyectos con objetivos económicos, en las áreas de generación de ingresos y desarrollo rural/agrícola, además se considera el efecto sobre el nivel de ingresos y la generación de empleo. Pero a su vez deben ser sostenibles en el tiempo y replicables en otros lugares» (Bernal, 2008: 5).

La IS aparece así definida como factor de cambio que da lugar a nuevas formas de realización de tareas habituales o a nuevas acciones, a nuevas alternativas de gestión y funcionamiento, y a nuevas formas de organización, que combinan lo tradicional y lo moderno, y que acaban incorporando elementos de eficacia de ambas. Esta aportación a la definición del concepto de IS nos acerca a la necesidad del cambio, a la transformación en las maneras de producir lo social y a las formas de relación de lo social con los procesos creativos y productivos.

«Se considera que los modelos más innovadores son aquellos que hayan introducido cambios cualitativos o cuantitativos en relación con las prácticas comúnmente utilizadas; los que tengan un impacto positivo en la calidad de vida de los beneficiarios; aquellos que contribuyan a la creación, ampliación o consolidación de los principios de la verdadera ciudadanía; los que puedan ser replicados en otras poblaciones o países, y los que sean sustentables y sostenibles.» (CEPAL, 2004)

Otra aportación a la definición nos permite entender la IS como una acción endógena de aspectos centrados en el desarrollo social por medio de un cambio «original/novedoso, en la prestación de un servicio o en la producción de un bien, que logra resultados positivos frente a una o más situaciones de pobreza, marginalidad, discriminación exclusión o riesgo social, y que tiene potencial de ser replicable o reproducible» (Hopenhayn, 2005:5).

Esa acción endógena, o intervención exógena, que surge del encuentro de la *necesidad de los necesitados* y de la *voluntad de los que quieren ayudar*, genera un modelo de desarrollo que, a través de cambios originales y novedosos, cambia el rol de los actores en las mecánicas de comunicación, de generar convivencia entre los mismos a nivel local y regional.

Jürgen Howaldt y Michael Schwarz (2010) diferencian entre innovación tecnológica e innovación social y definen esta última como una «combinación de prácticas sociales entre diferentes actores con el objetivo de lograr una clara satisfacción de las necesidades y problemas de los ciudadanos».

La IS, por otro lado, también puede ser interpretada como un «proceso de creación colectiva en que sus participantes crean nuevas reglas y normas en un juego de colaboración donde se determinan de manera conjunta y por un consenso realista las características y normas de este pacto social» (Crozier et Friedberg, 1977).

En la actualidad «los innovadores sociales adoptan una importancia y un rol cada vez más significativo en los procesos de mejora social. Son elementos necesarios, imprescindibles para transformar y modificar los medios actuales de relaciones sociales» (Guiddens, 1999).

Desde la Sociología se plantea la necesidad de que los científicos sociales se unan al proceso abierto en torno a la definición de acciones y métodos de la IS, que incluso «reclama el retorno de la función del sociólogo» (Pérez Yruela, 2007). En ese marco, algunas corrientes de la sociología ahondan en la visión de la IS como un «proceso donde una idea se transforma en una política o un servicio público nuevo, una institución o un proceso social nuevo que satisfaga necesidades de los ciudadanos y mejore la eficacia de la acción de gobierno a cualquier nivel».

Para otros sociólogos, la IS oscila y afecta a las relaciones sociales de gobernanza (con claros criterios de evaluación ciudadana) y a la resolución de problemas que aquellas dejan al descubierto: innovaciones en los procesos de manifestación de necesidades, en las formas de cooperación, en la comunicación y en una gobernanza adecuada facilitadora de dichos procesos (Zurbano, 2008).

La discusión sobre las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) se transformó también en un campo fértil para pensar la IS. Como es sabido, muy posiblemente la próxima frontera entre

el primer mundo y los subdesarrollados esté marcada por la capacidad de acceso a estas nuevas tecnologías. A efectos de mitigar esta amenaza, la participación de la sociedad civil y de las ONG puede ser clave mediante acciones destinadas a poner fin a la cada vez más clara exclusión digital si estas incorporan objetivos de IS. Es importante, sin embargo, incluir objetivos de IS específicos. La pobreza de algunas comunidades de América Latina no queda subsanada con la mera existencia de internet o computadoras si estas siguen careciendo de los servicios básicos esenciales relacionados con el acceso a la educación y a la salud.²

Hasta aquí hemos visto la evolución del concepto de IS. Pero la génesis de la IS como práctica no es algo nuevo. El ser humano siempre ha transformado su realidad a lo largo de la historia. La diferencia es que en la actualidad podemos redefinir y adoptar nuevos contenidos para el término que servirán para generar transformaciones y cambios en el ámbito social, afectando en positivo a la vida y a las relaciones de los ciudadanos. Son precisamente los ciudadanos los que han reclamado la adopción de un nuevo concepto que permita combinar sus deseos e ideas con los del resto de miembros de la sociedad.

2 Véase programa de acción de Telmex en comunidades de extrema pobreza en colaboración con SEDESOL-México, programa de Microregiones.
<http://www.microrregiones.gob.mx>

Los teóricos de la IS tienen el encargo y la tarea de hacer realidad dicho concepto y lograr que la IS sea un escenario de unión de esfuerzos y de voluntades diversas en sociedades cada vez más complejas, donde grupos minoritarios reclaman y exigen un

papel en una sociedad que antes les marginaba. Estos, al final, se transforman en actores de su propio desarrollo y adoptan un sentimiento de ciudadanía y de empoderamiento social. La IS tiene también el reto de incluir a los que el sistema ha excluido por razones diversas.

2. América Latina: la pertinencia de la innovación social

La situación de América Latina en la actualidad presenta en líneas generales un escenario propicio para alcanzar un nivel de desarrollo que nos permita hablar de cohesión social como un logro posible. La reflexión sobre la IS así como la sistematización de experiencias sobre ella representa un capital para el conjunto de las sociedades latinoamericanas actuales, ya que les permitirá no solo apreciar su importancia, sino también entrar en contacto con una serie de experiencias, principios y acciones que perfectamente pueden ser aplicadas allí con éxito.

A. Perspectivas económicas sociales y políticas de América Latina

Diferentes instituciones multilaterales nos muestran en sus estudios e informes que América Latina está soportando de manera razonable la situación de crisis económica profunda existente en la actualidad a nivel global, cuyas consecuencias son particularmente visibles en algunos países del grupo de los desarrollados.

Las cifras de la región invitan al optimismo. Reflejan tendencias y diseños de políticas centradas en el desarrollo de la sociedad en su conjunto, que buscan incidir en cuestiones troncales en los procesos de estabilidad y crecimiento.

Según datos del informe *Perspectivas Económicas de América Latina 2012*, elaborado por OCDE/CEPAL, se ha

mantenido un crecimiento sostenido de alrededor del 5% en los últimos años (media), con una singular reducción del déficit público, cifras que, en otras zonas del mundo, antes bajo el aura del desarrollo sostenido y sin crisis que fueran visibles, hoy aparecen como una quimera.

Centrándonos en una primera aproximación realista al análisis de América Latina, con base en tres parámetros diferentes, podemos observar algunas realidades comunes a todos los países latinoamericanos.

/ En primer lugar, es razonable establecer el grado de dificultad que las empresas en América Latina tienen para hacer negocios, para actuar en su día a día y desarrollar su trabajo, en todos los aspectos del proceso empresarial, con especial interés en la relación del sector público en este aspecto;

/ En un segundo término, importa analizar las nuevas perspectivas de eficacia, cambio y transformación de las instituciones públicas, a todos los niveles, en sus necesarios procesos de readaptación y adecuación a los modelos y los tiempos y realidades actuales;

/ Por último, importa conocer el nivel de participación, de empatía, de aceptación de las reglas y del sistema, por parte de la sociedad civil en la ejecución de las dinámicas económicas sociales y políticas en el campo de la innovación social.

B. América Latina y el sector privado: las empresas y el desarrollo social

El último informe conjunto del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional (2012) plantea diez cuestiones concretas sobre la situación real de las empresas en América Latina, que cada día están más interrelacionadas. El informe analiza las regulaciones que afectan a las empresas locales en 183 países (32 de América Latina), y clasifica las economías en 10 áreas de regulación empresarial, tales como la apertura de una empresa, la resolución de la insolvencia y el comercio transfronterizo, llegando a conclusiones optimistas en cuanto al grado y velocidad en las transformaciones que se están realizando.

Agrupamos los países por orden de mejor a peor en cada una de las cuestiones que plantea (125 de las 183 economías analizadas adoptaron 245 reformas que facilitan la actividad empresarial; por otro lado, destaca que, en los últimos seis años, 163 economías han hecho que su entorno regulatorio sea más favorable a la actividad empresarial).

En relación al objeto central de nuestro estudio, cabe destacar que ninguna de las cuestiones sobre las que el informe trabaja tiene una directa relación con el desarrollo local, regional, a nivel económico. Sin embargo, las cuestiones expresadas pueden ser de utilidad de cara a aspectos concretos de la administración

y la acción local. Esto es particularmente cierto en cuatro apartados: 1) facilidad en la gestión de una empresa, 2) trámites y facilidades para la obtención de crédito; 3) protección de las inversiones y, 4) grado de comercio transfronterizo.

Las regiones que encabezan todos estos parámetros son: Asia, Europa y América del Norte (menos México), con América Latina a cierta distancia. Si nos limitamos al espacio geográfico de la región, el informe destaca que Chile, Perú, Colombia y México lideran, por ejemplo, el parámetro de la mejora de las regulaciones empresariales.

Asimismo, 17 de las 32 de economías de América Latina y el Caribe implementaron reformas a lo largo del último año para favorecer y mejorar la capacidad de los emprendedores locales de hacer negocios, y las nuevas tecnologías desempeñaron un papel clave en la mejora de la transparencia y el acceso a la información en toda la región.

Según el informe, Chile es el país de la región donde resulta más sencillo realizar e instrumentalizar un negocio, y es, además, uno de los primeros 50 a nivel global. En el caso de Chile, el apoyo en las nuevas tecnologías es destacable, al adoptar sistemas electrónicos de intercambio de datos comerciales. El fortalecimiento de inversiones y la implantación de nuevos sistemas fiscales y de seguridad jurídica de las inversiones convierte Perú en un país atractivo para la inversión extranjera. Colombia mejoró su capacidad y métodos de hacer negocios,

facilitando la apertura de empresas y la resolución de litigios jurídicos. México destaca, ante todo, por la mejora del acceso al crédito empresarial y por su lucha por la transparencia.

Colombia, México y Perú se encuentran entre las 40 primeras economías, de las 183 que cubre el informe, que más han mejorado el entorno regulatorio de hacer negocios en los últimos seis años (Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional, 2012).

Son dignas de mencionar las Declaraciones de Augusto López-Claros, director del departamento de Análisis e Indicadores Globales del Banco Mundial, en comunicado de prensa del 20 de octubre de 2011: «Los gobiernos de América Latina y el Caribe continúan adoptando nuevas tecnologías con el fin de facilitar el día a día de los emprendedores y de las empresas locales, facilitando el pago de impuestos, obtención de crédito, comercio transfronterizo y registro de propiedades». Facilitar el pago de impuestos y tasas, el acceso a mejores sistemas de información crediticia o el uso de nuevas plataformas en línea para cruzar datos e informes que permitan hacer proyectos comunes de negocio es una realidad en países como Belice, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Perú, Paraguay o Uruguay, que incluso han llegado a facilitar el acceso al crédito en línea. También empieza a verse cierta mejora en las redes de comercio transfronterizo, como ocurre en Chile y en Honduras (Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional, 2012).

Como sostiene Sylvia Solf, redactora del informe Doing Business 2012, en un comunicado de prensa del 20 de octubre de 2011: «La actividad económica se ve reforzada con la adopción de reglas que incrementan la eficiencia y la transparencia y que son accesibles a todos».

Nuevos datos evidencian que numerosos gobiernos a nivel global están recurriendo a las nuevas tecnologías con el propósito de mejorar la accesibilidad a la información relevante y con el fin de incrementar la transparencia de la regulación empresarial. En América Latina, 25 economías facilitaron el acceso a la información sobre los requisitos de documentación para actividades de comercio internacional en línea o a través de anuncios públicos. A nivel global, los procesos de comercio internacional son el doble de ágiles en aquellas economías cuyos requisitos de documentación son de fácil acceso.

C. América Latina: retos y problemas en la aplicación eficaz de políticas públicas

Aceptando como base de análisis el documento elaborado por la OCDE y la CEPAL (2011), nos encontramos con algunas consideraciones novedosas y destacables. Primero, en el marco de un escenario de crisis, América Latina aparece con un sólido crecimiento, que le ha permitido realizar simultáneamente algunas importantes y ambiciosas reformas públicas, así como un sorprendente recorte de la deuda pública.

La creación de nuevos escenarios de política fiscal ha permitido incrementar los resultados de la lucha contra la pobreza y la desigualdad (44% tasa de pobreza en 2003 y 33% en 2008). La continuidad de dichos esfuerzos necesita nuevos cursos de acción pública específicos para dicha problemática. También es necesario continuar el proceso de transformación del modelo de acción del Estado.

Finalmente, se requiere un sistema fiscal que provea de fondos económicos al sistema. En este escenario, por tanto, la coyuntura económica, política y social nos plantea la posibilidad de crear y articular un modelo de Estado nuevo, alejado de las pautas que han caracterizado a la región en el pasado reciente.

La base del cambio debe fijarse en las nuevas políticas fiscales, aumentando la recaudación, hoy extremadamente baja por causa de la informalidad, por la poca capacidad de acción de las agencias tributarias y por la escasa concienciación social de la necesidad de cumplir con las obligaciones fiscales. Como contrapartida, es necesario firmar un nuevo contrato social entre el Estado y los ciudadanos: un Estado más eficaz, transparente, democrático, con más gasto público consensuado con la población, menos desigualdad, más información, menos corrupción, mejores y más eficaces servicios, nuevas reglas legales en materia de inversión y empresas y responsabilidad social del beneficio. Estas pueden ser las bases sobre las que aplicar el nuevo pacto social, y la IS aparece como el elemento clave en la conjunción de voluntades necesarias para alcanzarlo.

Parece razonable que la construcción del proceso de transformación del nuevo modelo de Estado en y para América Latina sea más factible desde lo local, donde las exigencias de éxito del modelo son más reales. Hace falta que la transformación del Estado surja de una nueva estrategia de transformación local del mismo, en el que se avance hacia la reestructuración de objetivos y funciones de las instituciones públicas locales y regionales. Dichas reformas deben respetar un conjunto de líneas rojas: la necesidad de una gestión eficaz por parte de la burocracia, de contar con un servicio público con garantías, de algunas libertades y de una regulación transparente y sólida. Asimismo, se requiere una política fiscal estable, una lucha frontal contra la corrupción y un cuerpo de funcionarios profesional y preparado que no genere desconfianza.

Según el esquema de ciclo de la reforma del sector público (Dayton-Johnson, Londoño and Nieto Parra, 2011), es necesario plantear el proceso de cambio de forma coherente; que sea fruto del diálogo entre los actores; que se adopten los mecanismos adecuados para generar la seguridad y estabilidad necesarias para la solidez de estos procesos; que se implementen los acuerdos adoptados y que se mantengan en un escenario de estabilidad.

Cualquier reforma y transformación del sector público debe ser fruto de este proceso, que garantiza la idoneidad del mismo, y de la participación de todos los actores sociales locales en su definición.

D. La sociedad civil en América Latina. Su relación con el Estado

Entre la comunidad científica y política latinoamericana hay consenso sobre la gran fuerza, empuje y nivel de participación de la sociedad civil de la región.

Históricamente, tanto desde las ONG como a través de movimientos sociales institucionalizados o no, los ciudadanos han tenido una fuerza de acción y de participación bastante más elevada que la que podemos observar en algunos de los países europeos o «desarrollados». Sin embargo, en la sociedad civil de América Latina nos encontramos con un fenómeno dual. Por un lado, muchos de los grupos que la forman están al margen del propio sistema. Ni desean ser parte del mismo ni aceptan roles de responsabilidad. Por otro, cuando miembros activos de estos grupos pasan a realizar las labores de instituciones del sistema se acaban transformando en importantes frenos respecto de los procesos de IS (ejemplo de ello ha sido la incorporación de líderes de movimientos sociales a los gobiernos de algunos Estados).

De cara a la creación de dinámicas de retroalimentación positivas entre la sociedad civil y la IS, es necesario afrontar estos patrones negativos. En este sentido, se trata de encontrar un modelo donde los grupos y movimientos de la sociedad civil se encuentren comprometidos desde el inicio con el proceso a llevar a cabo.

Hablar de participación ciudadana y a la vez de «cooptación» de algunos

de los líderes de movimientos sociales o de otras formas institucionalizadas de participación de los miembros de la sociedad civil implica hablar de democracia. Quizás podamos recurrir al concepto de «posdemocracia» que se está trabajando hoy en día. Esta puede definirse como «la situación en la que se ha perdido una democracia anterior que se suponía de mayor calidad (incluso perfecta, vista desde la pérdida, según Colin Crouch y Daniel Bell). Puede entenderse como ‘contrademocracia’ o ‘impolítica’ que lleva a la desafección (Pierre Rosanvallon); puede verse como la imposibilidad de la democracia debido al Estado de excepción permanente originado en el modelo capitalista y que ha generado ‘condensaciones oligárquicas’ (Walter Benjamin, Giorgio Agamben) o como la imposibilidad de la democracia colonizada por la modernidad líquida, que no permite a los sujetos políticos solidificarse ni asaltar un poder que igualmente se define como ‘líquido’ (Zygmunt Bauman)» (Monedero, 2012: 13-14).

Para Colin Crouch, la posdemocracia puede entenderse de esta manera: «(...) el abandono de las actitudes excesivamente respetuosas hacia el gobierno, en particular en el trato dispensado a los políticos por los medios de comunicación; la insistencia en una apertura total por parte del gobierno; y la reducción de los políticos a una figura más parecida a la de un tendero que a la de un gobernante, siempre tratando de adivinar los deseos de los ‘clientes’ para mantener a flote el negocio» (Crouch, 2004:36-37).

Necesariamente democracia se alía con política. Y la esencia de la política es la probabilidad de la obediencia, la asunción de que siempre hay conflicto pues siempre hay un movimiento provocado por el anhelo imitativo de igualdad. Existirá conflicto mientras haya seres humanos que piensen que merecen algo y no lo tienen.

Una sociedad politizada es una sociedad «despierta», que participa, que opina, que exige transparencia. Una mayor politización implica, por tanto, una posibilidad de avanzar. Despolitizar es particularizar, dejar de pensar en las implicaciones colectivas de un asunto (Schmitt, 1987; Marchart; 2009).

3. Innovación social y sus espacios en América Latina

Introducción

La aceptación de la IS como objeto central en los nuevos procesos hacia el desarrollo y la cohesión social nos plantea escenarios y retos para América Latina. A tal efecto, es necesario encontrar y articular canales de participación a través de los cuales los ciudadanos puedan ser parte activa de la generación de nuevas perspectivas, métodos y herramientas que aporten soluciones junto a las instituciones públicas y privadas, los emprendedores y creadores de tejido empresarial y las organizaciones no gubernamentales, como miembros activos de la sociedad civil.

La IS está en el centro del debate sobre la regeneración de espacios para el desarrollo, donde la búsqueda del consenso ciudadano en el diseño de las medidas a adoptar resulta de especial importancia para sistematizar las fortalezas y debilidades de la situación. Si la actual situación de crisis en Europa ha mostrado algo de manera clara es la separación y distancia existente entre las demandas y deseos de la ciudadanía y la adopción de soluciones. En ese terreno, América Latina tiene un camino andado que no puede ser eliminado ni olvidado. La creación de nuevos escenarios para la innovación en la región debe hacerse en un espacio que facilite la opinión de la población, para lo cual han de generarse los cauces adecuados.

Los nuevos escenarios y desafíos planteados por la crisis del modelo de desarrollo global exigen a escala

territorial un esfuerzo extraordinario de las administraciones públicas para dar respuesta a situaciones insatisfactorias en diversos ámbitos de la vida social. La sociedad en América Latina, en otro tiempo alejada del reclamo de un modo de vivir más justo, supeditada a la lucha por la supervivencia y sin mecanismos de participación que no fueran violentos o reprimidos, exige en la actualidad vivir mejor y ser partícipe de la toma de decisiones que conduce a ese avance por vías pacíficas y democráticas.

En este ámbito, la IS emerge como factor clave para aportar soluciones novedosas que contribuyan a renovar maneras de hacer y modos de organización de la acción social y de la acción de gobierno a escala local, y por tanto aparece como pieza clave en la (re)construcción de nuevos modelos de integración positiva del universo social.

La IS surge y se despliega como una respuesta a la necesidad —siempre presente, y más aún en tiempo de crisis— de mejorar la calidad de vida individual y colectiva, de ampliar el disfrute de derechos y libertades y de procurar una mayor cohesión social.

Contemplada en la perspectiva de la política pública local, la IS promueve modelos de toma de decisiones que favorecen la coordinación y el trabajo conjunto entre empresas, ciudadanos y grupos sociales. En este sentido, le corresponde a la administración local ejercer de vínculo entre todos los actores involucrados para potenciar los logros que

buscan las distintas iniciativas de IS; es el puente que franquea el tránsito de las fórmulas tradicionales (aunque básicas y necesarias) de innovación tecnológica y productiva a otras más amplias que abarcan objetivos vinculados de manera explícita o implícita con la prosecución de mayor cohesión y, por ende, la búsqueda de una mejor calidad de vida individual y colectiva a nivel local.

Aquí encontramos la definición de IS y los retos que plantea, de manera especial, para América Latina. Una cuestión es cierta: hablar en los términos expresados, buscar acuerdos, consensos, diálogo, trabajo conjunto entre sectores sociales públicos y privados en la búsqueda de un modelo de cohesión social, es un lenguaje nuevo para la región, acostumbrada en un período de tiempo no muy lejano a ser objeto de debates sobre mecanismos para salir de la pobreza como objetivo fundamental y en medio de escenarios políticos carentes de libertad.

Asociamos a la IS la idea de ser el centro de la conexión necesaria entre individuos, organizaciones e instituciones. En el marco de la IS se dan una variedad de formas y modelos diversos que llevan a modos diferentes de conexión de actores y recursos. En estos procesos, la figura del intermediario como coordinador de esfuerzos es fundamental. El intermediario también trabaja para acortar los espacios existentes entre sectores, disciplinas y campos de trabajo y desarrollo, a nivel local. El intermediario tiene perfiles diversos. O bien detecta procesos de

innovación y ve su posible aplicación en la esfera de lo local, o bien crea modelos e ideas que unen proyectos que ya están siendo aplicados en otros espacios, o bien es un emprendedor social que trabaja dentro de estructuras de empresas y organizaciones y desde ellas promueve la creación y aplicación de políticas de IS. La labor de intermediar en la creación y detección de procesos de IS y de espacios de innovación no se limita al sector público, sino que se extiende también al sector privado. Además de la del intermediario, la otra figura fundamental para el éxito de los procesos de IS es la del emprendedor.

Pero el papel del Estado en procesos de IS también es crucial. Tiene la obligación de (re-)construir un sistema de instituciones públicas que sean capaces de generar espacios de IS. A tal efecto, es necesaria la creación de agencias públicas de innovación y la incorporación (en el ámbito local y regional) de oficinas y departamentos de innovación, al igual que hasta ahora existían oficinas de promoción económica o comercial.

Los actores involucrados en procesos de IS (desde los individuos a las empresas e instituciones públicas) necesitan aunar esfuerzos, encauzar procesos y crear sinergias positivas. A tal efecto, es importante asegurar la circulación de información precisa y real sobre lo que está ocurriendo.

La IS es un proceso que puede florecer en América Latina, pues la región constituye un escenario próspero y proclive a ello,

si se mantiene una línea determinada de acción. Es no solo deseable sino posible contar con un conjunto de procesos simultáneos de innovación social en el conjunto del subcontinente.

En el marco de este documento, el concepto de IS se orienta a la apertura de un debate dirigido a la formulación de estrategias y líneas de acción de políticas públicas locales, centradas en América Latina. Asimismo, busca arrojar algunas luces para que, desde las administraciones locales, se renueve el modelo tradicional de innovación territorial y se avance hacia un modelo de IS más integral. En otras palabras, en primer lugar, se busca avanzar hacia una renovación que incluya, como espacios susceptibles de innovación, otros ámbitos relevantes de la vida social y no solo el tecnológico y productivo –como suele ser el caso cuando se habla de innovación. En segundo lugar, se busca definir y fortalecer la visión de una IS que, fruto de años de debate, abarca un conjunto amplio de acciones y que ha sido capaz de delimitar de manera clara su objetivo básico, la cohesión social.

Este estudio pretende mostrar experiencias generales que delimitan los campos de acción de la propia IS. En este sentido, pone en evidencia que la IS necesita contar con la información previa de los problemas a los que nos vamos a enfrentar. Diagnosticar el problema o los problemas es imprescindible para generar ideas y propuestas idóneas y sostenibles que deriven en las soluciones que la IS puede ofrecer. El próximo

paso es poner en marcha la solución ideada. Esta debe apuntar a generar nuevas maneras de pensar y de diseñar la realidad económica, política y social a nivel local. El cambio estructural deseado ha de alcanzar a grupos sociales, empresariales, modelos de desarrollo, leyes y regulaciones. Una vez conozcamos el impacto de la solución adoptada, deben crearse los mecanismos adecuados para difundir su posible utilización en otros espacios y lugares (de ahí la importancia de los espacios de apoyo de los intermediarios).

Por otra parte, este estudio presenta modelos adoptados en el campo de la acción pública, la gestión privada y la economía social que han permitido cerrar brechas sociales por medio de la creación de empleo y desarrollo, de mejoras de la gestión en la administración local, de ampliación de los espacios de participación democrática de los ciudadanos y de transparencia y claridad. Los ejemplos han permitido ponerle nombre a los procesos y nos sirven como instrumento de análisis y debate sobre su éxito.

Algunas conclusiones preliminares, que no son más que una invitación al debate y al diálogo entre los responsables de los gobiernos locales, regionales, entidades privadas y sociedad civil local, para aprovechar fortalezas y detectar debilidades para su posterior eliminación o, en su caso, minimización, constituyen la parte final de este estudio.

A. Acerca de la innovación social, de sus espacios y sus agentes en América Latina

La IS plantea en general la necesidad de contar con un variado conjunto de dinámicas puestas en marcha por un amplio abanico de actores animados por una finalidad esencial, que es un denominador común que rebasa el ámbito sectorial específico de cada intervención: generar ambientes propicios para la adopción de modelos y prácticas que mejoren la situación de las relaciones sociales y de los ciudadanos. Si un escenario de crecimiento económico se ve completado con la adopción de un conjunto de retos y de acciones claras en favor de la cohesión social, no habrá espacio para la duda, para la no concreción de las acciones a realizar.

Se trata de una finalidad que, en último término, siempre vincula directamente los procesos de desarrollo (económico, social, político, institucional, cultural) con la cohesión social, abarcando todo un conjunto de acciones individuales, de toma de decisiones colectivas y de búsquedas, explícitas o implícitas, de consensos entre los distintos actores de la sociedad, ya sean públicos o privados. Ese eje que une los procesos y articula las acciones es la búsqueda de una situación de equidad en la sociedad de América Latina, cuestión a la que hay que dedicar esfuerzo e imaginación.

La IS no es producto del azar, sino de acciones que se emprenden con una finalidad explícita y determinada en un

marco de libertades públicas. La libertad, el disfrute del conjunto de derechos y libertades individuales y colectivas en América Latina, es condición de partida en el logro de la IS, siendo como es parte de la definición del mismo término, y siendo como es una realidad clara en la actualidad de los países de América Latina.

La IS surge y es puesta en marcha por actores que, en definitiva, buscan favorecer la calidad de la vida individual y colectiva, mediante acciones que también llevan al disfrute de derechos y libertades, la promoción de dinámicas de cohesión, el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, las reformas político-institucionales del territorio, la transparencia y el buen gobierno local, la optimización de sus recursos económicos locales y la sustentabilidad del desarrollo.

La IS se proyecta y tiene vigencia dentro de un marco sectorial y temático de amplio espectro y puede provenir de una gama igualmente variada de agentes y actores. Tiene una dimensión claramente práctica, estrechos nexos con procesos y problemas de la sociedad, y propicia interacciones cooperativas, casi siempre novedosas y fructíferas, entre actores gubernamentales, empresariales, organizaciones de la sociedad civil, colectivos comunitarios, de la educación, el arte y la cultura, dando lugar a soluciones y abriendo opciones de actuación ante problemas y situaciones insatisfactorias de la vida local. Su espectro de actuación es amplio, y rebasa sobradamente el concepto tradicional de innovación, que suele restringirse

a la generación y difusión de mejoras tecnológicas aplicadas al proceso productivo, sin considerar las relaciones sociales y las formas de organización y de gobernanza. La IS incluye el cambio tecnológico propiamente dicho, pero este no agota su radio de acción, que incluye el capital social y la densificación y desarrollo del orden institucional de la sociedad. Para ser más concretos, el desarrollo tecnológico debe ser un instrumento básico del proceso de aparición y creación de espacios de IS. Se trata de establecer que el fin último de la evolución tecnológica es la mejora constante del servicio a los ciudadanos. Su puesta en servicio debe estar orientada siempre hacia el logro del bien común y de la cohesión social. Es factible que las empresas obtengan los beneficios económicos que la innovación tecnológica y su mercado les ofrece con la suma de estos avances en las dinámicas de IS.

Con todo, persiste la percepción de que la innovación es un proceso vinculado principalmente a medidas de corte científico-tecnológico, económico y productivo (por ejemplo, el Programa Europeo de Innovación 2020). Esta es la razón por la que el debate sobre la innovación a escala territorial continúa refiriéndose de manera prioritaria a la creación y el desarrollo de los llamados distritos industriales y, en especial, a la organización de clusters productivos (en ambos casos, tratando de impulsar formas novedosas de convivencia e interrelación funcional de 'empresas líderes', poseedoras de capacidades financieras y tecnológicas, y los tradicionales sectores

productivos locales). Por eso cabe insistir en que, tanto conceptualmente como en la práctica, la IS tiene aplicación en un espacio abierto y multidimensional en el que discurren e interactúan fuerzas y factores que inciden prácticamente en todos los ámbitos de la vida productiva, política, institucional, cívica, cultural y social de un territorio determinado.

La evolución del término IS desde la propia definición de innovación nos permite ir sumando aspectos relevantes al concepto que hacen que la interacción entre actores y modelos se lleve a cabo en un mismo terreno. Y esa acción se realiza de forma mucho más eficaz, en los términos de esta definición, en el ámbito de lo local.

Es evidente que la IS no es un proceso que se sustente únicamente en factores y recursos de orden local ni, de manera aún más extrema, individual. No sería posible su desarrollo sin la intervención multivariada a nivel local de emprendedores, organizaciones de la sociedad civil e instituciones técnico-educativas y gubernamentales locales de todos los niveles. Los procesos de IS tienen tras sí iniciativas y liderazgos, individuales o de grupo, volcados al cambio y, con frecuencia también, para ser viables, anuentes al trabajo cooperativo. En la base territorial o local de la organización social, el impulso de estos liderazgos debería ser totalmente compatible con una institucionalidad gubernamental proclive a la participación ciudadana y a la promoción de iniciativas innovadoras. En este sentido, la IS

es portadora de un gran potencial de vinculación del desarrollo local con la implantación de modelos incluyentes de formulación y toma de decisiones de política pública. Es decir, de esquemas cuyo diseño y definición involucren a grupos sociales, empresas y ciudadanos. Todo ello implica un proceso social complejo en cuyo marco los actores sociales generan iniciativas y abren opciones portadoras de nuevas formas 'del hacer' individual y colectivo para optimizar el uso de los recursos productivos, mejorar la calidad de la vida democrática y ampliar los espacios de participación ciudadana, de la esfera de las libertades y los derechos efectivos y su exigibilidad.

A la cuestión sobre si ese conjunto de acciones no pueden ser realizadas desde la esfera de la administración central, desde una visión del Estado nacional, la respuesta debe de ser la misma que hemos dado en otros debates abiertos. La adopción de las nuevas políticas de innovación social tiene un ámbito de diseño y ejecución que, si bien no es el local de manera exclusiva, sí lo es en lo esencial. Sería complicado defender modelos, y más aún en la actual coyuntura económica y social, basados en un escenario nacional, por pequeño que sea el territorio. Se trata de aprovechar la positiva coyuntura económica de América Latina y diseñar un nuevo modelo predestinado al éxito y no al fracaso.

En relación con las políticas públicas, la IS supone la promoción de opciones novedosas que, casi inevitablemente,

tienen importantes implicaciones valorativas con respecto a la eficacia y la eficiencia de la acción gubernamental en la tarea de contribuir al progreso de la sociedad local —sus posibilidades de sostenibilidad a lo largo del tiempo. Una razón profunda de dicha valoración es la necesidad de que los ciudadanos perciban que los mecanismos de diseño y ejecución de las políticas públicas son efectivamente capaces de dar solución a un conjunto variopinto de cuestiones: la seguridad, la movilidad, la disposición y apropiación de los espacios públicos, la asignación de los recursos fiscales y financieros, las oportunidades educativas y sanitarias, la equidad en la entrega y disfrute de servicios básicos, y, en este caso específico, las necesidades del 'mejor hacer' con medios innovadores.

Es claro que la gestación y el despliegue de iniciativas de IS no dependen exclusivamente de las instituciones públicas ni están determinadas por ellas. Sin embargo, en contextos de gobernabilidad democrática, las instituciones públicas pueden y deben incentivar su surgimiento y desarrollo. Por cuestiones que van desde lo legal a lo histórico, la administración central tiene responsabilidad respecto de la creación de estos espacios de IS local. América Latina debe aceptar la necesidad de crear, si aún son inexistentes, instituciones de gestión a nivel regional y local, y lo que es igualmente importante, dotarlas de medios y de personal preparado.

Pero la administración pública local también puede ser ella misma un centro

generador de IS en todos sus ámbitos. En democracia, los gobiernos locales son promotores natos de IS debido a que dos de sus atributos esenciales, lo 'nuevo' y el 'cambio', suelen estar profundamente arraigados, por razones diferentes pero igualmente válidas y legítimas, en las voluntades y objetivos de quienes participan en la competencia política. Lo nuevo y el cambio son más controlables si se plantean desde una esfera política próxima a los ciudadanos, lo local. Por el contrario, en escenarios de mayor amplitud, las cuestiones de control y transparencia se diluyen.

El temor al futuro cercano es un componente importante en la vida de la sociedad, y ocupa un lugar prioritario en las preocupaciones de los ciudadanos. Los países de América Latina están lejos de ser una excepción al respecto. Los problemas de seguridad son causa principal de ansiedad entre la población. La inseguridad está directamente relacionada con la falta de cohesión social y, por tanto, con todos los problemas sociales y económicos derivados de la desigualdad y la falta de perspectivas de futuro. La seguridad no se combate de manera exclusiva con el uso de la fuerza, potestad de las instituciones públicas. Más bien es una realidad en que el instrumento coercitivo es posiblemente uno de los que hay que aplicar en un marco de un conjunto de medidas que de verdad combatan la inseguridad. Y de ello saben, y mucho, los ciudadanos que viven inmersos en ciudades de América Latina donde la violencia es una realidad

constante. Los casos y ejemplos de las acciones mixtas de prevención, lucha contra la desigualdad y acciones coercitivas en zonas de 'favelas' de Brasil, especialmente en la ciudad de Río, demuestran que solo poniendo sobre la mesa acciones de política pública de fomento del desarrollo inclusivo se acaba con la delincuencia, y esta lucha es mucho más eficaz si las propias poblaciones de las zonas en cuestión no son únicamente meros observadores, sino que participan desde el principio en el diseño y adopción de estas acciones.

En esta perspectiva, la IS puede revestir para la ciudadanía el carácter de una fuerza de acción para la prosecución de objetivos muy específicos y particulares de cohesión social en sus diversas dimensiones fundamentales: inclusión, equidad, legitimidad, participación, reconocimiento, pertenencia.³ Dicho de otra forma, la IS es un instrumento portador de un enorme potencial de iniciativas e intervenciones ciudadanas en pro de la construcción de «una comunidad socialmente cohesionada en la que [para emplear la formulación de la propia Oficina de Coordinación y Orientación de URB-AL III] los ciudadanos compartan un sentido de pertenencia e inclusión, participen activamente en los asuntos públicos, reconozcan y toleren las diferencias y gocen de una equidad relativa en el acceso a los bienes y servicios públicos y en cuanto a la

3 Se trata de las 'seis dimensiones básicas' de la cohesión social mencionadas en Godínez (2007).

distribución de la riqueza. Todo ello en un ambiente donde las instituciones generan confianza y legitimidad y la ciudadanía se ejerce a plenitud».

Los factores de orden general y de escala macro económica y social, que en la perspectiva de las políticas públicas dependen ampliamente de decisiones y criterios fijados por los gobiernos nacionales, son determinantes en la prosecución de la cohesión social. No obstante, como se verá más adelante, en la experiencia internacional y en la latinoamericana obtenemos numerosos ejemplos de promoción e instauración de exitosas dinámicas de cohesión social en los ámbitos locales de los países.

Una enseñanza general de dichas experiencias es que una estrategia expresa de vinculación entre las políticas públicas locales de desarrollo económico y de cohesión social abre más fácilmente la puerta para el diseño y ejecución de líneas de acción eficaces y eficientes para corregir, en la base territorial de la sociedad, algunos de los desequilibrios estructurales que genera el propio sistema, empezando por aquellos que propician y reproducen dinámicas de exclusión. En el contexto territorial o local, las iniciativas de IS suelen, con mucha frecuencia, propiciar prácticas novedosas y fructíferas a favor del desarrollo económico, el aprovechamiento de los recursos y factores en una perspectiva de productividad y sustentabilidad, la formación y densificación del capital social en sus más variadas formas

y manifestaciones, el rediseño de la arquitectura institucional en sentidos favorables a la ampliación de los espacios de la gobernabilidad democrática y la participación de los ciudadanos.

En tal sentido, la IS puede considerarse como un concepto operativo en el análisis de la dinámica del desarrollo local (entendido en su integralidad, es decir, con objetivos y logros efectivos en materia de cohesión social), de su evolución, de su transformación.

De esta manera, el ‘desarrollo local’ emerge como un terreno fértil para las iniciativas de IS, como un vector privilegiado para la generación de intervenciones de variado tipo, tanto privadas como gubernamentales, orientadas a la transformación y la mejora de aspectos específicos que afectan a las condiciones de vida de las gentes y la colectividad en la base territorial de los países.

La experiencia internacional y latinoamericana de las últimas dos décadas en materia de desarrollo local también muestra que, cuando las iniciativas de IS se tornan un factor detonante de cambios y transformación, suelen revestir una o varias de las siguientes características y motivaciones generales:⁴

1/ Ser sensibles a la adopción de un nuevo modelo económico, cuyos cambios precisarían a escala global un largo

4 Es claro que la enumeración de dichas características y motivaciones no pretende ser exhaustiva ni establecer un ‘orden condicional’ para el despliegue de la IS a escala territorial.

período de tiempo, pero que a escala local pueden ser instaurados en plazos relativamente cortos. Facilitará su implantación y la eficacia y premura en su ejecución si estos cambios y propuestas son fruto del consenso de los actores que interactúan en la esfera de lo local.

2/ Ofrecer respuestas creativas al reto de lograr una mejor articulación y coordinación entre los sectores productivos y los consumidores a nivel local, haciendo más eficaz el mercado. La mentalidad del consumidor ha cambiado y lo sigue haciendo. Si bien a nivel nacional este cambio no es tan notorio, ni por parte de los productores ni de los creadores de mercados, sí lo es a nivel local, donde se perciben de manera nítida los cambios en el seno de los consumidores. Cambios que hacen referencia a una compra menos compulsiva, más racional y acorde con principios como el respeto al medio ambiente, el consumo de productos más ecológicos y cuestiones similares. La pregunta, por otro lado, sería si este cambio en las dinámicas del consumidor se está produciendo en América Latina o es una cuestión que solo se da en espacios del mundo desarrollado. En este aspecto cabría decir que el cambio, ciertamente, se está produciendo en América Latina, si bien a un ritmo más pausado que en otras zonas del mundo. Y, en cualquier caso, sí sería acertado decir que este proceso de cambio de mentalidad debe ser fomentado entre los consumidores de América Latina. Y esta cuestión claramente pertenece a la esfera de las empresas en mayor medida. Unas empresas que deben cuidar hasta el extremo todo lo relativo al cómo, con qué,

dónde, a qué precio y con qué publicidad son puestos en el mercado los productos.

3/ Contribuir a mejorar los dispositivos de coordinación multinivel, intrasectorial e intersectorial, de la políticas públicas, con la finalidad inmediata de optimizar a favor del territorio el uso de los recursos de las administraciones públicas (local, subnacional y central) y la finalidad última de contribuir a la generación de cohesión social mediante acciones de IS. Estos objetivos proveen el paraguas adecuado para plantear fórmulas novedosas de coordinación entre los actores involucrados.

4/ Reforzar el papel, las responsabilidades y las acciones de la administración pública en materia de cohesión social. En un momento en el que la gestión de lo público está bajo sospecha permanente, la propia acción pública necesita encontrar una razón por la que su labor y presencia se convierta en imprescindible. La IS, y concretamente su necesidad de coordinación entre las instituciones públicas, le da un espacio único y novedoso y una razón de ser al sector público.

5/ Crear condiciones para compatibilizar el desarrollo económico local con imperativos de sostenibilidad social y medioambiental. El cambio de mentalidad de los consumidores se manifiesta de manera más clara en la relación entre crecimiento y conciencia medioambiental. Así, cuestiones como la recogida de residuos de manera separada para su posterior reciclaje solo podrán ser exitosas

en América Latina si se diseñan como parte de una acción exclusivamente local, y con los ciudadanos como actores.

6/ Fortalecer las bases de operación de las microempresas, pequeñas y medianas empresas para apuntalar su aporte fundamental a la densificación del tejido productivo local y la creación de empleo decente para la fuerza de trabajo del territorio. La relación con los dueños de las empresas, si estas son de carácter local, aleja la idea de la frialdad en la dinámica empresarial, donde los responsables, los accionistas o los encargados son parte de la visión diaria de la empresa.

7/ Contribuir al surgimiento y desarrollo de nuevos modelos empresariales que pongan en valor características, factores y valores idiosincrásicos del territorio. Desde cuestiones culturales e históricas hasta el propio respeto a las tradiciones y formas de vida de grupos minoritarios o étnicos. Estas nuevas ideas, que hasta hace poco tiempo no eran sino parte de un 'pasado' que había que olvidar, ahora son la puerta hacia una nueva manera de entender positivamente las tradiciones. Y esta cuestión en América Latina se torna prioritaria; no es posible entender una IS en la región sin la aceptación de las diferencias.

8/ Fortalecer las capacidades de la administración pública local en todas sus dimensiones: gestión, fiscalidad, diseño, ejecución, rendición de cuentas, transparencia. La reforma de la administración pública debe empezar por lo local. En el caso de América Latina,

estamos hablando de crear mecanismos que no existían de acción administrativa local y que en otras zonas del mundo sí que han sido diseñadas y han resultado eficaces.

9/ Ampliar los espacios de libertad, seguridad, democracia y participación ciudadana en la sociedad local. La crisis de la democracia se manifiesta ciertamente en, por ejemplo, la ausencia de mecanismos de participación real por parte de la ciudadanía en la vida política, lo cual les aleja de la acción democrática y, por tanto, afecta de manera concreta a la esencia de la misma. Ampliar estos espacios, crearlos o mantenerlos, es una tarea mucho más real si se hace a nivel local. Ello incluye la lucha frente a la aparición de procesos de fanatismo político, de xenofobia o de radicalismo intransigente entre algunos grupos sociales, que hoy se ven fuera del sistema por múltiples razones.

10/ Involucrar a los todos los agentes públicos, privados y de la sociedad civil en prácticas específicas que redundan en beneficio de la colectividad, de los individuos y de la vida cotidiana. Ello supone y conlleva un cambio en la definición de objetivos en la ejecución de la IS como algo que afecta al conjunto de los actores. El concepto del beneficio económico puro debe dar paso a un nuevo concepto de beneficio unido al bien común como factor clave.

En breve, conceptualmente y a la vez desde un punto de vista operativo, la innovación, aplicada al desarrollo, tiene una

connotación originalmente tecnológica, cuyo campo de aplicación se ha ido transformando paulatinamente hasta abarcar una amplia serie de dinámicas de orden organizacional y social. Como tal, la IS (incluyendo su dimensión tecnológica) responde en el ámbito local y territorial de las naciones a dinámicas específicas de transformación de las relaciones sociales y de la gobernabilidad.

B. El desarrollo territorial y la innovación social: algunas precisiones sobre una relación compleja en América Latina

La vinculación entre desarrollo local y territorial e IS es ciertamente compleja y su configuración práctica no está predeterminada. Por su naturaleza, esta vinculación discurre en un espacio abierto y responde de manera específica a cada circunstancia concreta. En la perspectiva propia del presente documento, la del desarrollo local en América Latina, puede, sin embargo, atribuirse un sentido general a dicha vinculación: impactar de manera positiva en la mejora constante de las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos, fortalecer sus capacidades y potenciar nuevos campos de acción y participación, frenar y revertir las dinámicas de exclusión social y reforzar la gobernabilidad democrática. América Latina tiene todas las capacidades previas necesarias para aplicar de manera exitosa esta perspectiva de presente. Por otro lado, no se trata de promover acciones para un

futuro más o menos cercano o lejano. Se trata de hablar de soluciones concretas para el mañana inmediato. Y la realidad es que la aplicación de acciones de IS en América Latina conlleva la aparición de un conjunto de realidades que van formando una cadena, que conduce de manera directa al logro de la cohesión social.

La IS tiene un fuerte contenido contextual. Esto quiere decir que a escala territorial depende fuertemente de la trayectoria específica del desarrollo de la localidad en cuestión. La gestación, la difusión y la adopción de iniciativas de IS se inscriben siempre en una historia territorial particular, lo que equivale a decir que están ancladas en modos, si no únicos, sí en cambio específicos de organización de relaciones sociales y humanas que tienen una gran carga cultural e idiosincrásica (valores, normas, tradiciones, comportamientos, aspiraciones, identidades culturales).

Si, como afirman algunos expertos (véase por ejemplo Moulaert and Hamdouch, 2006), las relaciones sociales y humanas son auténticos vectores de integración y aprendizaje en el ámbito local y territorial, su importancia es central en toda tentativa de responder a la satisfacción de las necesidades de la población. Ahora bien, la eficacia y la eficiencia de dichas tentativas dependen en un alto grado de la capacidad de organizar y dar curso a las relaciones sociales por medio de formas y arreglos institucionales que sean capaces de anclarse en valores propios de la comunidad local o territorial y al mismo tiempo movilizarlos. Este

imperativo pone de manifiesto la relevancia y la influencia de las formas idiosincrásicas de gobernanza,⁵ tanto para la identificación de necesidades como para la movilización de los recursos requeridos para satisfacerlas. En este punto –según se verá a continuación– el papel de la IS se torna estratégico y puede devenir un eficaz mecanismo de inclusión.

La experiencia del desarrollo muestra fehacientemente que el solo crecimiento del producto no es garantía de una reducción efectiva de la exclusión social bajo cualquiera de sus formas. Son numerosos los ejemplos de cómo dicho crecimiento, incluso en tasas elevadas, puede acompañarse de una polarización social creciente y de la marginación de amplias capas de la población, lo que tiene consecuencias nefastas sobre el tejido social, las aspiraciones de equidad y el desarrollo. La integración nula o subóptima de una parte de la población a los mecanismos del mercado da lugar a diversas formas de exclusión social. Como lo muestran algunas investigaciones,⁶ dicha exclusión se traduce en formas de organización de la oferta y la demanda que no integran del todo las necesidades de la población marginada. En la perspectiva local y territorial se impone entonces

una concepción del desarrollo a la vez más amplia e inclusiva en la que la innovación –que en este sentido está muy vinculada a la noción de ‘buenas’ o ‘mejores’ prácticas– rebasa por necesidad su dimensión meramente tecnológica para abarcar el conjunto de las relaciones sociales. En este contexto, la noción de necesidad⁷ se impone por su capacidad para dar cuenta de carencias cuya demanda no puede ser identificada por las señales del mercado.

Si, como aquí sostiene, la IS es de verdad un factor del desarrollo, será entonces por su capacidad de contribuir a satisfacer, con ‘mejores prácticas’, las necesidades de la población. Ya se señaló

5 En el marco de este documento se entiende por *gobernanza* «la acción y el efecto de gobernar y gobernarse», y por *governabilidad* la manera «cómo» se gobierna prestando atención a la estabilidad política. Véase F. Mayorga y E. Córdova (2007).

6 Véase F. Moulaert (2008).

7 La noción de necesidad hace referencia a un estado de carencia de aquello que es útil para el desarrollo personal y la integración social. La necesidad se manifiesta cuando se da una carencia o limitación en los medios para satisfacer determinadas aspiraciones humanas, materiales o simbólicas. Una necesidad humana se define como necesidad social cuando es compartida por un número considerable de personas, lo que la legitima para exigir respuestas por parte de las instituciones social y formalmente establecidas. Se trata pues de ‘necesidades sentidas’ en una sociedad dada. El significado de necesidad social va unido a la evolución del ser humano, a la potenciación de su desarrollo. En sentido estricto, la distinción entre necesidades humanas y sociales no existe. Limitarse a solo considerar como necesidad las urgencias vitales, equivaldría negar el progreso de los distintos colectivos sociales, sin diferenciación de sus especificidades. No todos los seres humanos padecen las mismas carencias, y es precisamente su entorno el que va marcando, de variadas formas, los retos a superar. Véase Rubí i Martínez (1991).

que hay un sinnúmero de necesidades que el mercado no puede satisfacer y su atención demanda diversas formas de intervención: desde la solidaridad hasta la institucionalización de respuestas por parte de las entidades gubernamentales, pasando por la acción organizada de los propios actores privados y la sociedad civil. Por diversas razones (la reciprocidad, los sentidos de identidad y pertenencia, etc.), todos estos actores de la sociedad local contribuyen a crear una capacidad local o territorial de satisfacer necesidades. Dada su capacidad de integrarse en las relaciones sociales y su potencial para contribuir a satisfacer necesidades concretas, la IS cobra aquí un enorme sentido.

Como ilustra el catálogo de algunas experiencias que se citan en el siguiente apartado de este documento, la IS cobra plena pertinencia para el desarrollo cuando sus intervenciones, además de producir progreso tecnológico, logran sobre todo poner en valor iniciativas originales que hacen intervenir relaciones no mercantiles (o ajenas al mercado) para primero identificar y luego responder a necesidades concretas de la sociedad local. El rango de estas necesidades es amplio (vivienda, alimentación, empleo, problemas de género, educación, cultura, derechos fundamentales, participación ciudadana, etc.). La mayoría de las experiencias de IS que se identificarán a continuación muestran que son variadas y novedosas las maneras en que las dinámicas y las relaciones sociales no sujetas a la lógica mercantil pueden contribuir a mejorar la inclusión social.

Cabe insistir en que dichas maneras de atender algunas necesidades tienen un marcado acento territorial y local. Y también en el hecho de que el factor que asegura el vínculo entre la correcta identificación de la necesidad y la formulación de una respuesta funcional dirigida a satisfacerla total o parcialmente es una intervención específica de IS. También es importante considerar que la IS es un componente fundamental de procesos que por su naturaleza suelen tener mayor impacto a escala territorial y local, como distintas experiencias de desarrollo ‘alternativo’, ‘integrado’, ‘verde’, ‘solidario’, o de la llamada economía social. Su capacidad de incrustarse en las relaciones sociales es, a un tiempo, razón y consecuencia de la facilidad con que distintas iniciativas de IS generan modos de interacción originales y novedosos que son coherentes con los factores idiosincrásicos (costumbres, valores, normas, cultura, tradiciones). Al ser parte de, y tomar en cuenta, la trayectoria del desarrollo, la IS es un factor que permite poner en valor el territorio y sus potencialidades, tanto materiales como simbólicas.

Por tanto, entendida en sentido amplio, la innovación es un mecanismo de renovación de las prácticas sociales y sus expresiones institucionales con gran potencial de impacto —casi siempre localizado, pero también significativo— a escala local y territorial. En tal sentido, y a esta escala, una política pública de IS se orienta a desarrollar y apoyar formas novedosas de gobernanza que den lugar

a arreglos institucionales *ad hoc* ante necesidades concretas, cuya satisfacción pone por lo general en interacción a varios agentes y factores vinculados con el bienestar y el desarrollo. En la perspectiva del territorio y de las políticas públicas, el verdadero interés de la IS

consiste en su capacidad intrínseca de incorporar el hecho de que el desarrollo local y territorial es un proceso fundamentalmente endógeno y a la vez multidimensional que está lejos de agotar sus horizontes en los aspectos meramente cuantitativos del crecimiento económico.

4. Experiencias y ejemplos de innovación social a escala local y territorial y su aplicación en América Latina

Introducción

En función de lo sostenido hasta aquí, es evidente la necesidad y la pertinencia de reforzar todos los mecanismos al alcance de las administraciones públicas locales para reforzar las dinámicas de IS. Facilitar la generación y difusión de intervenciones de IS es esencial en la búsqueda de respuestas efectivas a un variado arco de demandas de la sociedad local –demandas cuya naturaleza, alcance y peso específico no están predeterminados, que se definen en función de situaciones específicas y particulares. A continuación se ponen a consideración algunas experiencias relevantes de IS en las que el papel preponderante de distintos actores –gubernamentales, privados, de la sociedad civil– da cuenta del carácter polifacético de la innovación en el proceso de desarrollo territorial y local. Encontramos desde el año 2004 un importante trabajo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de evaluación y análisis de proyectos de IS que se han desarrollado en la región (Rodríguez Herrera y Alvarado Ugarte, 2008), agrupados en áreas de actuación, que bien nos pueden servir para ver su proceso evolutivo en el tiempo. Y, de paso, poder empezar a diseñar nuevos modelos de acción, ya que la IS debe estar acorde con los procesos históricos de cada momento, y en América Latina, como en el resto del mundo en buena medida, la sociedad cambia a un ritmo vertiginoso. La CEPAL, en su labor de identificación de las casi 5.000 experiencias en IS en el subcontinente,

pretende enfatizar la importancia que tiene la IS en el logro de los Objetivos del Milenio así como avanzar en la mejora de las capacidades y de la calidad de vida de los ciudadanos, promoviendo la aplicación masiva de estas medidas y dotándolas de la difusión adecuada para que sean de común conocimiento y de posible aplicación en otros lugares.

La CEPAL establece que, para que un proyecto de IS en América Latina sea exitoso y eficaz, debe tener como características comunes «una amplia participación de la comunidad en diferentes etapas del proyecto, desde la definición de las necesidades que le dieron origen, la consideración y selección de las alternativas para atacar el problema, la ejecución y el seguimiento del mismo; una importante capacidad de construir alianzas con el sector público, organizaciones de la sociedad civil nacional o internacional. Tiene que haber una visualización de esa alianza con el Estado, hay que construir alianzas entre los diferentes sectores de la comunidad; una sinergia entre el conocimiento ancestral y el conocimiento técnico o ‘moderno’; una apropiación de la innovación por parte de la comunidad, incluyendo no solo a sus líderes sino también al conjunto de los beneficiarios o participantes en las acciones; un liderazgo individual, interno o externo a la comunidad, que surge al afrontar los problemas que se van presentando; y un liderazgo institucional, que igualmente puede ser interno y externo a la comunidad» (Rodríguez Herrera y Alvarado Ugarte, 2008).

A. Innovación social y sector público

Desde el sector público, la IS corre con frecuencia el riesgo de aparecer como marginal frente a otras acciones más tradicionales y de mayor escala. Pero como se ha argumentado, la IS precisa de la eficacia en la acción del sector público para devenir un factor de renovación del desarrollo y del consecuente cambio social. Ello sitúa el sector público local como un espacio para la innovación que precisa de un cierto tiempo para su adecuación a una nueva cultura de la acción pública.

La administración pública cumple con un papel básico como factor estratégico de los procesos de innovación cuando soporta acciones encaminadas a identificar necesidades y a detectar campos donde existen mayores brechas sociales, cuya solución la dinámica del mercado no puede afrontar. Se trata de que el sector público defina y seleccione alternativas ante acciones de IS concretas.

El sector público debe ejercer un papel de promoción y hasta de liderazgo de los procesos de IS. Para ello, los funcionarios locales deben contar con capacidades para detectar aciertos y fallos de la política pública y para estar en constante proceso de aprendizaje y mejora. El liderazgo individual desde dentro de la institución y el liderazgo como tal que debe desempeñar la institución pública de referencia. Y en gran medida debe ser la propia institución pública la que difunda las acciones y sus consecuencias ante otras administraciones, por medio

de infinidad de instrumentos, casi siempre utilizando las nuevas tecnologías de la comunicación.

La administración pública debe apoyar la innovación con incentivos diversos, pero sobre todo no debe entorpecerla ni dificultarla. Se han de crear espacios para la innovación y el debate interno. Un ejemplo pertinente es el de 'Atelier 27', un taller mensual organizado por las 26 regiones francesas cuya función es reunir pequeños grupos de trabajo entre funcionarios de las regiones, políticos, expertos y ciudadanos para debatir sobre nuevos escenarios de la realidad cotidiana en las localidades y ciudades, cómo mejorar escuelas, transportes locales, regeneración de espacios sociales, etc. En América Latina, donde las instituciones deben impulsar la construcción de espacios de cooperación principalmente transfronteriza, sería recomendable replicar modelos como el 'Atelier 27' en determinadas zonas geográficas y con fines concretos. Por ejemplo, en reuniones de trabajo y coordinación entre municipios limítrofes entre México y Guatemala ya se comparten ideas y propuestas y se están desarrollando acciones de coordinación conjunta.

También es importante dedicar fondos públicos para la innovación, por ejemplo, un porcentaje de los ingresos locales, para apoyar el riesgo en pequeños proyectos creativos. Algunas localidades europeas destinan a ello el 1% de sus ingresos. Este modelo está en deterioro en muchos de los municipios que anteriormente los han puesto en marcha en Europa debido a la crisis financiera.

En América Latina, por su parte, para avanzar en esta línea será necesario superar el problema de la corrupción en la concesión de estos fondos mediante procesos de control y transparencia.

Es necesario recabar apoyos desde el Estado central, por los que las administraciones locales deben competir, dejando libertad en su aplicación a los mismos municipios. Esta práctica ciertamente extendida en Europa, especialmente en Gran Bretaña con casos muy concretos de éxito y manifiestamente conocidos, cuenta en América Latina con tres serios contratiempos para su aplicación. En primer lugar, la necesidad de nuevas políticas fiscales, con derivaciones en la fiscalidad local, que hoy aún no existen. En segundo término, la falta de confianza en las instituciones locales con importantes carencias en materia de control. Por último, la complicada cesión del diseño de las acciones a las entidades locales partiendo de una tradición en la que las líneas estratégicas de actuación eran definidas desde el Estado central.

Otro elemento importante es dotar de incentivos económicos y salariales a los empleados públicos para el fomento de proyectos de IS. Los bajos salarios del sector público a nivel local y regional pueden verse complementados con incentivos en la aplicación de criterios de IS y con base a su posterior seguimiento.

Es oportuno incluir cláusulas sociales, como beneficios fiscales por contratar a discapacitados, grupos de riesgo o desempleados, en los códigos normativos

de las administraciones locales. El abandono de ciertos sectores sociales es un problema que puede ser afrontado solo desde la acción institucional pública, si bien su financiación puede provenir de la iniciativa privada. A tal efecto, se pueden otorgar beneficios fiscales locales al donante, así como el reconocimiento público de su labor, dando nombre, por ejemplo, a plazas o calles de las ciudades. La manera de implicar a los donantes no será solo con beneficios fiscales, sino también con ese importante aspecto del reconocimiento público. En ciertas partes del mundo así se hace ya y funciona.

El sector público también puede aplicar medidas concretas en el campo de la rendición de cuentas, con nuevas formas de consulta, participación y control presupuestario, innovación democrática, fiscalidad local, legislación y regulación local.

1/ El presupuesto participativo, innovación de origen latinoamericano muy conocida y ahora muy difundida, permite definir y priorizar el gasto por parte de los ciudadanos, tal y como ya se realiza, entre muchas otras ciudades, en Ontario (Canadá), Medellín (Colombia) o Porto Alegre (Brasil), donde se originó esta innovadora forma de participación ciudadana. La Ciudad de México tiene previsto implantarlo en los presupuestos del año 2013.

2/ Conceder subvenciones públicas locales solo a proyectos que los ciudadanos decidan, como el programa 'Ayuda a un parque de Londres,' por medio del cual la

población decide un orden de prelación sobre qué parques precisan ser arreglados. Conceder a los ciudadanos de las ciudades latinoamericanas la posibilidad de decidir a dónde van los escasos recursos en sus ciudades es un ejercicio de democracia plena.

3/ La fiscalización de las finanzas públicas se está realizando de manera exitosa en diversos lugares de América Latina. El caso del estado de Maringá, en Brasil, ha sido objeto de ciertas atenciones y del reconocimiento de la CEPAL. En 2006, desde varios sectores sociales e institucionales, se creó el Observatorio Social como una herramienta de control para prevenir el desvío de fondos. Los miembros del Observatorio acompañan a la institución pública local en todas las fases de las licitaciones y concesiones. Esto ha facilitado la sensibilización de la población, que certifica que sí se puede controlar el robo y el fraude. También se creó una sociedad civil, con participación del poder ejecutivo, legislativo y sociedad, que ha logrado que mejore la percepción del pago de impuestos, la inversión pública y la transparencia. El éxito hizo que la labor se ampliara a la supervisión total de los gastos derivados de la acción pública, y hoy día es un modelo de cooperación entre el sector público y la sociedad civil, donde expertos de ambos círculos revisan pliegos de condiciones, precios, calidad, objetivos de seguimiento y plazos del trabajo. El Observatorio Social se ha consolidado en América Latina como modelo de mecanismos de prevención del fraude y de la mejora de la confianza en las instituciones.

4/ Determinar los presupuestos municipales por medio de internet, como el proyecto *'Budget Allocator'* en Australia. Si bien es cierto que en la actualidad muchos hogares en América Latina carecen de acceso a la red, no es menos cierto que el propio Ayuntamiento puede habilitar instalaciones comunitarias de nuevas tecnologías con el apoyo de algunas empresas privadas del sector. En los municipios pequeños estas instalaciones pueden, además, servir como plataforma de formación tecnológica de los ciudadanos.

5/ Impuestos locales 'variables'. Reducir impuestos a los hogares cuyas instalaciones sean parte de proyectos sustentables de recogida de basuras seleccionadas y compensarlos con subidas impositivas a los que no lo hacen (Municipalidad de Harlow, Gran Bretaña).

6/ Impuestos extras voluntarios, de libre aceptación por parte de los ciudadanos para acciones concretas, como hizo la administración municipal del alcalde de Bogotá, Antanas Markus, preguntando a los ciudadanos por una tasa impositiva extra del 10 por ciento.

7/ Pago a los ciudadanos de ayudas por medio de 'fichas' en vez de dinero, que pueden ser empleadas en el consumo de productos locales o el uso de transporte público local (Curitiba, Brasil).

8/ Crear empresas mixtas locales para fomentar programas de energía sostenible, como el Working Borough Council and the London Climate Change Agency (LCCA).

9/ Crear entidades mixtas público-privadas para el mantenimiento de áreas locales concretas, escuelas e infraestructuras sobre todo.

10/ Fomentar el Desarrollo Territorial Rural como un elemento de transformación productiva desde las instituciones locales que permita terminar con el círculo vicioso de la exclusión social rural y lograr la sostenibilidad de estas áreas. El acceso a salarios dignos de los agricultores de zonas rurales constituye uno de los pilares del proceso de transformación social en América Latina, donde existen profundas brechas entre la ciudad y el campo.

11/ Poner en marcha proyectos experimentales de desarrollo con dinero público en áreas de especial problemática social y económica. América Latina tiene en este apartado el reto de lograr derivar a zonas y comunidades indígenas inversiones públicas que garanticen el progreso rural indígena.

12/ Evaluar periódicamente y premiar el buen trabajo realizado en materia de IS por el sector público local, incentivando a los empleados.

13/ Contratación de expertos 'Animadores para la innovación', que trabajen junto a los empleados públicos para desarrollar ideas sobre la mejora de los servicios que proveen (Municipalidad de Trondheim, Noruega).

14/ Acreditar a servidores públicos para ejercer de agentes de promoción comercial, asesorando e instruyendo al sector privado.

15/ Gestión eficaz del 'voluntariado local' para la mejora de sectores públicos deficitarios, como las escuelas o el servicio de atención a los ancianos.

16/ Implementación, desde lo público local, de proyectos de carácter social que ya no serán realizados por el Estado central. Se trata, por ejemplo, de un proyecto realizado en Costa Rica para atender a los emigrantes que cada año acuden a trabajar como temporales en la recolección del café. Era preciso dar cobertura a una población no nacional, sumamente vulnerable en cuestiones de salud, por medio del sistema de salud público de Costa Rica. Es un ejemplo de IS en materia de protección y atención a minorías vulnerables, sensibilizando a los empleadores, desplazando equipos médicos, traduciendo los mensajes y los consejos de salud y de limpieza. La implementación demostró que no solo es posible cubrir de manera digna la atención a estos emigrantes, sino que además no aumenta en exceso el coste para el sector público, al reducir la acción de los servicios de urgencias por métodos preventivos. Los servicios de atención sanitaria se mejoraron especialmente en el sector infantil, donde la falta de escolaridad y de medios económicos se había convertido en una amenaza para el propio sistema de salud. La idea inicial de hacer que los trabajadores y sus familias acudieran a los centros de salud no resultó efectiva. Había que ir hasta donde vivían con sus familias y atenderlos en su lugar de trabajo. Así, pequeños grupos de trabajo fueron enviados a estos enclaves para ofrecer charlas de

prevención en materia sanitaria, derechos migratorios, derechos laborales y civiles y primeros auxilios. Luego de la charla se iniciaba la atención médica, que incluía medidas antropométricas, desparasitación y vacunación, suministro de métodos anticonceptivos, etc. Por otra parte, se trabajaba con los cafetaleros para promover la mejora en las condiciones de sus viviendas, en especial los servicios sanitarios, tanto en las casas como en las plantaciones. Este programa ha llevado a la creación de una forma de reconocimiento denominada 'Finca Sana', que se otorga a aquellas propiedades que han mejorado las condiciones de vida de los indígenas. Este programa se desarrolla con el apoyo de la Organización Internacional de Migraciones y en convenio con el UNFPA de Panamá.

B. La innovación social y la sociedad civil

La sociedad civil ha visto ampliado su marco de actuación e influencia en las dinámicas de IS con la presencia de un nuevo modelo de economía social sin ánimo de lucro. Se trata de una de las más eficaces fuentes de innovación social local, mediante el trabajo y las ideas de las ONG, movimientos sociales y asociaciones. La labor de 'socios' de las instituciones públicas y de 'socios comerciales necesarios' del sector privado está en franco crecimiento a nivel local, especialmente por los nuevos ingresos de fondos de donaciones directas de los ciudadanos o con la dinámica de ofrecer y

abrir espacios públicos para la captación de recursos filantrópicos.

Algunos ejemplos prácticos de la labor de la propia sociedad civil pueden ser:

1/ Dar espacio a los jubilados, al sector de la sociedad que ya no es 'útil', implicando a los mayores en procesos de cooperación con colectivos desatendidos, como es la infancia. El caso del proyecto⁸ liderado por la Fundación Mempo Giardinelli en el Chaco (Argentina) busca estimular en los niños y niñas el gusto por la lectura mediante el voluntariado de personas mayores, lo que ha ampliado el diálogo intergeneracional y favorecido el protagonismo de la gente mayor. En términos de IS, el proyecto supone una mejora en la calidad, la comprensión y una mayor práctica de la lectura por parte de los niños/as. El proyecto reúne a voluntarios con vocación y deseo de leer cuentos, les capacita en el uso de la voz y los gestos y organiza su visita a escuelas y hospitales pediátricos.

8 «Abuelas Cuentacuentos promueve la tradición de la lectura intergeneracional en la primera infancia como práctica cultural que transmite valores estético-educativos y genera, en el más largo plazo, una mayor demanda de lectura y bienes culturales. Los niños se benefician con esta afectuosa estrategia formadora de habilidades que influyen en su rendimiento escolar y las voluntarias rompen el aislamiento social propio de la tercera edad y se sienten valoradas. En ocho años, se ha extendido a casi todo el país, con 2.000 abuelas voluntarias que leen cuentos a más de 16.000 niños en 60 instituciones.» <http://www.cepal.org/dds/innovacionsocial/e/proyectos/ar/abuelas/resumen.htm>

2/ Implementar centros de defensa legal al servicio de las comunidades vulnerables,⁹ en Cuzco (Perú). El Instituto de Defensa Legal (IDL), una ONG de Perú, desarrolló y puso en práctica, con el apoyo decidido del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), un modelo de defensoras comunitarias procedentes de la propia comunidad y capacitadas para atender el problema y dar apoyo a las víctimas en el proceso de denuncia y su seguimiento. El objetivo es afrontar y visibilizar la violencia familiar desde un enfoque de derechos, ciudadanía, democracia y equidad de género.

3/ El trabajo conjunto de la sociedad civil y las propias instituciones puede presentarse como garantía de éxito. En febrero de 2005, por ejemplo, por iniciativa del Juzgado de Menores del Condado de Goiânia (Brasil),¹⁰ se inició un programa

de adecuación judicial de las adopciones. En octubre del mismo año, el Grupo de Estudios de Apoyo a la Adopción de Goiânia fue invitado a participar en la ejecución a través de un convenio de cooperación técnica. Es una clara demostración del trabajo mancomunado entre el sector público y la sociedad civil.

4/ Combatir las altas tasas de deserción y la baja escolarización de niños y

hay duda de que la vida en familia es indispensable para asegurar un desarrollo emocional y social saludable, así como generar una autoestima que les permita construir un proyecto de vida sano y exitoso. Desde el comienzo del programa se moviliza a la comunidad para que voluntariamente participen en la vida de niños y adolescentes que viven en los albergues, como padrinos con los que se crean vínculos afectivos. Hay tres tipos de padrinos. El afectivo, que establece un vínculo con el niño, niña o adolescente y asume ante el Poder Judicial la responsabilidad de la crianza del niño o adolescente. Este padrino (persona o pareja) es evaluado por el equipo de profesionales del Juzgado de Infancia y por voluntarios del GEAAGO, mediante entrevistas y visitas domiciliarias. El padrino que cumple las condiciones, participa en un taller de preparación y orientación que les permite entender cómo y por qué los niños llegan a los albergues, cómo aproximarse a ellos y las reglas que el programa establece, que incluye la firma de una Carta de Compromiso. La clave del éxito en adopciones permanentes de niños y niñas mayores de 5 años está en el proceso paulatino y apoyado de acompañamiento que reciben las familias o personas que se comprometen y los padrinos afectivos, lo que facilita la creación de lazos afectivos. No hay duda de que es un problema que afrontan todos los países de la región y que es posible replicar esta idea en ellos.» <http://www.cepal.org/dds/innovacionsocial/e/proyectos/br/anjo/>

9 Esta labor se realiza por medio de defensoras de los ciudadanos, que son voluntarias de la propia comunidad, muchas de ellas quechua hablantes que se capacitan para ejercer su trabajo, lo cual facilita de manera clara su desempeño.

10 «En Goiânia, al igual que en toda la región, hay una larga lista de familias esperando la entrega de un niño en adopción. Las instituciones mencionadas deciden unirse para implementar un programa capaz de promover la búsqueda activa de familias interesadas en la adopción de niños y adolescentes que, por diferentes motivos, no ha logrado la adopción dentro del proceso espontáneo. El trabajo se desarrolla a partir del apadrinamiento de niños y niñas mayores de 5 años sin familia que viven en refugios del Estado o de organizaciones de la sociedad civil, a fin de darles la posibilidad de crear lazos emocionales que les permitan tener una vida en familia. No

niñas en zonas rurales. En el altiplano peruano, el proyecto Familias Andinas Educadoras,¹¹ iniciado en 2006, tiene por

objetivo aumentar la asistencia escolar en las comunidades rurales de Huallhuayoc, Cotabamba, Illahuasi y Puyhualla, en el parte alta del Distrito de Andarapa.

11 «Surge de un diagnóstico participativo, liderado por el Alcalde, con el apoyo de la Unidad de Gestión Educativa de Andahuayalas y la ONG Solaris, en el que participan líderes y habitantes de las comunidades. Se detecta que el absentismo de los niños y niñas se vincula a: las actividades agrícolas de las que son responsables los niños y que coinciden con el horario de las escuelas; las tareas domésticas asignadas a las niñas, la subvaloración de la educación y la marginación que viven las niñas. Por otra parte, la escuela también ejerce acciones que afectan a la asistencia: docentes poco cálidos y acogedores, sobre todo frente a los estudiantes mayores, y el trato inequitativo frente a las niñas. Con estos resultados se diseña un programa que trabaja en los dos frentes. A los padres y madres de familia se les sensibiliza sobre la importancia de la educación para construir una vida mejor y salir de la pobreza y los efectos negativos que el absentismo tiene sobre el rendimiento, la repitencia e incluso la deserción. Especial atención se presta a la lucha contra la discriminación que afecta a las niñas. A nivel de las escuelas y los docentes, se fomenta una gestión institucional y pedagógica más eficiente, así como un buen trato a los estudiantes, sin discriminación por edad o sexo. Se formulan y ponen en práctica estrategias que permitan a la escuela adecuar la programación y cumplirla según lo concertado entre docentes, padres de familia y alumnos. Para apoyar las acciones con las familias, se implementa un sistema de vigilancia comunal que detecta a los niños y niñas que faltan a la escuela o que no son matriculados, y el miembro de la comunidad que lo identifica habla con los padres para trabajar aún más la concienciación de la importancia de que sus hijos e hijas asistan al colegio. Asimismo, se desarrollaron estrategias radiales de comunicación con mensajes producidos por miembros de la comunidad en los que se incentiva la

C. La innovación social y el sector empresarial

Debería estar fuera de discusión que en una comunidad democrática y cohesionada la colaboración entre el sector público y privado es indispensable. El mercado, el sector público y el sector social están unidos en los mismos fines de la IS a nivel local. Nacen las industrias sociales, el interés social en el mercado, la responsabilidad social corporativa. Muchas empresas ven la IS como un magnífico campo para un nuevo modelo de negocio, de nuevas oportunidades, especialmente a nivel local, estimulando el compromiso social. Han crecido las empresas sociales, empresas que ganan dinero pero lo invierten en cuestiones

educación. Dado que una parte muy importante del absentismo se debe a tareas agrícolas para las cuales la familia requiere el apoyo de todos sus miembros, se reactiva la práctica ancestral del 'ayni', en la cual personas de la comunidad apoyan solidariamente a la familia que requiere mano de obra a cambio de que manden a los niños y niñas al colegio y que aporten su trabajo cuando otro lo necesita. Los resultados logrados son muy importantes. Se ha reducido el absentismo en más de un 90%, la repitencia ha bajado de 8% al 2%, y la promoción de grado se acerca ya al 100% al igual que la tasa de matrícula.»
(<http://www.cepal.org/dds/innovacionsocial/e/docs/Resumen.FamiliasAndinas.Peru.pdf>)

sociales locales, y cuyo reto es mantener el mercado, el modelo comercial, pero con una serie de nuevos valores, creando redes entre ellas. Algunas medidas en el campo de la IS y las empresas privadas pueden ser las siguientes:

- 1/ Empresas con ánimo de lucro pero con apoyo especial a grupos sociales marginados y desfavorecidos.
- 2/ Proyectos empresariales bajo los principios de la responsabilidad social corporativa.
- 3/ Inversión socialmente responsable o inversión ética en proyectos locales.
- 4/ Aportaciones filantrópicas para el desarrollo de nuevas tecnologías, creando con ese capital un fondo de inversiones sociales locales.
- 5/ Apoyo a proyectos locales y regionales de I+D (por ejemplo: Grupo Mondragón, España).
- 6/ Constitución de bancos éticos locales (por ejemplo: Triodos Bank, RSF en los EE. UU., GLS en Alemania, Banca Ética en Italia, etc.).
- 7/ Creación de Estructuras Financieras Locales (EFL), que den servicios financieros alternativos a poblaciones sin acceso al crédito. Un caso exitoso es el del Fondo Ecuatoriano Popolorum Progressio. En un escenario de población emigrante, con presencia de organizaciones cooperativas de ahorro y crédito, en 2004 se inició el

programa Fortalecimiento de las Finanzas Populares.¹²

12 «Su objetivo es consolidar una propuesta de finanzas populares para contribuir al desarrollo local, teniendo como principal fuente los recursos provenientes de las remesas así como los generados en las propias localidades, es decir, los recursos de la comunidad y los beneficiarios. En el proyecto se crea un modelo por el cual pequeños sectores excluidos del crédito se organizan para ahorrar en invertir. Mediante un sistema de autocrédito, las comunidades implicadas se capacitan y conciencian en la necesidad de lograr mecanismos de confianza basado en organizaciones comunitarias, donde se incorpora y prioriza la participación femenina en los procesos. El proyecto se desarrolla en la sierra sur del Ecuador, en un entorno rural pobre, con escaso desarrollo, de economía familiar de subsistencia a partir de actividades agrícolas, pecuarias y artesanales. Su población es principalmente mestiza e indígena, sin posibilidad de acceder a servicios financieros, dado que, como es ampliamente conocido, no son 'sujeto de crédito' para el sistema financiero formal. Para ello se constituyeron 21 estructuras que han llegado a tener 30.000 socios, con una participación de un 55% de mujeres como socias, y que se han especializado en productos y servicios financieros a comunidades rurales y urbano-marginales. Hay un fomento del ahorro proveniente del capital local y de las remesas. Se ha logrado la transferencia directa de remesas, con la consiguiente disminución de sus costos; los intereses de los préstamos retornan a la comunidad y financian el funcionamiento.» (CEPAL, 2011) Se trata de poner en marcha un proyecto de gestión alternativo e innovador donde la seriedad y el rigor del compromiso permiten abrir espacios a otros nuevos miembros y socios. La mayor parte de los préstamos son para actividades productivas. La estrategia de finanzas populares del FEPP articula a más de 270 EFL en el país y a otras 9 redes regionales (este año se creó desde las propias organizaciones de base y con apoyo del FEPP, la Red Nacional de Finanzas Populares del país RENAFIP).

8/ Apoyo a la creación de cooperativas de crédito locales, que siguiendo el modelo exitoso y promovido por CEPAL en Ecuador permitan la puesta en marcha de diversos escenarios de este modelo. El problema aparece cuando consideramos que parte de la financiación del proyecto de Ecuador procedía de la cooperación de países desarrollados. En el actual escenario de crisis, esta financiación está en riesgo, por lo que hay que buscar nuevos prestadores de fondos para la creación de estas cooperativas.

9/ Capacitar a agentes y gestores de nuevas empresas socialmente responsables.

10/ Diseño de mercados sociales, alternativos, de agricultura local.

11/ Sistemas informales de comercio local.

12/ Pago con servicios de trueque laboral como 'Tu esfuerzo por mi esfuerzo'.

13/ Apoyo a la creación de 'Bancos de tiempo'. Dar tu tiempo de trabajo a cambio de otros servicios.

14/ Sistemas locales de intercambio comercial, monedas locales de pago.

15/ Detección de problemas de los ciudadanos (incluyendo a los que «están en la calle», a los que «viven en la calle») y búsqueda de soluciones: dar respuestas empresariales a lo que 'la calle' enseña.

16/ Recuperar las ciudades para el uso y el comercio seguro. Por ejemplo, el programa «Noche de la mujer» en Bogotá.

17/ Ceder espacios públicos para su mejor aprovechamiento mediante el impulso de la producción y el intercambio. Por ejemplo, usar las tierras de las escuelas para plantar productos que puedan servir para los alumnos en el futuro.

18/ Sitios web de barrios, intercambio de información local, empresarial.

5. Conclusiones y propuestas para la discusión sobre la innovación social

En este capítulo se plantean algunas ideas y propuestas conceptuales desde una visión de complementariedad con medidas ya expresadas en capítulos anteriores. Desde el momento en que la IS se convierte en una política pública, tendrá las siguientes características:

1/ La IS es un proceso esencialmente contextual, por tanto, tiene un fuerte contenido idiosincrásico y está muy determinada por las características de la trayectoria del desarrollo de la localidad y el territorio.

2/ Como tal, la IS está vinculada a proyectos, programas y acciones cuyos objetivos y preocupaciones van más allá de la dinámica de los mercados y se orientan a la inclusión de grupos e individuos excluidos, material o simbólicamente, en diversas esferas de la sociedad local y territorial.

3/ Por su naturaleza, la IS se inscribe en los procesos de cambio de las relaciones sociales y de poder.

4/ Dada su orientación explícita hacia la inclusión social, la IS tiene una vocación natural para contrarrestar las inercias del status quo. Tiene, casi por definición, fuertes connotaciones de justicia social en un sentido amplio.

5/ A diferencia de la noción tradicional de innovación en un sentido técnico o tecnológico, la IS es pluridimensional y sus intervenciones tienen como objetivo acrecentar no solo el capital económico del territorio y la localidad, sino también su

capital social, humano, ecológico, cultural, cívico, institucional y participativo.

6/ La IS se sitúa fuera, pero no en contra, de la lógica del mercado, y busca, una vez de manera explícita, otras de forma implícita, abonar el terreno de las potencialidades y las posibilidades 'imaginativas' que puedan atender necesidades concretas no satisfechas del territorio y sus habitantes.

7/ La IS parte de un horizonte en el que las necesidades y las capacidades se conceptualizan de manera diferente a la del razonamiento propio del mercado y sus restricciones, colocándolas en un campo de múltiple factibilidad en función de las posibilidades, las aspiraciones y las circunstancias de la población local.

8/ Las experiencias de IS abren nuevas dimensiones al debate sobre la gobernanza territorial. Dado su estrecho nexo con las condiciones materiales, sociales e institucionales en las que surge y se despliega, aparecen una serie de cuestiones acerca de cómo dichas condiciones por un lado facilitan y por otro restringen las iniciativas de IS y su capacidad de contribuir a mejorar el bienestar de la población y del conjunto del territorio. ¿Qué aspectos de la sociedad local y qué formas de innovación son los prioritarios en cada circunstancia? ¿Cómo se desarrollan y lideran las distintas iniciativas de IS? ¿Cómo se configuran procesos participativos y democráticos que legitimen y den la 'autoridad' requerida para dar curso a estrategias e iniciativas de innovación en el territorio?

9/ La IS implica necesidades y posibilidades –que deben hacerse explícitas y ventilarse de manera abierta– de coordinación de las diferentes escalas en las que es susceptible de discurrir: local, subnacional, nacional, regional e internacional.

10/ La IS se desarrolla en el marco de tres grandes dimensiones, que deben ser reconocidas a fin de hacer realizables las iniciativas y las intervenciones innovadoras: identificación y satisfacción de necesidades humanas y sociales, cambio e innovación de las relaciones sociales y empoderamiento de la población de los cambios a que da lugar en el territorio la IS.

11/ La IS se materializa en la acción y el cambio duradero. No tiene ninguna forma particular y se produce tanto de manera tangible como intangible. Por un lado, en prácticas, servicios, maneras de hacer, modos de organización de la acción social, legislaciones, normas y reglas de conducta. Por otro lado, en tecnologías de producción, dispositivos y productos. La IS siempre es una solución novedosa o fuera de la norma establecida en un determinado contexto que se inscribe en un proceso de cambio y mejora del desarrollo de los individuos, de su entorno territorial y de su ámbito de trabajo. En estos tres planos, la IS, para serlo, debe producir mejores resultados que las prácticas existentes o tradicionales, pero además dichos cambios deben ser duraderos y sostenibles.

12/ La IS representa un nuevo escenario de optimismo de cara a logros en los ámbitos sociales, económicos y políticos, antes poco factibles de ser alcanzados.

13/ La IS es un instrumento de enorme valor para integrar a los grupos colectivos de la sociedad civil, hoy situados al margen del mismo, pero de una indudable riqueza de propuestas e ideas.

14/ La democracia del siglo XXI para América Latina se precia de crear espacios para la demanda de los jóvenes. Movimientos sociales, activismos de la solución de controversias, ecologistas y grupos de diversa ideología necesitan tener su espacio de ejercicio legítimo de la acción política y social.

15/ La crisis económica ha enviado a muchos jóvenes al desempleo y a escasas perspectivas de desarrollo personal. La IS debe contribuir a dotar a los jóvenes de nuevos mecanismos de mejora.

16/ La IS debe dar voz a los grupos minoritarios asentados en territorios más pequeños para que logren no solo reivindicar sus aspiraciones, sino también que las leyes tengan en cuenta esas demandas, sin duda de carácter minoritario en un marco de mayorías.

17/ El desarrollo rural debe ser una de las bases sobre las que plantearse nuevos escenarios de desarrollo local en espacios de aplicación de IS.

18/ Los actuales actores clásicos de la sociedad civil y política deben transformar sus realidades para dar cabida dentro de las mismas, en América Latina, a estos nuevos grupos de acción.

19/ Las empresas privadas deben aceptar el reto de ser auténticos instrumentos

de acción de las dinámicas de
responsabilidad social.

20/ Las empresas privadas deben trabajar
al lado de las administraciones públicas
para avanzar en la implantación de las
acciones de IS.

21/ América Latina tiene la oportunidad
de avanzar hacia la consecución de la
cohesión social y la equidad a corto plazo

si se aplican experiencias y acciones ya
realizadas en otros lugares del mundo
bajo la IS.

22/ Deben dotarse de un amplio marco
de seriedad todas las medidas que
subyacen bajo la IS. Esta no puede
ser una promesa incumplida ni por
tanto una acción fallida, como otras
definiciones y acciones del pasado para
con América Latina.

Anexo 1: Innovación social en América Latina: un marco metodológico para evaluar su impacto económico y social

Introducción

Gracias a iniciativas nacionales e internacionales de cooperación, la difusión de la IS ha tomado fuerza en los últimos años y los proyectos más exitosos comienzan a ser replicados a escala internacional. El objetivo del presente capítulo es contribuir a la expansión de este fenómeno mediante una discusión formal y objetiva sobre los métodos de evaluación de su impacto social y económico que sean pertinentes para la experiencia latinoamericana.

La metodología elegida para la evaluación de proyectos sociales es un aspecto fundamental para el éxito de su implementación a gran escala, más aún dadas las previsiones sobre una demanda futura creciente de este tipo de proyectos. En este sentido, consideramos necesario enfatizar que el momento del inicio y auge en el incremento de la IS no es casual y que actualmente pasa por una fase de consolidación. Esta trayectoria – inicio, auge y consolidación– tiene dos componentes explicativos. Por un lado, la mayor parte de los países latinoamericanos ha atravesado por un período de fuerte crecimiento económico donde paulatinamente la clase media ha ganado terreno. Esto ha repercutido en la mejora de los estándares de vida de muchas personas, aunque los niveles de pobreza y marginación social continúen estando en niveles alarmantemente elevados.¹³

Por otro lado, este crecimiento económico ha sido desigual. No solamente hay países que han crecido mucho más que otros, sino que además la distribución de sus beneficios no ha sido uniforme para todos los grupos socioeconómicos dentro de cada país. Es comúnmente sabido que el crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente para la disminución de los niveles de pobreza, un tema que ocupó un lugar central cuando durante los años 90 el debate se concentró en la búsqueda del *pro-poor growth* (Ravaillon, 2004). Hoy, los economistas y diseñadores de políticas públicas reconocen que, para asegurarse que los grupos más desfavorecidos también vean mejorar sus estándares de vida, este crecimiento económico tiene que ir acompañado de políticas sociales que apoyen e incentiven la creación de condiciones que permitan las mejoras del nivel de vida de los grupos más desfavorecidos (Kenworthy, 2010).

Existe además un incentivo inmediato para el cual la IS resultará relevante a muy corto plazo. Primero, por el hecho de que la emergente clase social latinoamericana se encuentra aún en riesgo de experimentar una regresión repentina hacia niveles de vida más acordes con una situación de pobreza. Una de las características de este grupo socioeconómico es, de

13 Distintos organismos internacionales han confirmado el aumento de la clase media

respecto a la población total. Véase, por ejemplo, Castellani and Parent (2011) o Birdsall (2012).

hecho, su vulnerabilidad respecto a eventos macroeconómicos (Castellani and Parent, 2011). Segundo, porque existe un riesgo nada desdeñable de una duración alargada de la coyuntura negativa de la economía mundial. Esto se debe a la crisis financiera en muchos países desarrollados y que parece expandirse a otros países. Con la desaceleración china y la más que probable disminución de ingresos de muchos países latinoamericanos por la caída del precio de las materias primas, principal producto de exportación de la región, el entorno macroeconómico será menos favorable (véase por ejemplo el informe sobre el estado y las perspectivas de la ONU para el año 2012). La innovación social tiene pues un papel importante en el desarrollo económico latinoamericano, además de constituir una herramienta útil ante la situación económica contemporánea.

Finalmente, la prioridad de las políticas públicas para generar programas destinados a erradicar la pobreza y disminuir la desigualdad – tema ignorado durante tanto tiempo de los debates públicos y académicos– recobra fuerza por distintos motivos. El más conocido es el relativo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Pero hay otros que vale la pena mencionar. Un motivo principal está vinculado con los avances en la literatura académica y la generación de información sobre variables relacionadas con la distribución del ingreso. La investigación más reciente sobre la desigualdad toma además nuevos parámetros para

reconocer cuáles son los indicadores más pertinentes para su medición. La percepción de bienestar (relativo) es uno de los nuevos enfoques para reconocer que la lucha contra todos los aspectos que constituyen la desigualdad debe ser prioritaria en las políticas públicas.¹⁴ No se trata, pues, del viejo paradigma sobre la maximización de aumento del ingreso por habitante, sino más bien, de la mejora en los valores de otras variables relacionadas con la cohesión social y la satisfacción de ciertas ‘capacidades básicas’, como la movilización social o la igualdad de oportunidades a la hora de ingresar en el mercado de trabajo.¹⁵ La IS, que incorpora por definición la participación e implicación de los beneficiarios directos, se inscribe en esos esfuerzos por mejorar la misma percepción de bienestar de aquellos más desfavorecidos social y económicamente.

Por tanto, para conocer el alcance de la IS y responder a preguntas básicas sobre cómo lograr el uso eficiente de los recursos disponibles o cuál debe ser el diseño de las políticas públicas que

14 Véase en este aspecto el blog de Oxfam: <http://www.oxfamblogs.org/fp2p/?p=11372>. Acceso el 21 de agosto de 2012.

15 Sobre la cohesión social en el caso latinoamericano, véase Godínez (2007). El autor hace una diferencia en su conceptualización respecto al término utilizado en los países de la Unión Europea, y la relaciona con su funcionalidad para el diseño de políticas públicas. El autor enfatiza para ello la importancia de considerar una serie de variables aplicadas a todos los individuos para analizar su dinámica social y el sentimiento de adhesión de todos ellos.

la incentiven, es necesario contar con una matriz de evaluación ampliamente aceptada y que sirva como punto de partida para identificar las iniciativas con mayor potencial en el futuro. Este documento pretende aportar una discusión general sobre los criterios que, desde nuestra perspectiva, tendrían que ser la base para la construcción de esta matriz.

Hemos dividido nuestro trabajo en dos partes. Primero, expondremos la relevancia y dificultad de contar con una métrica adecuada para la evaluación de los proyectos sociales. Proponemos ciertos aspectos relacionados con los objetivos de la evaluación, la identidad de los evaluadores y las cualidades de los indicadores necesarios. En la segunda parte, expondremos las distintas posibilidades y haremos una discusión sobre los distintos métodos existentes en la literatura y que podrían ser pertinentes para el caso latinoamericano. Aquí realizamos una recomendación sobre las características primordiales que una matriz de evaluación de impacto de los proyectos de IS tendría que tener en cuenta.

A. Las dificultades de la evaluación de impacto económico y social de la IS

En esta sección abordamos los aspectos iniciales que un diseñador de políticas públicas tendría que incluir en su decisión sobre el tipo de evaluación que requiere y las distintas etapas de su

planificación. Enumeramos y describimos básicamente cuatro, relacionadas con el objetivo de la evaluación, la identidad de los evaluadores y la elección de la información y los indicadores que construir. Posteriormente, presentamos una serie de propuestas para el caso latinoamericano.

a) Relevancia y dificultad general de la evaluación de un proyecto social

Latinoamérica ha sido pionera en distintas iniciativas sociales a escala local y regional, algunas de las cuales han tenido tal éxito que se han ido expandiendo dentro de los mismos países donde han nacido pero también hacia otros (Rey de Marulanda y Tancredi, 2010). El valor añadido de dichas iniciativas ha sido, en algunos casos, la complementariedad con la política pública y con la existencia de programas sociales ya implantados por los gobiernos nacionales y locales. En otros casos, la IS ha intervenido donde ni los gobiernos ni el mercado han podido satisfacer las necesidades de grupos socioeconómicos específicos.¹⁶

Ahora bien, su éxito y expansión depende de una serie de condiciones que puedan fomentar estas iniciativas. Si bien, por un lado, una condición esencial corresponde precisamente a las

¹⁶ En el caso que nos concierne, los proyectos relacionados con la IS provienen de áreas rurales y frecuentemente con poblaciones en su mayoría indígenas. Véase Rodríguez, Bernal y Cuervo (2011).

necesidades inmediatas no satisfechas de grupos sociales (condiciones adversas), existen otras condiciones que propician y alimentan la IS (condiciones favorables). Una de las principales condiciones favorables concierne a la existencia de mecanismos de identificación para el apoyo a los programas que mejor han funcionado y que tienen el potencial para ser replicados en otros grupos sociales, previa adaptación del entorno particular de cada caso. Los esfuerzos destinados a este objetivo en América Latina se han centrado en gran medida en la comunicación y la divulgación de experiencias exitosas a través de la organización de foros y espacios para el debate y el intercambio de ideas.¹⁷ Ahora bien, otro aspecto igualmente relevante –y que ha estado ausente precisamente por el corto tiempo en que la IS ha cobrado relevancia– es el método o métodos de evaluación de dichos programas.

Este punto no es banal y aparece como una etapa consecuente para la consolidación de muchos programas que ya han superado las primeras fases de ‘experimentación’. La búsqueda de parámetros estándares de evaluación daría pauta a una serie de facilidades para poder continuar e incentivar la IS, sea por el impacto sobre el diseño de políticas públicas o bien para canalizar la financiación

disponible hacia los proyectos que den los mejores resultados. Esto, sin embargo, no es una tarea fácil. Primero, porque la elección de una métrica de evaluación siempre tendrá ventajas e inconvenientes y, por tanto, debe lidiar con algunas disyuntivas difíciles de resolver. Segundo, porque un método de evaluación tiene que tomar en cuenta indicadores complementarios para la identificación de problemas en proyectos cuyos resultados en una evaluación de impacto final no son satisfactorios, pero que cuentan, no obstante, con el potencial para tener éxito con las modificaciones pertinentes.

El *Libro abierto de la IS* (Murray, Caulier-Grice and Mulgan, 2010) señala que a diferencia de la innovación comercial o industrial, donde la evaluación del impacto está bien definida en función de variables financieras y comerciales, la IS no cuenta con un método de evaluación directo.¹⁸ La innovación social desafía en muchos sentidos la teoría económica tradicional (principalmente la neoclásica y la institucional). Recordemos que una de sus definiciones de bien público es la de aquel en el cual el beneficio social de su provisión rebasa el beneficio

17 Véase sobre este aspecto la obra de Rodríguez Herrera y Alvarado Ugarte (2008).

18 Esta afirmación es, no obstante y en el mejor de los casos, imprecisa. El impacto de la innovación industrial tiene efectos más allá de los relacionados con una empresa: a nivel social, por ejemplo, y macroeconómico. El más emblemático es la evaluación, por ejemplo, de la introducción del ferrocarril en el crecimiento económico en América Latina. Véase por ejemplo, Herranz (2011).

privado (Mankiw, 2011).¹⁹ Es por tanto un espacio donde el Estado democrático puede y debe actuar, incluso por su propio interés (por la teoría del votante medio). Los bienes públicos se enfrentan además a la tragedia de los recursos comunes, donde los beneficios privados de una sobrexplotación no corresponden con los costes compartidos. La IS prevé precisamente ofrecer los incentivos adecuados para la repartición conjunta de los beneficios mediante la cooperación de todos los agentes beneficiados.

La IS es una de las tantas iniciativas que rebasan la lógica del mercado y al mismo tiempo que se encuentran fuera de la esfera gubernamental. La historia tiene muchos casos de IS –la ayuda a los pobres de Inglaterra en el siglo XIX es el más ilustrativo– donde el Estado termina por asumir nuevas funciones, o bien complementa este tipo de iniciativas.²⁰ Por lo mismo, es una labor casi predeterminada que los diseñadores de políticas públicas tenderán a asumir.²¹ Un elemento positivo puede

provenir de la interacción y sinergias que puedan involucrar no solamente a los beneficiarios directos, sino también al sector privado, que directa o indirectamente podría beneficiarse de proyectos relacionados con la IS.

También es necesario enfatizar que la IS es un proceso paulatino y que nace precisamente de la participación de varios actores. Rodríguez, Bernal y Cuervo (2011) observan, no obstante, que en el caso latinoamericano los gobiernos locales han estado poco presentes en muchas de estas iniciativas. Esto se debe parcialmente al régimen centralizado de cada país, pero también a las distintas prioridades que puedan existir en cada gobierno. Sin embargo, puesto que la IS también tiene como objetivo replicar y adoptar proyectos que hayan pasado ya por una fase experimental, se abre una ventana para que los gobiernos locales se sumen a estas iniciativas. Por tanto, la definición de estrategias de desarrollo territorial y la utilización de fondos limitados (públicos o privados) requerirán de una metodología definida para la evaluación del impacto económico y social en las regiones implicadas.

En resumen, un ejercicio necesario para fomentar la IS es la búsqueda de indicadores y métodos de evaluación de impacto de proyectos sociales –

19 En el caso de la escuela económica neoinstitucional, Douglass North argumenta que la definición de derechos de propiedad en el caso de los inventos industriales fue clave para el desarrollo económico europeo (North y Thomas, 1991). Otra manera de plantearlo es la existencia de fallos de mercado, cuya existencia da pie a la provisión de bienes o servicios por parte del Estado. Véase Murray, Caulier-Grice and Mulgan, (2010) y Datta-Chaudhuri (1990) para su relación con la teoría del desarrollo.

20 Lindert (2004).

21 De hecho, una de las conclusiones sobre la experiencia latinoamericana resalta que los casos

exitosos que se han analizado acaban contando con el apoyo gubernamental, aunque en un inicio los gobiernos locales no participaron en la concepción de los proyectos. Véase Rodríguez, Bernal y Cuervo, 2011.

desde la perspectiva principalmente del responsable de la política pública— pero también y más generalmente desde la perspectiva de los agentes involucrados en la planificación de la puesta en marcha de un programa de apoyo a la IS. Usamos aquella definición de evaluación que la señala como una investigación sistemática del valor o significancia del objeto (Scriven, M. 1991, retomado en Zarinpousch, 2006) y distinguimos cada fase de la planificación de la evaluación para abordar los temas más relevantes relacionados con cada una.

b) ¿Quién y para qué hace la evaluación?

Una pregunta inicial cuando se aborda el tema de la evaluación es saber quién hace la evaluación y con qué finalidad. Desde una perspectiva de gobierno local, una tarea fundamental para desarrollar la IS es saber cuáles son los proyectos que vale la pena apoyar, teniendo en cuenta sus propias estrategias de desarrollo, las prioridades inmediatas y a medio plazo, así como la disponibilidad de fondos. Hay además una serie de elementos a considerar durante la preparación de la evaluación, desde la elección de los evaluadores, la preparación del presupuesto, la definición de los objetivos, la elección de los indicadores y el método de medición de impacto.

Entre las características recomendables para el diseño de una evaluación de impacto de proyectos sociales, podemos resaltar tres. Primero, consideramos necesario otorgar la posibilidad al

diseño inicial del proyecto de introducir eventuales modificaciones o adaptaciones a cambios inesperados. Esa flexibilidad será dependiente del tipo de instrumentos que utilicemos, como veremos más adelante, pero también del acuerdo implícito entre evaluadores sobre los objetivos que se plantean al inicio de la evaluación. Esta flexibilidad también es una cualidad útil cuando se intentan armonizar los intereses de quienes intervienen en el proyecto. Por ejemplo, en los casos en que los proyectos cuenten con concertaciones público-privadas, la evaluación puede depender en gran medida de la fuente de financiación y, por tanto, cada parte deberá intervenir en la decisión de apoyo y en la definición previa del método de evaluación, pero también durante la ejecución del proyecto. Más aún, dado que el tipo de financiación puede adoptar formas distintas (ayudas directas gubernamentales, fondos de instituciones públicas, premios organizados por organismos públicos o privados), el tipo de evaluación elegido también deberá ofrecer los resultados requeridos.

Segundo, también nos parece recomendable que, al adoptar la perspectiva del diseñador de políticas públicas y al considerar el modo de financiación y apoyo, se realice una evaluación de proceso (o evaluación por etapas).²² Una de las razones tiene que ver con la supervisión del proyecto, que sirve para minimizar la probabilidad de fracaso. Aquí también sería necesario

22 Detallamos más este punto en la siguiente sección.

tener en cuenta el riesgo (principalmente financiero) que comporta la puesta en marcha del proyecto. En el caso de la financiación y apoyo por el mecanismo de premios, por ejemplo, los participantes asumen todo el riesgo (Murray, Caulier-Grice and Mulgan, 2010). En el caso de las ayudas públicas, este riesgo se traslada completamente al gobierno. No obstante, los mismos autores aportan elementos adicionales por los cuales sería necesario una repartición del riesgo más equitativa. Por lo mismo, estos autores sugieren que haya una política de incentivos donde los proyectos sean divididos en función de etapas y que el riesgo a asumir aumente con cada etapa. Bajo esta dinámica, los objetivos de cada tipo de evaluación son distintos: mientras que la evaluación intermedia sirve como apoyo para llevar a buen puerto cada proyecto, en el caso de una evaluación de impacto final los objetivos tienen que ver con los apoyos futuros hacia el mismo tipo de proyectos. Finalmente, debemos notar que una evaluación del proceso del proyecto también nos aporta información sobre las modificaciones que el diseño del mismo tipo de proyectos podría introducir en el futuro para la obtención de mejores resultados.

Algunas cuestiones adicionales que deben incorporarse como bases para realizar una evaluación de impacto son las siguientes. Primero, la necesidad de otorgar legitimidad y validez a la evaluación hace recomendable la incorporación de todo aquel agente que pueda estar afectado por el proyecto y, en particular, los directamente beneficiados.

La comunicación con ellos es fundamental para definir los indicadores que se utilizarán en la evaluación. También será necesario definir y establecer el mecanismo de colaboración necesaria para recabar la información requerida. Abordaremos cada una de estas cuestiones más adelante.

c) Definición de objetivos y planificación de la evaluación de impacto

Encontrar los indicadores adecuados necesarios para la evaluación de un proyecto no es tarea fácil. Por ahora, el estudio de impacto de los proyectos de IS en América Latina se ha limitado a aquellos relacionados con la generación de ingresos. Este caso es el menos problemático desde una perspectiva económica, ya que se pueden importar directamente los métodos que existen a nivel comercial y financiero (como la tasa interna de retorno). Sin embargo, los estudios de impacto desarrollados por la CEPAL han optado por otros métodos más descriptivos y cualitativos. Especulamos que la razón principal concierne al tipo de objetivo que se buscaba, es decir, el de enfocarse en los distintos efectos de los proyectos participantes que correspondían con los criterios de selección para el concurso 'Éxitos en innovación social.' El concurso premió los proyectos que fueran sociales, genuinos, originales, vigentes, consolidados, expansivos y transformadores (Rodríguez Herrera y Alvarado Ugarte, 2008). Otros estudios posteriores sobre la evaluación de estos proyectos también tomaron en cuenta aquellos que fueran

socialmente innovadores y sostenibles, que fueran costo-eficientes, que tuvieran posibilidades de ser replicados y que aseguraran la verdadera participación de la comunidad o los beneficiarios.

En el estudio de Rodríguez, Bernal y Cuervo (2011), la evaluación de impacto de estos proyectos también se ha concentrado en estudiar a aquellos relacionados con la generación de ingresos y que contaban con la información necesaria para realizar una evaluación estándar. Además, se ha utilizado un marco teórico que los autores relacionan con la teoría del desarrollo territorial y bajo el cual enfatizan aspectos como los encadenamientos productivos y la articulación con mercados externos. Entre los resultados obtenidos, resaltan también aspectos relativos a la escala, dado el hecho de que el número de individuos beneficiados con los proyectos fue importante, por lo que el efecto fue mayor y relevante para mecanismos como los encadenamientos productivos. Sin embargo, una de las cuestiones pendientes concierne a la expansión del ámbito analizado, con una perspectiva de la evaluación que tome en cuenta modelos de IS integrales y que rebasen el modelo territorial tradicional (Esguevillas Ruiz, 2012).

A pesar de los avances que aportan este tipo de estudios, todavía tenemos mucho camino por recorrer en el campo de la evaluación del impacto de la IS. En el caso de la iniciativa de la CEPAL, sabemos menos sobre el impacto de los demás proyectos premiados y que

conciernen a las temáticas que no se relacionan con la generación de ingresos. Otro ejercicio interesante sería contar con un análisis sistemático de todos los proyectos participantes, incluso de aquellos que no resultaron ganadores del concurso. Este aspecto se justifica además porque, como los autores mismos de estos estudios señalan, existe un sesgo en la muestra del estudio, dado que los proyectos analizados fueron elegidos con base en el éxito obtenido y, por tanto, su consolidación tuvo lugar en muchos casos desde muchos años antes. Si bien esto nos permite extraer conclusiones respecto a los elementos comunes de todos estos proyectos, deja de lado otros elementos que también puedan estar presentes en casos con menor éxito. Además, no existe un criterio formal y explícito de éxito, o algún elemento comparativo para definir qué proyectos fueron 'más exitosos' que otros.

Más específicamente, la CEPAL utilizó para su concurso 'Experiencias en innovación social' una clasificación en tres grupos temáticos. Esta clasificación fue utilizada con base a su finalidad principal: la ya mencionada generación de ingresos, juventud en riesgo y afirmación de derechos. Esta evaluación utilizó como criterio de selección de los proyectos ganadores a aquellos que tuvieran mayor facilidad de réplica. Ahora bien, si nos centramos en la perspectiva del hacedor de políticas públicas locales, la capacidad de réplica tendería a ser un objetivo secundario si no existe la necesidad inmediata de actuación coordinada y conjunta con otras regiones. Por tanto, la

métrica utilizada para evaluar el impacto final de dichos proyectos tiene que tener en cuenta otros criterios que se adapten mejor a las necesidades individuales de cada región.

Para la creación de una matriz de evaluación estratégica es, pues, necesario haber definido los objetivos desde un inicio, y que el evaluador pueda contar con los elementos que le permitan saber si dichos objetivos fueron alcanzados. Una posibilidad es definir los objetivos respecto a un marco teórico explícito, a una estrategia predefinida de desarrollo o algún parámetro específico que determine las preguntas a las cuales la matriz de evaluación tendrá que responder. Así, por ejemplo, Rodríguez, Bernal y Cuervo (2011) tomaron como referencia las previsiones relacionadas con la teoría de desarrollo local, aunque de su estudio se desprenden otros aspectos, como la inclusión social u otros efectos relacionados con la capacitación y la cultura de los agentes beneficiados (algo esperado desde la concepción del proyecto, pero que va más allá de la teoría del desarrollo local). El estudio también recabó información relacionada con la satisfacción de las necesidades que dieron motivo al proyecto, las necesidades no satisfechas o los cambios (no esperados) como resultado del proyecto, aunque por la naturaleza del estudio estas cuestiones no fueron reportadas. La evidencia empírica utilizada (visitas de campo, respuestas a cuestionarios) nos da pistas sobre muchos aspectos importantes para una evaluación de impacto a medio y a largo plazo, aunque sería necesario contar

con información sistemática y comparable con otros proyectos de la misma índole.

Finalmente, es necesario definir los instrumentos necesarios para la evaluación. Una herramienta de evaluación está definida como todo instrumento que ayuda a recabar la información necesaria.²³ El tipo de herramientas puede ser formal (como las entrevistas o los cuestionarios) o informal (como las conversaciones informales o las visitas de campo). En el estado actual de la cuestión, la evaluación del impacto de los proyectos ha combinado ambas, basándose en entrevistas, cuestionarios y visitas de campo. En términos generales, la planificación previa de una evaluación también debe tener en cuenta otros elementos, como el material que deberá ser recabado (documentación), el equipo evaluador (desde el punto de vista logístico) y el establecimiento del presupuesto a utilizar. Con estas bases, la interpretación de los resultados contará con la suficiente información para llevarse a cabo sin contratiempos.

d) ¿Cuál es el buen indicador?

Murray, Caulier-Grice and Mulgan (2010) señalan que existen más de 150 indicadores utilizados por el sector sin ánimo de lucro. Para saber cuál es el indicador que más se adapta a la IS en América Latina, es necesario tener

²³ La definición proviene de Zarinpousch (2006). La subsección relacionada con la definición de los indicadores se basa en buena medida en dicho trabajo.

claro el objetivo de la evaluación. Como hemos mencionado, un objetivo podría ser precisamente el que se corresponde con los intereses de quienes encargan la evaluación, que pueden ser los diseñadores de políticas públicas, los proveedores de fondos o aquellos involucrados en este tipo de iniciativas. En total, Murray Caulier-Grice and Mulgan (2010) enumeran un total de 22 indicadores que pueden ser utilizados para la evaluación de la IS.

Existen dos aspectos adicionales a considerar para la elección de los indicadores. Por un lado, la elección de la métrica a utilizar. Esta tiene que ser multidimensional y cuantificar de alguna manera los aspectos sociales más cualitativos. La idea es poder tener un elemento de comparación entre tipo de proyectos y resultados. Por otro lado, esta elección también tendría que ser congruente con los objetivos antes planteados. Por lo tanto, y dada la naturaleza de los proyectos desarrollados en América Latina, los indicadores de impacto tendrían que resumir los resultados más importantes de cada proyecto y al mismo tiempo recoger todas sus dimensiones.

Una manera de clasificar los indicadores existentes sería en función de su pertinencia en cuanto al momento del proyecto y al tipo de medición que se utiliza. Podemos distinguir tres. Primero, los indicadores cuantitativos-intermedios, que describen la evolución del proyecto. Segundo, los indicadores cualitativos y, finalmente, los indicadores cuantitativos

relacionados con los resultados finales (y que son tangibles). Si nuestro estudio de impacto incluye una serie de indicadores muy amplia, es necesario priorizar aquellos que arrojan la información más importante para quienes evalúan (por ejemplo, quienes financian el proyecto) y tener en cuenta las restricciones presupuestarias y la dificultad relativa para obtener la información necesaria.

Tanto los indicadores cuantitativos (intermedios y finales) como los cualitativos sirven como base para procesar e interpretar los resultados y compararlos con los objetivos iniciales del proyecto. Los indicadores cuantitativos pueden ser expresados en términos absolutos o en términos relativos (frecuencia, porcentajes etc.). Los indicadores cualitativos tienen más un carácter descriptivo sobre el proyecto, pero también pueden utilizarse para un análisis de interpretación cuantitativo.

Como hemos mencionado, los indicadores cualitativos son los que han sido principalmente utilizados en la evaluación de impacto de los proyectos de la CEPAL. En el estudio de Rodríguez, Bernal y Cuervo (2011), estos corresponden a los objetivos de la evaluación, destinada a identificar los proyectos innovadores que resolvieron problemas comunes y que fueron sostenibles y replicables (p.14). Los mecanismos enfatizados, alrededor de los cuales se realizaron los cuestionarios como instrumentos de evaluación, fueron la existencia de encadenamientos productivos, el

fomento de emprendimientos productivos y de capacitación, la concertación público-privada, el papel de animador jugado por los gobiernos locales, los procesos colectivos de planificación estratégica, la participación social y la institucionalización del proceso.

La interpretación de estos indicadores proporciona el eslabón final para la consecución de los objetivos de la evaluación. En el estudio de Rodríguez, Bernal y Cuervo (2011), esta interpretación adoptó la forma de informes generales donde se pudieran constatar los paralelismos y elementos comunes en los proyectos evaluados, siempre bajo el prisma de la teoría del desarrollo. Estos informes detallaban el origen y cronología de los proyectos, su gestión económica y financiera, y su relación con el desarrollo económico y local. Los impactos señalados se centraron en la creación de oportunidades, la difusión de su saber y hacer, la generación de bienestar y liderazgo.

Desde nuestra perspectiva, una interpretación completa y robusta de la información y los datos adquiridos con los instrumentos diseñados para la evaluación es la que utiliza métodos de interpretación cuantitativos y cualitativos. En el caso más simple de impacto de un proyecto, la pregunta generalmente utilizada en las interpretaciones cuantitativas es la siguiente:

$$\alpha = Y_{1i} - Y_{0i}$$

Donde α represente el impacto del programa sobre el agente i . Y_{0i} es el estado potencial el que se encontraría el individuo i en ausencia del proyecto, mientras que Y_{1i} es el resultado potencial en el que se encontraría el individuo en presencia del proyecto. En la literatura sobre evaluación de proyectos, esta es la ecuación básica a partir de la cual la estadística y la econometría estudian el comportamiento de las unidades beneficiadas.²⁴ Las estrategias para estimar esta ecuación pueden ser más o menos técnicas, pero las dificultades iniciales tienen que ver con la comparación con un verdadero grupo de control. En otras palabras, la ecuación de impacto presenta el llamado ‘problema fundamental de identificación’, puesto que en la práctica es imposible observar al mismo individuo en dos estados (uno en presencia del proyecto y otro en su ausencia). Por lo mismo, la estrategia de evaluación tiene que encontrar a los grupos de control o de comparación (como promedios generales en una misma población para después distinguir entre los beneficiados y los demás). Otras cuestiones estadísticas a tomar en cuenta son la conveniencia de manejar muestras aleatorias para evitar sesgos en los resultados o la inclusión de la heterogeneidad en el impacto del programa, es decir, que el impacto del programa resulte dependiente de condiciones iniciales, o sea, distinto para cada subgrupo dentro de la misma

24 Véase, por ejemplo, Smith (2004) y para un caso latinoamericano, Gobierno de Chile (2005).

muestra (por ejemplo, entre hombres y mujeres o entre un sector y otro).

El análisis cualitativo es complementario, porque aporta información sobre los mecanismos por los cuales el proyecto afecta a los beneficiarios (y posiblemente a otros agentes). El estudio sobre metodología de evaluación de impacto de la División de Control de Gestión del Gobierno de Chile añade también que otras ventajas incluyen la información sobre los procesos sociales que afectan a la implantación de un proyecto y que toma en cuenta las prioridades y la percepción del usuario (Gobierno de Chile, 2005:17).

B. Propuestas para una buena evaluación

En esta sección describimos algunos aspectos generales que consideramos los más relevantes para la elección de instrumentos de evaluación y los indicadores resultantes que serán necesarios para la matriz de evaluación de impacto. Asimismo, presentamos una matriz de evaluación modelo, donde resumimos algunas de las características más importantes para cada tipo de proyecto social.

a) Aspectos generales

Un gobierno local tiene ciertas expectativas respecto a las políticas públicas que utilizará para promover el desarrollo económico y social de la

región.²⁵ Es, por lo tanto, importante haber definido la prioridad de cierto tipo de proyectos y también la población objetivo. Esta puede definirse respecto a los sectores dominantes en una comunidad o bien por razones estratégicas respecto a la potenciación de aquellos sectores cuyas condiciones futuras pueden contribuir al desarrollo del resto de la región. En el caso del concurso 'Éxitos en innovación social' de la CEPAL, se favoreció a los proyectos susceptibles de tener efectos a gran escala y donde la población afectada fuera la mayor posible. Aunque este es un criterio que puede coincidir con el de un gobierno local, no necesariamente tiene que suceder así. Como explicaremos más adelante, tanto los costes como las prioridades predefinidas en la estrategia de desarrollo pueden hacer que los proyectos que se decida apoyar obedezcan a otro tipo de criterios.

Otro aspecto relevante a tener en cuenta son las unidades que se analizan (individuos, familias, empresas) y la definición de la población de destino. Esta distinción será necesaria para la recolección de datos e información sobre el impacto del proyecto. La definición de

25 Estas estrategias de desarrollo también pueden haber sido elaboradas por los gobiernos nacionales. Nos centramos en la autoridad local frente a políticas macroeconómicas, que son las conducidas exclusivamente por los gobiernos nacionales. Sin embargo, y aunque nos refiramos a los gobiernos locales, el razonamiento seguido puede aplicarse también al caso de gobiernos nacionales (o estatales, departamentales o provinciales) con funciones regionales.

la población de destino sirve para que las autoridades locales puedan evaluar el beneficio de cada proyecto para los agentes implicados y diferenciarlo de otros efectos que puedan afectar a otros agentes (positiva o negativamente). Smith (2004) sugiere, por ejemplo, un tipo de subsidio donde se apoye a un tipo de empresa en detrimento de sus competidores. Por otro lado, también se pueden tener en cuenta efectos de propagación que han sido considerados en estudios de economía geográfica y economía del desarrollo (en inglés, *spillover effects*). Los efectos de propagación se refieren principalmente a las externalidades positivas o negativas de ciertas actividades.

Por ejemplo, los cursos de capacitación pueden aumentar el capital humano de los individuos beneficiados. También puede tener efectos positivos sobre la productividad de individuos que no fueron beneficiados (mediante los encadenamientos productivos) o sobre las tasas de criminalidad de la región.²⁶ Además de las economías de escala y alcance que un proyecto social puede poner en marcha, otros efectos que podemos mencionar son los de aglomeración (donde las economías de escala, la integración vertical y los costes de transporte son analizados en un mismo modelo)²⁷, y también economías de flujo y de penetración.

También es necesario hacer una distinción en la escala del resultado final. En los estudios sobre la cuantificación de la pobreza, por ejemplo, se hace una distinción entre ‘pobreza absoluta’ y ‘pobreza relativa’. Para la evaluación de un proyecto, también se pueden dimensionar los beneficios del proyecto en términos absolutos, para después comparar los resultados en el tiempo, o bien dimensionar los beneficios ‘relativos’ respecto a unos beneficios esperados teóricos. En cualquiera de los dos casos, el paso siguiente concierne a la identificación de las razones por las cuales un proyecto no consiguió el potencial para el cual fue diseñado (problema inicial de planificación, falta de recursos o problema de ejecución). En el caso de haber existido algún problema operacional, su corrección puede llevar a una ‘innovación’ que aumente la probabilidad de que dicho proyecto tenga éxito (recordemos aquí que la innovación es un proceso de aprendizaje social, Engel 1997. Citado en Rodríguez Herrera y Alvarado Ugarte, 2008, p.30). No obstante, si el problema fue uno de diseño, el indicador o el reporte final de evaluación tiene que poder aportar información respecto a dicho limitante. Los proyectos seleccionados por la CEPAL para su concurso sobre la IS (2008, p.42) fueron aquellos susceptibles de afectar al mayor número de personas. Una vez más, esto no necesariamente será coincidente con el criterio de un gobierno local.

Otro aspecto a tener en cuenta son las consecuencias de los resultados de la evaluación respecto a los incentivos

26 Sobre las teorías de rendimiento social en la educación, véase Moretti (2004).

27 Estos aspectos son analizados en lo que se ha denominado la «Nueva Economía Geográfica». Véase al respecto Head and Mayer (2004).

de la IS. De hecho, los resultados de la evaluación adoptada deberían evitar tener como efecto secundario desincentivar la IS. Aquí consideramos pertinente incorporar las conclusiones de la literatura sobre la legislación respecto a la quiebra de empresas y los códigos de quiebras, que protegen tanto los intereses de las empresas como de sus prestamistas. La provisión de mecanismos legales que incentiven la creación por un lado y la liquidación ordenada de empresas en quiebra por otro puede tener un impacto positivo sobre la innovación y el desarrollo económico.²⁸ En el caso de la IS, se trata de no penalizar a aquellos que sean innovadores (de ahí la partición del riesgo entre los agentes) y, por tanto, es necesario crear las condiciones necesarias para que incluso los agentes cuyos proyectos hayan tenido un impacto ‘bajo’ puedan continuar cotizando como innovadores sociales. Por otro lado, no obstante, también existe el riesgo de difuminar el valor agregado de los proyectos más exitosos si se mantienen demasiadas iniciativas activas (Murray, Caulier-Grice and Mulgan, 2010). Es necesario, pues, definir la estrategia y adaptarla respecto a los recursos humanos y financieros de cada región.

28 Para el caso de desarrollo a largo plazo y los códigos de quiebra, véase Sgard (2006). Sobre un periodo más contemporáneo (posterior a la crisis asiática de 1997), Stiglitz (2001). Recientemente, *The Economist* («Les misérables», 28 julio 2012) enfatizaba la importancia de este tipo de legislación para la creación de empresas en tecnología.

b) Características de la evaluación

Una de las principales cuestiones que un diseñador de políticas públicas tiene que tomar en cuenta es el coste financiero de la evaluación de un proyecto. Smith (2004) propone, por ejemplo, que antes de proceder con la evaluación misma es necesario haber creado los mecanismos necesarios para asegurarse de que el dinero se utiliza de manera eficiente, que los beneficiados por los proyectos (y que son financiados) sean efectivamente los agentes elegibles y que sea posible verificar su comportamiento con respecto a los agentes elegibles pero no participantes del proyecto. En esta etapa previa, también resulta necesario asegurarse de que los proyectos no tienen finalidades distintas a las oficialmente previstas y que no incluyan algún componente político que pueda beneficiar a algún grupo privilegiado.

Otro punto fundamental es el conocimiento de la información que será necesaria para la evaluación y su coste, así como verificar que se adapte al presupuesto asignado. Es, sin embargo, indispensable que la información y los datos recabados tengan la calidad necesaria para obtener una evaluación confiable. De hecho, uno de los retos en América Latina, sobre todo en el aspecto más microeconómico y social, sigue siendo la mejora y sistematización de los datos, por lo que la evaluación de los proyectos debe prever que, posiblemente, el evaluador asumirá esta tarea, en particular cuando se trata de la comparación de las condiciones

iniciales y finales de las unidades de estudio.²⁹ Para poder contar con un mecanismo de evaluación sistemático y confiable, es necesaria la existencia (o producción) de la información relevante a fin de evaluar y comparar los proyectos sociales. Hasta ahora, la evidencia con la que se cuenta es anecdótica, y se ha generado básicamente en los encuentros mantenidos con el afán de compartir las experiencias. Ahora bien, estos mismos foros pueden servir como base para que los métodos de evaluación y la producción y transmisión de información sean igualmente replicados en las regiones con proyectos en IS.

Los costes de la evaluación, además de estar ajustados al presupuesto, tienen que ser rentables respecto a los beneficios que se espera obtener. La evaluación tiene como objetivo mejorar y hacer más eficiente el tipo de proyectos que se pretende apoyar y, por tanto, su coste tiene que mantenerse en un margen razonable. En este sentido, es importante diferenciar el plazo de la evaluación, si se realiza a corto, medio o largo plazo. Este es un aspecto relevante para el diseñador de políticas públicas, puesto que el tipo de análisis de los datos es específico para cada caso. Más aún, el tiempo de madurez del proyecto no necesariamente

coincidirá con el momento de la evaluación. Finalmente, en este punto es necesario considerar las alternativas del uso de los recursos —el famoso coste de oportunidad— que, en el caso de la financiación pública, puede tener efectos inesperados sobre el tipo de gasto público deseado por quienes pagan impuestos (y que tienen otras prioridades). En el caso de la financiación privada, el análisis coste-beneficio debe considerar temas de rentabilidad y oportunidades de inversión, de tal manera que los agentes privados mantengan un interés en la financiación de proyectos sociales.

La última característica general respecto a la evaluación de impacto tiene que ver con la decisión de quienes participarán en la misma. Consideramos que la implicación de los agentes directamente beneficiados en el proceso de evaluación tiene una serie de ventajas para la logística y relevancia de los resultados. Por un lado, nos parece importante su participación en la definición de los objetivos del proyecto, ya que ellos mismos podrán aportar los elementos necesarios para verificar su cumplimiento. En cierto tipo de proyectos, será su propia satisfacción la que defina la pertinencia de continuar con un proyecto o no. Su implicación también ofrece la ventaja de corresponsabilizar a los beneficiados y darles los incentivos para rediseñar los proyectos destinados a mejorar sus condiciones de vida. Varios trabajos han enfatizado este aspecto, incluidos aquellos sobre la cooperación internacional. Este punto contempla también las recomendaciones de la CEPAL (Rodríguez

29 Es importante señalar aquí que se han hecho importantes avances en cuanto a información geográfica y microeconómica en muchos países en América Latina. Véanse, por ejemplo, las versiones recientes del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos del INEGI en México o la nueva base de datos cartográfica del IBGE de Brasil.

Herrera y Alvarado Ugarte, 2008, p. 30) sobre el hecho de que las innovaciones más exitosas implican la convergencia de diversos actores y agentes sociales. En el caso de los proyectos sobre la temática de juventud en riesgo, Rodríguez Herrera y Alvarado Ugarte (2008: 84) incluso proponían que las comunidades enteras asumieran un papel primordial en la concepción, ejecución y evaluación de los proyectos. Como los mismos autores recuerdan, el proceso de innovación involucra a muchos agentes y pasa por fases de aciertos, pero también de errores y de fracasos (Rodríguez Herrera y Alvarado Ugarte, 2008: 35). Por tanto, el interés común en el éxito de un proyecto no solamente tiene que corresponder con un criterio común sobre la evaluación de los objetivos alcanzados, sino también aportar los elementos de aprendizaje para rediseñar los proyectos en el futuro.

c) ¿Qué indicadores utilizar?

Antes de hacer una revisión del tipo de indicadores necesarios para la evaluación de proyectos sociales, recordemos que cada tipo de proyecto tiene sus particularidades y necesidades propias. En efecto, no todos pueden ser evaluados de la misma manera. Por lo tanto, el tipo de instrumentos, análisis y evaluación serán distintos. El primer paso para un evaluador es, pues, hacer una clasificación según el tipo de dimensiones abarcadas en cada proyecto. La CEPAL realizó una clasificación según la temática de los proyectos, aunque se pueden establecer otras clasificaciones que contengan las diferencias y similitudes entre grupos de

proyectos. Posteriormente, es importante hacer una distinción sobre los métodos que mejor se adapten a cada tipo de proyectos. En América Latina, aunque los proyectos relacionados con la oferta de servicios sociales han sido diversos, otro tipo de iniciativas relacionadas con la utilización del espacio, la creación de infraestructura o la mejora del medio ambiente han sido menos analizadas.

Dada la naturaleza social de muchos proyectos ya analizados para el concurso de 'Éxitos en Innovación Social' (en contrapartida con los proyectos relacionados con la generación de ingresos), podríamos favorecer los indicadores cualitativos destinados a estudiar el cambio en la percepción de los beneficiados (por ejemplo, para los proyectos relacionados con la afirmación de derechos). Ahora bien, como ya hemos mencionado, estos indicadores pueden utilizarse para realizar interpretaciones cuantitativas e incluso relacionarlos con variables directamente medibles.³⁰ Los indicadores cualitativos también tienen la

30 El caso más emblemático en este punto es el de los bonos de impacto social desarrollados en Inglaterra, donde los dividendos para los inversionistas dependen de la tasa de reinserción de los reclusos lograda a través de los programas de capacitación financiados con este proyecto. Iniciativas similares están siendo desarrolladas en Estados Unidos. En América Latina no se han introducido dichas iniciativas; no obstante, esta cuantificación de objetivos sociales podría ser utilizado también para atraer financiación privada con fines sociales. Véase *The Economist*, «Being Good Pays», 18 de agosto de 2012, o Murray, Caulier-Grice and Mulgan (2010).

ventaja de poder medir el cumplimiento de las metas no monetarias (Rodríguez Herrera y Alvarado Ugarte, 2008:33) y asegurarse de que este tipo de incentivos sean tomados en cuenta en el diseño de los proyectos. Por lo mismo, es importante que los beneficiarios formen también parte de la evaluación.

El cuadro 1 resume los elementos que, a nuestro juicio, mejor se adaptan a las necesidades de cada tipo de proyecto para el caso latinoamericano. No pretende ser exhaustivo, pero sí delinear algunos principios generales sobre los cuales la evaluación de cada proyecto pueda sostenerse. Hemos reagrupado las experiencias de la CEPAL relacionadas con juventud en riesgo y afirmación de derechos bajo el grupo ‘servicios sociales’, que puede abarcar otros proyectos que tengan fines similares. Finalmente, hemos incluido también el tipo de proyectos con fines relacionados con el desarrollo urbanístico y ambiental, y que también son incluidos bajo la IS.

En la primera columna hemos distinguido el tipo de proyecto según la temática y el objetivo. Los tipos de proyectos presentados en el cuadro 1 se enfocan principalmente a aquellos cuyas temáticas ya han sido analizadas en los estudios de la CEPAL. No obstante, nuestra matriz de evaluación generaliza la clasificación y toma en cuenta la existencia de otros proyectos en IS que puedan estar asociados, por ejemplo, con temas urbanísticos, el aprovechamiento del territorio y la creación de agencias de innovación social o tecnológica, entre

otros. Existen menos estudios sobre la IS en América Latina, aunque es un tema recurrente en otras regiones del mundo. En estos casos, la evaluación requiere otro tipo de competencias por parte de los evaluadores relacionadas con el impacto sobre el medio ambiente.³¹

Esta matriz también incorpora una columna sobre el período de evaluación. Dado que la matriz tiene como objetivo la evaluación a corto plazo, hemos incluido únicamente los criterios para este tipo de evaluación (que son los que generalmente se utilizan). Una evaluación a largo plazo tiene que incorporar elementos adicionales, como la proyección del comportamiento de ciertas variables, otorgar mayor relevancia a efectos secundarios de los proyectos o definir los parámetros relacionados con la estimación del valor presente de beneficios futuros.³² Las evaluaciones a largo plazo pueden ser más pertinentes para los programas relacionados con la formación de capital humano o la construcción de infraestructura, como sugiere Smith (2004). En la tercera columna hemos enumerado el tipo de instrumentos que pueden ser útiles para

31 La FAO (2011) realizó un estudio sobre los alineamientos generales a seguir para la evaluación de este tipo de proyectos. La metodología de impacto socioeconómico y ambiental de la CEPAL se ha centrado en los desastres naturales (Dosi, 2001).

32 En el caso de los proyectos de generación de ingresos, algunas preguntas son la elección de una tasa de descuento social para cuantificar los beneficios futuros. Véase sobre este tema, Liu (2003).

la evaluación de cada tipo de proyecto. En los casos donde la percepción de los individuos beneficiados por los proyectos es relevante, los cuestionarios son el instrumento de base al inicio y al final del proyecto. En el caso de los proyectos de generación de ingresos, los instrumentos necesitan recabar la información contable necesaria para el cálculo de tasas de retorno y de su sostenibilidad financiera.

En la última columna hemos incluido el tipo de análisis que corresponde a los objetivos finales estándar respecto a la evaluación de cada tipo de proyecto. Así, por ejemplo, para el caso de los proyectos que tienen como objetivo la generación de ingresos, se puede traspasar directamente la metodología utilizada en los análisis financieros y comerciales sobre la generación de ingreso (*cash flow*) a un análisis intertemporal. Ahora bien, para tomar en cuenta aspectos sociales que estarían afectados por el proyecto, es necesario incluir otras medidas, como las tasas de retorno social, donde se asignan valores a cuestiones como la capacitación de los individuos beneficiados, la caída del desempleo o todo tipo de efecto (positivo o negativo) que pueda afectar a la región. Las técnicas para conocer este tipo de valoración social son diversas, pero básicamente incluyen cuestionarios y evaluaciones sobre la apreciación de una sociedad hacia cierto tipo de servicio o bien. Las dos técnicas más utilizadas son la evaluación de contingencia, donde los cuestionarios recaban información sobre la compensación o la cantidad de dinero a pagar por algún servicio o bien, y la de las preferencias reveladas,

donde el mercado ofrece información sobre esta valoración como, por ejemplo, la diferencia de precios entre dos casas similares, una con un parque cercano y otro sin este servicio.³³ Esta 'prima sobre el precio' se considera una valoración social de un servicio determinado.

Los instrumentos de evaluación y los indicadores que emanan de ellos sirven, pues, para el análisis de impacto final. Los indicadores intermedios también dan cuenta de los resultados físicos sobre la trayectoria del proceso y pueden ser supervisados en todo momento por el evaluador (por ejemplo, número de talleres organizados o asistencia a cursos de capacitación). Al final, se puede comparar el objetivo final del proyecto con los indicadores intermedios (y finales) y comprobar que la operación del proyecto se correspondió con su diseño.

Otra manera de obtener una métrica de impacto social es el análisis coste-beneficio. En este caso, es necesario no solamente asumir los costes físicos (la inversión) del proyecto, sino también tomar en cuenta los costes de oportunidad (el uso alternativo de los fondos) y los costes de no llevar a cabo el proyecto (muy importante para el caso de los proyectos ambientales). Los beneficios también incluyen los ingresos que puedan ser generados por el proyecto y los efectos positivos sobre la región en su conjunto.

33 Sobre la evaluación de proyectos basados en la tasa de retorno social, véase Nicholls, Lawlor, Neitzert and Goodspeed (2009).

Cuadro 1. Matriz de evaluación de impacto para proyectos de IS en América Latina

Tipo de proyecto	Período de evaluación del proyecto(1)	Instrumentos	Tipos de información contenida en los indicadores	Análisis
1) Generación de ingresos	Distinción entre el tiempo de inversión y el momento de generación de ingresos	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluaciones (capacitación) - Visitas de campo - Balances generales - Flujo de efectivo (<i>cash flow</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> - Indicadores sobre el estado anterior del grupo beneficiado - Indicadores sobre agentes elegibles pero no beneficiados por el programa - Indicadores intermedios cuantitativos respecto a los medios utilizados para obtener los resultados finales 	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa interna de retorno social - Métodos estándar de inversión - Análisis coste-beneficio - Métrica comparativa - Evaluación de capacitación y aprendizaje
2) Servicios sociales	Una vez finalizado el proyecto	<ul style="list-style-type: none"> - Encuestas - Grupo de enfoque - Evaluaciones - Registro de actividades - Notas de observación general - Documentación - Evidencia anecdótica 	<ul style="list-style-type: none"> - Además de los indicadores de generación de ingresos, las evaluaciones tendrían que estar enfocadas en la percepción, aprendizaje y satisfacción de los agentes beneficiados y de los agentes directa o indirectamente implicados 	<ul style="list-style-type: none"> - Medidas de valor añadido - Medición de impacto social (valoración contingente) - Métrica comparativa - Evaluación de capacitación y aprendizaje
2a) Juventud en riesgo	1-2 años después de finalizado el proyecto	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas - Evidencia anecdótica 	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación sobre la percepción de los jóvenes participantes en los proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de capacitación y aprendizaje - Medición de impacto social
2b) Afirmación de derechos	Una vez finalizado el proyecto	<ul style="list-style-type: none"> - Formas de evaluación - Encuestas - Evidencia anecdótica 	<ul style="list-style-type: none"> - Cuantitativos sobre percepción de los beneficiados - Intermedios para cursos y talleres 	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de capacitación y aprendizaje - Medición de impacto social

3) Urbano / ambientales	Después del primer año, una vez terminada la construcción o instalación de la infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> - Encuestas - Documentación: recopilación de información técnica socioambiental - Balances generales 	<ul style="list-style-type: none"> - Los mismos que para la generación de ingresos e indicadores de impacto ambiental. - Métodos de preferencia revelada 	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa interna de retorno social - Métrica comparativa y operacional - Análisis coste-beneficio.
-------------------------	---	--	--	--

Fuente: Elaboración propia

Notas: (1): Para fines de evaluación a corto plazo.

También podemos verificar el impacto del proyecto sobre grupos socioeconómicos más puntuales. En el caso de los proyectos relacionados con la juventud en riesgo o la afirmación de derechos, podremos estar directamente interesados en evaluar el efecto sobre los beneficiarios de los proyectos. Los instrumentos diseñados deben tener la capacidad de aportar información respecto a los resultados de los cursos o eventos organizados con el fin de alcanzar un impacto sobre la percepción de los beneficiados (y en muchas ocasiones del conjunto de la sociedad). Idealmente, los indicadores de la cuarta columna tendrían que ofrecer la referencia necesaria para comparar este cambio de percepción antes y después del proyecto, y también respecto a otros individuos en condiciones similares pero que no fueron beneficiados por el proyecto. Los instrumentos necesarios son las encuestas, e inclusive algún tipo de evaluación antes de iniciado el proyecto. Es el caso tanto de los proyectos relacionados con la juventud en riesgo y de la afirmación de derechos (2a y 2b en el cuadro 1), donde el objetivo es precisamente el cambio de percepción (de

confianza en sí mismos para el primero y respecto a sus derechos sociales y legales, para el segundo).

Podemos también realizar una observación final respecto a las ventajas de combinar interpretaciones cualitativas (reportes y descripción finales) y al mismo tiempo introducir interpretaciones cuantitativas a indicadores cualitativos. Por un lado, los reportes finales y descripción de los proyectos facilitan la identificación de problemas y puntos fuertes en la operación de los proyectos. Por otro lado, ciertos elementos estadísticos nos permiten corroborar, confirmar o cuantificar algunas de las consecuencias de los problemas que el proyecto pudo haber afrontado. Si bien no es siempre necesario (y si los datos no son confiables, tampoco recomendable) realizar análisis más técnicos, sí podría utilizarse en algunos casos la inferencia estadística (Smith, 2004:51). En el caso de los proyectos de afirmación de derechos, por ejemplo, se puede cuantificar directamente la incidencia del programa sobre la población beneficiada. Por ejemplo, el proyecto «Trébol de Cuatro Hojas», en Sobral (Ceará, Brasil), tenía como objetivo principal la promoción de una nueva cultura de salud materno-infantil. La introducción

de la madre social contribuyó a la reducción efectiva de la morbimortalidad en ese ámbito (Rodríguez Herrera y Alvarado Ugarte, 2008). En el caso de los proyectos de juventud en riesgo, otros indicadores pueden incluir la evaluación de la tasa de deserción escolar o la evolución de las tasas de delincuencia y drogadicción.

Conclusiones respecto a los aspectos metodológicos

Una de las claves del éxito en la IS en América Latina es la participación del Estado, como quedó plasmado en los diferentes estudios llevados a cabo por la CEPAL. Una manera efectiva de promover esta participación es mediante la provisión de métodos de evaluación aceptados por todos los agentes implicados y cuyos resultados puedan servir tanto para promocionar la IS como para utilizar los recursos de una manera eficiente.

Otra de las claves del éxito, y que este documento corrobora desde una perspectiva conceptual y teórica, es la necesidad de definir el método de evaluación en conjunto con todos los agentes involucrados. Los proyectos sociales tienen marcados objetivos bien definidos, y la evaluación aporta los elementos necesarios para saber si estos objetivos fueron alcanzados. Para poder modificar y rediseñar estos proyectos —lo cual es la base de la IS— es necesario contar con un consenso común donde se identifiquen las carencias y oportunidades para mejorar esos proyectos. La participación de todos es, por tan-

to, fundamental para llevar cada proyecto a buen puerto.

Existen muchas maneras de evaluar proyectos sociales. La elección de un método específico siempre tendrá ventajas e inconvenientes, pero es importante que los indicadores elegidos puedan recabar la información más importante que el evaluador requiere. Para ello, los objetivos deben estar bien definidos, y son estos los que condicionarán el tipo de las herramientas e indicadores que serán utilizados para la evaluación. Aunque existen criterios de logística, coste y tiempo, es muy recomendable utilizar toda la información disponible. Una evaluación no solo tiene que proveer una métrica final, sino también aportar elementos para incentivar la IS.

Creemos relevante la diferenciación que necesariamente debe hacerse entre un proyecto de IS y una política de IS y las posibilidades de sostenibilidad en el tiempo que estas pueden tener. Un proyecto necesariamente requiere una política pública local (PLL) para tener efectividad y sostenibilidad.

Pensar desde el enfoque de las políticas públicas es considerar aquellas que generan cohesión social y territorial, que fortalecen a los gobiernos subnacionales en sus relaciones con gobiernos regionales y nacionales y que son capaces de ser replicadas. Para ello, se necesita que sean sostenibles en el tiempo, a fin que sus respuestas a las problemáticas existentes se conviertan en soluciones a largo plazo. La sostenibilidad es la capacidad de un

programa, un proyecto o una política de «permanecer en el tiempo, reformulándose y adecuándose a las especiales condiciones regionales, generando sinergias producto de alianzas estratégicas e involucrando a nuevos actores de las dinámicas locales, regionales o nacionales de manera que los aprendizajes continúen aplicándose y generando beneficios a lo largo del tiempo» (Bustamante, 2012).

Pensar en la sostenibilidad de las políticas públicas locales es hacerlo, según el documento de sostenibilidad de PPL de cohesión social de la Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) del Programa URB-AL III, mediante la evaluación desde cinco componentes:

/ La sostenibilidad financiera, entendida como la capacidad de asegurar recursos estables y suficientes a largo plazo, y asignarlos de una manera oportuna y apropiada (Emerton, L. et al., 2006). La PPL necesita recursos en la etapa posterior a la financiación del proyecto para cubrir los gastos de su estructura operativa y para que las actividades del proyecto continúen y se afiancen en una política pública.

/ La sostenibilidad técnica, que implica una mejora de las capacidades técnica y de gestión necesarias para mantener las actividades o bienes generados por el proyecto en la PPL, incluyendo además un alto grado de concienciación y participación del personal.

/ La sostenibilidad institucional, estrechamente vinculada con la anterior porque implica el compromiso del gobierno local

de dar sostenibilidad a los aprendizajes individuales adquiridos sobre liderazgo mediante su compromiso de asumir el equipo humano del proyecto una vez que termine la ayuda externa.

/ La participación de los beneficiarios; la cohesión social, según definiciones del Programa URB-AL III, requiere la implicación amplia de los ciudadanos y las ciudadanas en las cuestiones públicas (que en este enfoque no solo son las gubernamentales). La falta de incentivos y de causas para la participación ciudadana suele considerarse una amenaza para la cohesión social. Generar espacios de participación es vital para la sostenibilidad de esas PPL. Hoy existe un amplio consenso en que el nivel local representa el espacio por excelencia para hacer efectiva la participación, porque en él es posible el encuentro cierto entre los ciudadanos y sus representantes y entre las necesidades de la población y las decisiones de la autoridad. Se requiere poner especial énfasis en este componente, dado que la participación a nivel local también puede contribuir a generar capacidades en los sujetos y en las organizaciones para que debatan y participen en la toma de decisiones, lo que redundará en el fortalecimiento de la ciudadanía y la extensión del ejercicio de los derechos ciudadanos. La participación aparece como un fin en sí mismo, vinculado a la profundización de la democracia, cuando se pregunta por la calidad del vínculo social. Esta apuesta radica en la valoración de lo público como el espacio para la interacción de los ciudadanos con el Estado, el rescate de la dimensión de integración social que tiene la participación y la nece-

saría relación entre esta y los derechos de la ciudadanía. «(...) dadas algunas condiciones básicas la gente sí está dispuesta a involucrarse en procesos participativos y ve en estas instancias una posibilidad efectiva de solución a determinados problemas. Es fundamental considerar la participación como un recurso clave para el logro de objetivos comunes de desarrollo. La participación es un factor que legitima el proceso, genera un compromiso entre

las personas, permite dar continuidad en el tiempo a la acción y garantiza un mejor resultado en cuanto a la solución de un problema» (Serrano, 1998: 25).

/ La articulación multinivel, a través de la institucionalización de mecanismos de articulación entre el gobierno local y otros actores para la mejora de las políticas públicas que contribuyen a la cohesión social a nivel territorial.

Referencias bibliográficas

- ASHEIM, B.T. e ISAKSEN, A. (2002) «Regional innovation systems: the integration of local 'sticky' and global 'ubiquitous' knowledge», *Journal of Technology Transfer* 27: 77-86.
- AYDALOT, P. (1986) *Milieux innovateurs en Europe*, París, GREMI.
- BAGDASCO, A. (1999) «Teoría del capitale sociale e political economy comparata», *Stato e Mercato* 57: 351-372.
- BANCO MUNDIAL Y CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (2011) *Doing Business 2011, Creando oportunidades para los emprendedores*, Washington, DC. Banco Mundial.
<http://www.doingbusiness.org/~media/fpdkm/doing%20business/documents/annual-reports/english/db11-fullreport.pdf>
- BANCO MUNDIAL Y CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (2011) *Doing Business 2012, Haciendo negocios en un mundo más transparente*, Washington, DC. Banco Mundial.
<http://espanol.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/Foreign/DB12-Spanish.pdf>
- BECCATINI, G. (1981) «Le district industriel: milieu creative», *Espaces et Sociétés* 66-67: 147-164.
- BECK, U. (1998) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona, Paidós.
- BECK, U. (2004) *Poder y Contra-poder en la era global. La nueva economía política mundial*. Barcelona, Paidós.
- BECK, U. (2005) *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Barcelona, Paidós.
- BERNAL, M. E. (2008) «Experiencias en innovación social». CEPAL / Fundación Kellogg. *Su aporte en el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Mimeo.
http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/1/36861/Presentacion_Experiencias_innovacion_social.pdf
- BIRDSALL, N. (2012) «A Note on the Middle Class in Latin America». *Center for Global Development, Working Paper* 303, August.
http://www.cgdev.org/files/1426386_file_Birdsall_Note_on_Middle_Class_FINAL.pdf
- BRUSCO, S. (1982) «The Emilian Model: Productive decentralisation and social integration», *Cambridge Journal of Economics* 6: 167- 184.
- BUSH, V. (1945) «Science The endless Frontier. A Report to the President by Vannevar Bush, Director of the Office of Scientific Research and Development». Washington, DC. United States Government Printing Office.
<http://www.nsf.gov/od/lpa/nsf50/vbush1945.htm>
- BUSTAMANTE, S. (2012) «Estrategias de sostenibilidad de las políticas públicas locales de cohesión social», OCO-URB-AL III.
http://www.urb-al3.eu/uploads/descargas/Texto_GP4v2.pdf

- CAMAGNI, R. (2005) *Economía urbana*. Barcelona. Antoni Bosch Editor.
- CASTELLANI, F. y PARENT, G. (2011) «Being 'Middle-Class' in Latin America», OECD Development Centre. *Working Paper* 305, Paris. OECD Publishing. http://www.oecd-ilibrary.org/development/being-middle-class-in-latin-america_5kg3jcdx4jlx-en
- CEPAL, (14 de septiembre de 2004). Comunicado de prensa. <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/8/19568/P19568.xml&txsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl>
- COLLETIS, G., COURLET, C. y PECQUEUR B. (1990) *Les systèmes industriels localisés en Europe*. Grenoble. IREPD.
- COOKE, P. (2001) «Regional Innovation Systems, Clusters and the Knowledge Economy», *Industrial and Corporate Change* 10: 945-974. [http://webappo.web.sh.se/C1256CFE004C57BB/0/3B57D93FDE3D6405C125768000476506/\\$file/Regional%20systems%20of%20innovation.pdf](http://webappo.web.sh.se/C1256CFE004C57BB/0/3B57D93FDE3D6405C125768000476506/$file/Regional%20systems%20of%20innovation.pdf)
- CROUCH, C. (2004) *Posdemocracia*, Taurus, Madrid.
- CROZIER, M. et E. FRIEDBERG (1977) *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris. Editions du Seuil.
- DATTA-CHAUDHURI, M. (1990) «Market Failure and Government Failure», *Journal of Economic Perspectives* 4: 25-39.
- DAYTON-JOHNSON, J.; LONDOÑO, J. y NIETO PARRA, S. (2011) «The Process of Reform in Latin America: A Review Essay», OECD Development Centre. *Working Paper* 304, Paris: OECD Publishing. http://www.oecd-ilibrary.org/development/the-process-of-reform-in-latin-america_5kg3mkvfcjxv-en
- DOSI, C. (2001) «Environmental Values, Valuation Methods, and Natural Disaster Damage Assessment», Documento 37 de la serie *Medio Ambiente y Desarrollo* de la CEPAL, Santiago: CEPAL. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/7684/37-lcl1552p.pdf>
- EMERTON, L; BISHOP, J y THOMAS, L. (2006) *Sustainable financing of protected areas: A global review of challenges and options*. Gland, CH / Cambridge, UK, IUCN.
- ESGUEVILLAS, J. (2012) *Innovación Social para el Desarrollo Inclusivo del Territorio*. Mimeo.
- FAO (2011) «Environmental Impact Assessment», *Guidelines for FAO Field Projects*. Rome. Food and Agriculture Organization of the United Nations. <http://www.fao.org/docrep/014/am862e/am862e00.pdf>
- GOBIERNO DE CHILE, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, División de Control de Gestión (2005) «Metodología de evaluación de impacto». Mimeo. http://www.dipres.gob.cl/control_gestion/evaluacion_impacto/metodologia_impacto.pdf

-
- GODÍNEZ, V. (2007) «Cohesión social y cooperación descentralizada. La experiencia europeo-latinoamericana», Observatorio de la Cooperación Descentralizada, Documentos de Investigación 2, Barcelona. Diputació de Barcelona.
http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-Estudio2_es.pdf
- GUIDENS, A. (1999) *Runaway world: how globalization is reshaping our lives*. London. Profile Books.
- HEAD, K. y MAYER, T. (2004) «The Empirics of Agglomeration and Trade» in J. V. Henderson and J. F. Thisse *Handbook of Regional and Urban Economics*. Volume 4. Cities and Geography, Amsterdam. Elsevier.
- HERRANZ-LONCAN, ALFONSO (2011) «The Contribution of Railways to Economic Growth in Latin America Before 1914: a Growth Accounting Approach». Munich Personal RePEc Archive Paper No. 33578, posted September 22, 2011.
http://mpira.ub.uni-muenchen.de/33578/1/MPRA_paper_33578.pdf
- HOPENHAYN, M. (2005) Ponencia presentada en la mesa redonda «Las Innovaciones en los Sectores Sociales», 11 de noviembre de 2005, en el marco del evento de premiación del Ciclo 2004-2005 del Concurso «Experiencias en Innovación Social», una iniciativa de la CEPAL, con el apoyo de la Fundación W. K. Kellogg.
<http://www.eclac.cl/noticias/paginas/9/20509/hopenhayn.pdf>
- HOWALDT, J. y SCHWARZ, M. (2010) *Soziale Innovation im Fokus. Skizze eines gesellschaftstheoretisch inspirierten Forschungskonzepts*, Bielefeld. Transcript Verlag.
- KENWORTHY, L. (2010) *Economic Growth, Social Policy, and Poverty*. Mimeo.
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1666931
- KOMNINOS, N.; KAFKALAS, G. y TSIAKIRIS, S. (1998) *The Innovative Region: Regional Technology Plan for the Region of Central Macedonia*, Athens. Gutenberg
- LINDERT, P. (2004) *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*. New York. Cambridge University Press.
- LIU, L. (2003) «A Marginal Cost of Funds Approach to Multi-period Public Project Evaluation: Implications for the Social Discount Rate», *Journal of Public Economics* 87: 1707-1718.
- LÓPEZ-CLAROS, A. (2011) Grupo del Banco Mundial. Comunicado de prensa del 20 de octubre de 2011. En: <http://espanol.doingbusiness.org/press/press-releases/2011/press-release-lac>
- MAILLAT, D. (1993) *Réseaux d'innovations et milieux innovateurs: un pari pour le développement régional*. GREMI/EDES Université Neuchâtel.
<http://www.unine.ch/irer/gremi/gremi%203.pdf>

- MANKIW, N. G. (2011) *Principles of Economics. 5th Edition*, Mason, OH- Southwestern Cengage Learning.
- MARCHART, O. (2009) *El pensamiento político posfundacional*. FCE, Buenos Aires.
- MASKELL, P y MALMBERG, A. (1999) «The competitiveness of firms and regions: 'Ubiquitification' and the importance of localized learning», *European Urban and Regional Studies* 6: 9-25.
- MAYORGA, F y CÓRDOVA, E. (2007) «Gobernabilidad y gobernanza en América Latina», *Working Paper*, NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra.
http://www.atl.org.mx/seminario/images/stories/water/DEFINICIONES_GOBERNANZA_Y_GOBERNABILIDAD-MAYORGA.pdf
- MONEDERO, J.C. (2012) «¿Posdemocracia? Frente al pesimismo de la nostalgia, el optimismo de la desobediencia», *Revista Nueva Sociedad*, Friedrich Ebert, Buenos Aires, Núm. 240, julio-agosto 2012.
- MORETTI, E. (2004) «Human capital externalities in cities» in J. V. Henderson and J. F. Thisse *Handbook of Regional and Urban Economics*. Volume 4. Cities and Geography, Amsterdam. Elsevier.
- MORGAN, K. (1997) «The learning region: institutions, innovation and regional renewal» *Regional Studies* 31: 491-503.
- MOULAERT, F. (2008) «Social Innovation: Institutionally Embedded, Territorially (Re) produced» in D. MacCallum, F. Moulaert, J. Hillier and S. Vicari Haddock (Eds.) *Social Innovation and Territorial Development*, Surrey: Ashgate Publishing Limited.
[http://www.espanet-italia.net/conferenza2011/edocs2/amc/9-Moulaert%20\(keynote\).pdf](http://www.espanet-italia.net/conferenza2011/edocs2/amc/9-Moulaert%20(keynote).pdf)
- MOULAERT, F. y HAMDOUCH, A. (2006) «Introduction: The Knowledge Infrastructure: Analysis, Institutional Dynamics and Policy Issues», Special issue of Innovation, *The European Journal of Social Science Research*, 19: 1-10.
- MURRAY, R.; CAULIER-GRICE, J. y MULLIGAN, G. (2010) *The Open Book of Social Innovation*. London. NESTA.
http://www.nesta.org.uk/library/documents/Social_Innovator_020310.pdf
- NICHOLLS, J.; LAWLOR, E.; NEITZERT, E. y GOODSPEED, T. (2009) *A Guide to Social Return on Investment*. London. Cabinet Office, Office of the Third Sector.
http://www.neweconomics.org/sites/neweconomics.org/files/A_guide_to_Social_Return_on_Investment_1.pdf
- NORTH, D. y THOMAS, R. P. (1991) *El nacimiento del mundo occidental: Una nueva historia económica (900-1700)*. Madrid. Siglo XXI.
- OCDE/CEPAL (2011) *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*, París. OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-es>
- PECQUEUR, B. (1989) *Développement local: mode ou modèle*. Paris: Syros.

- PEREZ YRUELA, M. (2007) «El retorno de la sociología», *Revista Española de Sociología*, 7: 13-26.
<http://www.fes-web.org/uploads/files/res/res07/03.pdf>
- RATTI, R. (1992) «Éléments de théorie économique des effets frontières et de politique de développement regional. Exemplification d'après le cas des agglomérations de frontière suisses» en *Swiss Journal of Economics and Statistics* 128: 325-338.
<http://www.sjes.ch/papers/1992-III-8.pdf>
- RATTI, R. (1996) «Global versus Local: Lessons from the Swiss Experience» en *Swiss Journal of Economics and Statistics* 132: 241-256.
<http://www.sjes.ch/papers/1996-III-1.pdf>
- RAVALLION, M. (2004) «Pro-Poor Growth: A Primer». *World Bank Policy Research Working Paper* 3242.
http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/06/09/000009486_20040609104122/Rendered/PDF/wps3242growth.pdf
- REY DE MARULANDA, N. y TANCREDI, F. (2010) *De la innovación social a la política pública. Historias de éxito en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/41582/innovacion-social-politica-publica-2010.pdf>
- RODRÍGUEZ HERRERA, A. y ALVARADO UGARTE H. (2008) *Claves de la Innovación social en América Latina y el Caribe*, Santiago. CEPAL.
http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/34682/Claves_de_innovacion_social.pdf
- RODRÍGUEZ, L.; BERNAL, M. y CUERVO, L. (2011) *Innovación Social y Desarrollo Económico Local. Serie Políticas Sociales* 170, Santiago de Chile. CEPAL.
<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/43497/sps170-innovacion-social-AL-May2011.pdf>
- RUBÍ I MARTÍNEZ, C. (1991) «El análisis de las necesidades y recursos desde la perspectiva del Trabajo Social», *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 21: 6-18.
- SCHMITT, C. (1987) *El concepto de lo político [1932]*. Alianza, Madrid.
- SCHUMPETER, J. A. (1939) *Business Cycles: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*. New York. McGraw-Hill.
- SERRANO, C. (1998) «Participación social y ciudadana. Un debate del Chile contemporáneo», *Asesorías para el Desarrollo*, Ministerio de Planificación. Santiago de Chile, p. 25.
- SGARD, J. (2006) «Do Legal Origins Matter? The Case of Bankruptcy Laws in Europe 1808-1914», *European Review of Economic History* 10: 389-419.

-
- SMITH, J. (2004) «Evaluating Local Economic Development Policies: Theory and Practice» in A. Nolan and G. Wong (Eds.) *Evaluating Local Economic and Employment Development: How to Assess What Works Among Programmes and Policies*, París. OECD.
- SOLF, S. (2011) Doing Business 2012, en comunicado de prensa del 20 de octubre de 2011.
<http://espanol.doingbusiness.org/press/press-releases/2011/press-release-lac>
- STIGLITZ, J. (2001) «Bankruptcy Laws: Basic Economic Principles» in S. Claessens, S. Djankov, and A. Mody (Eds.) *Resolution of Financial Distress: An International Perspective on the Design of Bankruptcy Laws*. Washington, DC. World Bank Publications.
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.59.773&rep=rep1&type=pdf>
- STORPER, M. y SCOTT, A. (1988) «The geographic foundations and social regulation of flexible production complexes» in J. Wolch and M. Dear (Eds.) *Territory and social reproduction*, Boston. Allen and Unwin.
- STORPER, M. y WALKER, R. (1989) *The capitalist imperative: territory, technology and industrial growth*. Oxford. B. Blackwell.
- The Economist*, varios números.
- UNITED NATIONS (2012) *World Economic Situation and Prospects*. New York. UN.
http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/2012wesp.pdf
- VON HIPPEL, E. (1988) *The Sources of Innovation*, New York: Oxford University Press.
<http://web.mit.edu/evhippel/www/books/sources/Sofl.pdf>
- ZARINPOUSCH, F. (2006) *Project Evaluation Guide for Nonprofit Organizations. Fundamental Methods and Steps for Conducting Project Evaluation*. Toronto. Imagine Canadá.
http://library.imaginecanada.ca/files/nonprofitscan/en/csc/projectguide_final.pdf
- ZURBANO, I. (2008) «Gobernanza e innovación social. El caso de las políticas públicas en material de ciencia y tecnología de Euskadi», CIRIEC- Núm. 060: 73-94.
<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/174/17406004.pdf>

07

Colección de Estudios
sobre Políticas Públicas
Locales y Regionales
de Cohesión Social

URB-AL III es un programa de cooperación regional descentralizada de la Comisión Europea cuyo objetivo es contribuir a incrementar el grado de cohesión social en el seno de la colectividades subnacionales y regionales de América Latina.

Liderada por la Diputación de Barcelona, la Oficina de Coordinación y Orientación de URB-AL III tiene la misión de apoyar la ejecución del programa prestando asistencia técnica y acompañamiento a los diferentes proyectos para contribuir a hacer realidad sus objetivos.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.



MUNICIPALIDAD
DE SAN JOSÉ

