

INNOVACIÓN SOCIAL Y NUEVOS MODELOS DE GOBERNANZA PARA LA PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS

ENRIQUE CONEJERO PAZ

Universidad Miguel Hernández de Elche, España

ecp@umh.es

Estamos viviendo en tiempos de mudanza, de cambios de referentes, de crisis de valores, que afectan especialmente a la filosofía tradicional de actuación de la Administración Pública. En la medida que se prolonga la crisis, y aunque se pueden ver luces al final del túnel, su impacto negativo se extiende a un mayor número de personas y familias, con perfiles cada vez más diversos. Las instituciones públicas, las políticas públicas implementadas, la forma en que se abordan o no los problemas públicos necesitan nuevos prismas y guías de acción. Se puede constatar que se ha abierto una brecha social que ya no puede ser cubierta ni por el Estado por una parte, ni por el mercado por otra. Por tanto, se hace indispensable que se adopten nuevas soluciones compartidas, para las que se necesita el concurso de todos, y donde los ciudadanos deben desempeñar un papel central. En este trabajo se destaca la innovación social como un nuevo paradigma emergente que sirve para dotar de contenido y mejorar la efectividad de la participación social en la provisión de bienes y servicios públicos.

Palabras clave: gobernanza, innovación social, efectividad, participación social.

SOCIAL INNOVATION AND NEW MODELS OF GOVERNANCE FOR THE PROVISION OF PUBLIC GOODS AND SERVICES

We are living in times of change, change of referents, values crisis, particularly affecting traditional philosophy of action of the Public Administration. To the extent that the crisis continues, and although you can see light at the end of the tunnel, its negative impact extends to a greater number of individuals and families, with increasingly diverse profiles. Public institutions, public policies implemented, how they are addressed or not public problems need new prisms and guide action. We can see that it has opened a social gap that can no longer be covered either by the state on the one hand, or by the market on the other. Therefore, it is essential that new shared solutions, for which the support of all is needed, and where citizens must play a central role taken. In this article social innovation stands out as a new emerging paradigm that serves to provide content and improve the effectiveness of social participation in the provision of public goods and services.

Keywords: governance, social innovation, effectiveness, social participation.

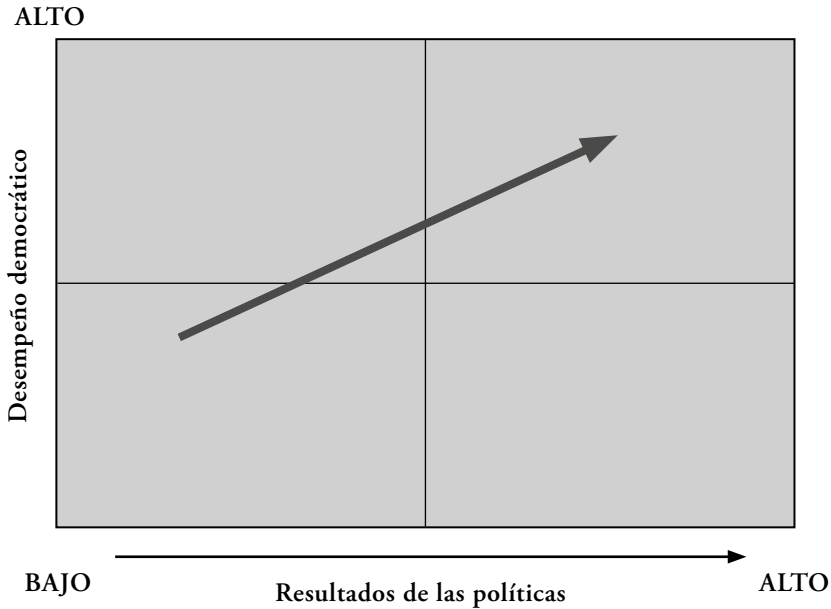
INTRODUCCIÓN

Estamos viviendo en tiempos de mudanza, de cambios de referentes, de crisis de valores, que afectan especialmente la filosofía tradicional de actuación de la Administración Pública. En la medida que se prolonga la crisis, y aunque se pueden ver luces al final del túnel, su impacto negativo se extiende a un mayor número de personas y familias, con perfiles cada vez más diversos. Las instituciones públicas, las políticas públicas implementadas, la forma en que se abordan o no los problemas públicos necesitan nuevos prismas y guías de acción. Se puede constatar que se ha abierto una brecha social que ya no puede ser cubierta ni por el Estado por una parte, ni por el mercado por otra. Por tanto, se hace indispensable que se adopten nuevas soluciones compartidas, donde se necesita el concurso de todos, ubicando a la ciudadanía en el centro de la toma de decisiones. Es la hora de darle contenido al empoderamiento. Y es aquí donde aparece el concepto de innovación social, su desarrollo y auge en la última década se debe, entre otras, a la existencia de necesidades y demandas sociales que están insatisfechas (*The Young Foundation*, 2006; Tracey y Jarvis, 2007; Howaldt y Schwarz, 2010; Arenilla y García, 2013).

Por tanto, es una evidencia que ya no es posible gestionar y resolver la complejidad de los problemas públicos con una infraestructura que, muchas veces, se muestra desfasada y disfuncional en contraste con la dinámica social, donde fluyen nuevas fuerzas, nuevos espacios de articulación, una nueva cultura que promueve la colaboración, la creación conjunta y la innovación social desde, para y a través de los propios ciudadanos. En este sentido, la innovación social puede ser vista como el resultado de un proceso de aprendizaje colectivo que nos proporciona soluciones novedosas para satisfacer demandas y necesidades sociales. Un proceso en red donde participan actores (públicos, privados y del tercer sector) con objetivos compartidos. La visión participada, las energías y compromiso de los actores de la red en la búsqueda de la mejora de los problemas sociales pueden ser un factor decisivo en la cohesión social.

Ya en 2009 el informe de la OCDE *Focus on Citizen. Public Engagement for better Policy and Services* mostraba que hay una relación directa entre el rendimiento de las políticas inclusivas y el desempeño democrático (ver figura 1).

Figura 1. Resultados de políticas y desempeño democrático



Fuente: OCDE (2009: 22)

Como se ha planteado con anterioridad, desde hace una década la teoría y la praxis sobre innovación social ha crecido vertiginosamente. Así, la literatura científica ha aumentado exponencialmente, existen revistas especializadas como la *Stanford Social Innovation Review*¹, redes como la *Social Innovation Europe*² y la *Social Innovation Exchange*³, institutos y centros de investigación en los cinco continentes (el *Centre de recherche sur les innovations sociales* (CRISES) en Canadá, el *Vienna-based Zentrum für soziale Innovation* (ZSI), en Canadá⁴; en Stanford⁵; en Nueva York⁶; en

¹ <http://www.ssireview.org/>.

² <http://siresearch.eu/social-innovation>.

³ <http://www.socialinnovationexchange.org/>

⁴ <http://socialinnovation.ca/>.

⁵ <http://csi.gsb.stanford.edu/>.

⁶ <http://nyc.socialinnovation.org>.

Needham, Massachusetts⁷; en Viena⁸; en Dortmund⁹; en Australia¹⁰, en Sudáfrica¹¹; en Colombia¹² o en Chile¹³.

Desde el ámbito público, la administración Obama en EEUU y el gobierno de Cameron en el Reino Unido han utilizado como un eje de sus políticas el apoyo y fomento de la innovación social. En este sentido, del otro lado del Atlántico se creó la *Office of Social Innovation and Civic Participation*¹⁴, ubicada dentro del Consejo de Política Nacional de la Casablanca, que entre sus principios destaca la necesidad de crear nuevos líderes comunitarios, nuevas formas de parternariado público-privado y el fomento del servicio como una solución y una manera de desarrollar el liderazgo de la comunidad¹⁵. Por su parte, en el Reino Unido se pone en marcha el programa *The Big Society* en 2009, que incluye una serie de medidas que pretenden ser un proceso de empoderamiento ciudadano, esto es, dar mayor protagonismo y capacidad de decisión a iniciativas de voluntariado, comunidades locales y líderes comunitarios, emprendedores sociales y empresas sociales¹⁶. Más recientemente Canadá acaba de aprobar un Ministerio de Desarrollo e Innovación Social¹⁷.

⁷ <http://www.center4si.com/>.

⁸ <https://www.zsi.at/>.

⁹ <http://www.sfs-dortmund.de/v2/index.php>.

¹⁰ <http://www.tacsi.org.au/>.

¹¹ <http://www.gsb.uct.ac.za/s.asp?p=389>.

¹² <http://www.prosperidad.gov.co/n/Paginas/20110919a-Centro-Innovacion-Social-Gobierno-Colombiano.aspx>.

¹³ <http://www.techo.org/techo/cis/>.

¹⁴ Para su impulso inicial fue dotada de 50 millones de dólares en el presupuesto de 2010, <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/sicp>.

¹⁵ En este sentido, la Administración Obama puso en marcha el Fondo de innovación Social como un programa de la Corporación para los Servicios Nacionales y Comunitarios (CNCS, en sus siglas en inglés). Un fondo que se nutre de recursos públicos y privados para financiar proyectos de base comunitaria en tres sectores estratégicos: oportunidades económicas, futuro saludable y el desarrollo juvenil, <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/sicp/initiatives/social-innovation-fund>.

¹⁶ Con respecto a esta iniciativa Subirats (2010) afirma que “al margen de la utilización política del tema, lo cierto es que no se puede simplemente caricaturizar esa iniciativa con el socorrido argumento de la privatización, ni tampoco puede, sin más, aceptarse sin tener muy en cuenta los efectos de todo en un escenario como el actual”, *El País*, 5 de agosto.

¹⁷ <http://www.gov.bc.ca/sdsi/>.

La innovación social también ocupa un lugar relevante en las políticas de la UE. La estrategia de crecimiento Europa 2020 hace énfasis en la innovación social a través de dos programas: la Plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social y la Unión por la innovación. Destaca entre sus líneas estratégicas el fomento de la innovación social como una de las medidas prioritarias que ayudarán a afrontar las restricciones en los presupuestos públicos y mejorar la competitividad de la economía europea. En estas dos iniciativas emblemáticas de la Europa 2020, así como en el programa Una Agenda Digital para Europa y en la asociación para la innovación ‘Envejecimiento activo y saludable’, las cifras de innovación social son prominentes, y ésta también se incluye en el programa marco Horizonte 2020 para la investigación y en la nueva política de cohesión.

Es más, el expresidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, durante la presentación de la iniciativa piloto *Social Innovation Europe* declaró que es necesario “encontrar un nuevo modo de satisfacer las necesidades sociales apremiantes que no son adecuadamente satisfechas por el mercado o el sector público y que son dirigidas hacia grupos vulnerables de la sociedad” (Barroso, 2011: 2). Para fomentar esta estrategia la Comisión Europea en marzo de 2013 publicó una Guía de Innovación Social¹⁸ que hace énfasis en el papel de la innovación social como componente esencial en el diseño, implementación y evaluación de programas: sólo tendría sentido en la medida en que las políticas públicas se ajusten a las necesidades de la sociedad, genere nuevos espacios de colaboración y proponga alternativas sostenibles en el tiempo y expresadas en mejoras en la calidad de vida de la población.

Por otra parte, se han creado concursos (*European Social Innovation Competition*¹⁹ y Naples 2.0²⁰, guías *on line* (*Guide to Social Innovation*²¹ y *The Open Book of Social innovation*²²), toda esta red también está incorporando a grandes compañías del

¹⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/social_innovation/social_innovation_2013.pdf.

¹⁹ <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/social-innovation/competition/>

²⁰ <http://www.euclidnetwork.eu/projects/current-projects/european-social-innovation-naples-20.html>.

²¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/social_innovation/social_innovation_2013.pdf.

²² <http://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/The-Open-Book-of-Social-Innovation.pdf>

sector privado (Intel, HP²³, BMW, Hitachi), a las escuelas de negocio²⁴, al tercer y cuarto sector.

En América Latina, la ONU a través de CEPAL ha desarrollado múltiples programas de innovación social en colaboración con la fundación Kellogg²⁵. Muchos de ellos se iniciaron en el año 2002 y se han ido implementando en diferentes fases. La mayoría de las iniciativas estaban orientadas, principalmente, al desarrollo rural, seguidas por aquellas dedicadas a la generación de ingresos, juventud o educación. De entre los diversos proyectos que se han desarrollado en América Latina a través de CEPAL, gran parte pertenece a ONGs nacionales o internacionales (52% de participación). El restante 48% se reparte por partes iguales entre organizaciones sociales, gobiernos e instituciones académicas. Las temáticas son heterogéneas; sostenibilidad ambiental, educación, salud o mejorar los niveles de renta, y la intencionalidad última es alcanzar los objetivos del milenio. Entre las primeras experiencias destacadas tenemos: Leche en abundancia (Haití, 2000); Abuela cuenta cuentos (Argentina 2002); Salud, responsabilidad de todos (Paraguay 2006); Programa Fénix (Colombia 2006).

Por su parte Bucland y Murillo (2014) hacen una primera aproximación a un ecosistema de innovación social en América Latina, resaltando en primer lugar, el trabajo de las antenas de innovación social activas en la región, que apoyan a este sector, así como el papel los emprendedores sociales y las empresas a través de financiación, investigación o la creación de plataformas para la generación y difusión de la innovación social. En segundo lugar, exponen algunas redes de base que ofrecen servicios directos a los emprendedores sociales, que van desde espacios de incubación hasta programas de formación; en tercer lugar, detallan las actividades de las universidades que participan en la red SEKN (*Social Entrepreneurship Knowledge Network*). Y, en cuarto lugar, recopilan una selección de las últimas publicaciones sobre la temática, realizadas por varias organizaciones de referencia.

²³ HP ha creado un Grupo de Innovación Social Global (<http://www8.hp.com/us/en/hp-information/global-citizenship/social-investment.html>).

²⁴ Por ejemplo la *European Business School* o en España el Instituto de Innovación Social de ESADE.

²⁵ Con el apoyo de la fundación Kellogg, CEPAL ha analizado más de 4.800 experiencias de innovación social. Tras ser analizadas, 26 fueron ganadoras y distinguidas como más innovadoras y con mayor impacto social en la región.

En el caso específico de Chile “la innovación social aún no parece jugar un papel importante dentro de la política de innovación. Las estructuras de innovación existentes centran su atención principal en hacer frente a las necesidades de las empresas y los mercados y escasamente en el desarrollo de iniciativas de innovación social” (Domanski et al, 2015: 7).

Sin embargo, hay que resaltar que la empresa chilena Algramo obtuvo en 2015 el prestigioso premio *The Venture*²⁶ por su innovación social para reducir los precios de compra de las familias de manera sostenible e inteligente, además de apoyar a los almaceneros a competir con las grandes cadenas de supermercados. La idea nace de un problema social: la compra de productos en pequeños tamaños era mucho más cara para los ciudadanos con escasos recursos. Solución: instalar dispensadores de productos en almacenes cercanos, permitiendo comprar al granel, utilizando envases retornables. Esto permite el ahorro de hasta un 40%, en relación a la compra tradicional envasada y una mejora del medio ambiente.

Un programa que enlaza la innovación social entre la Unión Europea y América Latina es InnovaT, dirigido a jóvenes de diversos países, para fomentar el emprendimiento social en sus comunidades a través de la formación y el intercambio de metodologías innovadoras. Está financiado por la Unión Europea y forma parte de la acción clave que busca promover el desarrollo de capacidades para la juventud. La mayoría de las acciones del programa están abiertas a más de 200 entidades y 1500 trabajadores de la juventud de la U.E y América Latina.

En suma, las experiencias mostradas nos muestran que la emergencia e institucionalización de la innovación social se puede derivar de la fatiga existente entre la limitada toma de decisiones democrática, las crecientes desigualdades socioeconómicas y el uso irracional de los recursos naturales (Moulaert, 2013). Y es aquí, a nuestro juicio, donde emerge el enfoque de gobernanza, que no es más que el reconocimiento de la existencia de actores públicos, privados, del tercer y cuarto sector que deben unir fuerzas y compartir objetivos si se quiere ser efectivo en un contexto global y de recursos escasos.

²⁶ <https://www.chivas.com/the-venture/>. El premio dotado con 300.000 USD permite al ganador expandir la idea tanto a nivel nacional como internacional, Algramo ganó entre 1.200 empresas participantes.

I. LA GOBERNANZA COMO PARADIGMA EMERGENTE

A mediados de los años ochenta del siglo pasado el concepto de gobernanza irrumpe con fuerza en los ámbitos institucionales ligados a los problemas del desarrollo, en especial en las organizaciones económicas internacionales, con un significado nuevo y más preciso. Concretamente, el Banco Mundial, en una publicación de 1989 sobre el África subsahariana (Bird, 1989) recurre reiteradamente a la expresión gobernanza. Podemos afirmar que la razón principal de su nuevo uso era que una institución de esta naturaleza debía evitar toda consideración de tipo político, y el término gobernanza encajaba perfectamente en este enfoque (*Governance, the World Bank Experience*, 1994).

A partir de entonces su utilización se ha extendido a todas las Organizaciones Internacionales y a los ámbitos académicos e intelectuales. La gobernanza puede ser analizada como un término que pretende ir “más allá” de la política y del ámbito público (Rosenau y Czempiel, 1992), una nueva forma de gobernar (Mayntz: 2001) o a una nueva situación de conducción de una nave sin timón centralizado. Todo ello no es más que un reflejo del vivo debate académico que produjo este concepto en la década de los años noventa del siglo pasado y que recoge múltiples acepciones y mensajes diversos²⁷.

Pero dicha categoría adquiere también fuerte predicamento en el área de los estudios administrativos (Stewart, 1996), en el de las políticas públicas (Brand, 1992) y en especial urbanas (Kooiman, 1993), así como en el sector de las relaciones internacionales (Rosenau y Czempiel, 1992; Falk, 1995). Desde entonces su presencia es permanente en todas las agencias del sistema de Naciones Unidas y en las organizaciones regionales, en especial la OCDE, al igual que en los otros ámbitos institucionales y académicos, en particular anglosajones. Por tanto, estamos en presencia de un paradigma emergente: la gobernanza, es decir, una forma de gobierno más cooperativa, donde “las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas pública” (Mayntz, 1993: 3).

²⁷ En este sentido, puede ampliarse el carácter polisémico del término en Pierre (2000) y en Prats (2005: 133-143)

Este concepto nos transmite la idea de superación del modelo de gobierno burocrático- jerárquico por un modelo cooperativo más descentralizado que apuesta por la complementariedad entre el sector público, el sector privado y las organizaciones, grupos y ciudadanos que conforman la sociedad civil (Conejero, 2005 y 2014).

En el libro blanco de la Comisión Europea (2001)²⁸ sobre la gobernanza en Europa se plantea que este concepto implica algo más que la acción de gobernar o de dirigir la actuación de las instituciones de gobierno; es, más bien, una manera concreta de ejercerla. Otra vez se expone un catálogo de buenas intenciones: gobierno legítimo, gobierno responsable, gobierno competente, gobierno respetuoso con los derechos humanos y el imperio de la ley.

De todas formas hay que subrayar que el concepto de gobernanza contiene dos elementos fundamentales: autogobierno y redes inter-organizacionales y nos transmite las siguientes ideas (Rhodes, 1999):

- a) La interdependencia entre las organizaciones. La gobernanza es un concepto más amplio que el de gobierno, que incorpora a los actores no estatales ahí donde la frontera entre lo público y lo privado resulta cada vez es más borrosa²⁹.
- b) Las interacciones continuas entre los miembros de la red de políticas públicas que se producen por la necesidad de intercambiar recursos y negociar objetivos compartidos.
- c) Interacciones basadas en la confianza, con reglas de juego negociadas y pactadas entre los múltiples participantes.

²⁸ Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001].

²⁹ Un trabajo relevante que hace énfasis y nos brinda información relevante sobre la importancia del papel y las responsabilidades de los actores de la red puede verse en Klijn y Koppenjan (2000).

- d) Un grado significativo de autonomía del Estado. La autoorganización es su seña de identidad. En este enfoque el Estado no ocupa una posición central en la red aunque puede fomentar la cooperación entre los actores y conducirla de una manera diferente (*steering*).

En resumen, la gobernanza nos remite al reconocimiento de un escenario donde la fragmentación institucional, las fronteras difusas entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil y la preeminencia de una red de políticas públicas inter e intraorganizacionales con nuevas formas de coordinación y cooperación son sus señas de identidad³⁰.

Por su parte, Stoker (1998) también encuentra al menos cinco acepciones teóricas de “gobernanza”: a) el conjunto de instituciones con que se ejerce el gobierno; b) el énfasis en la delimitación de “lo público” es cada día más borroso y las responsabilidades están más diluidas respecto a los problemas económicos y sociales.; c) la creciente dependencia de poder existente en las relaciones de las instituciones gubernamentales con las organizaciones de la sociedad civil; d) el conjunto de entes, asociaciones e instituciones que conforman redes con autonomía y mecanismos de autorregulación; y 5) las nuevas estrategias que el poder político formal puede emplear a la hora de ejercer la dirección del Estado.

En este trabajo se apuesta por el enfoque que considera que, de los actores que conforman la red, es el Estado o actor público el que tiene el rol fundamental (Peters y Pierre, 2005; Mayntz, 2005; Prats, 2007; Baena del Alcázar, 2008 y Arenilla, 2011, Conejero, 2015). Todos estos autores inciden que el comportamiento del actor público en la red es el determinante. Mientras Peters y Pierre entienden que el Estado es quien empleará sus medios para la adecuada dirección del resto de los actores; Mayntz sostiene que el control del gobierno sigue residiendo en el Estado con otra forma de manifestación no tradicional. Por otro lado, Arenilla asume que el Estado es quien coordina y vela por la ciudadanía; mientras Baena del Alcázar y

³⁰ Al igual que la palabra globalización, la gobernanza padece lo que Sartori denominó estiramiento conceptual, por ejemplo ya en Kooiman (1999) se pueden encontrar 10 definiciones del concepto, gobernanza entendida como Estado mínimo, corporativa, de Nueva Gestión Pública, socio-cibernética, como redes auto organizadas, como orden internacional, etc. Las aportaciones más recientes las conceptualizan con gobernanza colaborativa (Emerson, Nabatchi y Balogh, 2012, Sirianni, 2009, Ansell y Gash, 2008).

Prats afirman que el actor público intermedia entre el resto de actores, en concreto Baena del Alcázar entiende que ejerce cierto control sobre el resto de actores.

Y también se articula en las conceptualizaciones de la gobernanza colaborativa entendida como “los procesos y estructuras de la gestión y toma de decisiones públicas que involucran a la gente constructivamente a través de las fronteras entre las agencias públicas, niveles de gobierno, y/o esferas públicas, privadas y cívicas con el objetivo de lograr metas públicas que de otra forma no se alcanzarían” (Emerson, Nabatchi y Balogh, 2012: 2). Es más, podría encuadrarse en la nueva literatura sobre liderazgo público y colectivo (Brokees y Grint, 2007; Ospina y Gabrielle, 2015) aunque no es el objetivo de este trabajo.

Muchos conceptos en las Ciencias Sociales no son nada pacíficos y algunos de los problemas más relevantes de la gobernanza abiertos a debate. En primer lugar, la tensión que se produce entre la complejidad del proceso de toma de decisiones asociado a los sistemas de gobernanza y los códigos normativos empleados para explicar y justificar el gobierno. Con los planteamientos en torno a la gobernanza puede entenderse que se produce un “vaciado” de lo público, ya que ha perdido capacidad de acción en los ámbitos supranacional y subnacional; a su vez, también implica un incremento de la participación de los sectores privado y de la sociedad civil en la prestación de servicios y en la toma de decisiones estratégicas.

En segundo lugar, en un sistema de gobernanza puede generar una dilución de responsabilidades, que encuentra su expresión institucional en la desaparición de los límites entre lo público y lo privado, y que a su vez se encarna en la multiplicación de las entidades de la sociedad civil, como grupos voluntarios sin fines lucrativos, ONGs, empresas comunitarias, cooperativas, mutuas u organizaciones basadas en la comunidad. Al fin y al cabo, los sistemas de gobernanza reflejan la tensión entre las nuevas fórmulas de coordinación y dirección por un lado, y el poderoso legado de los canales e instrumentos para la responsabilidad política, por otro. En este sentido, “el modelo de gobernanza no resuelve el conflicto entre la legitimidad democrática que descansa en la representación y la participación ciudadana, antes bien, puede producir, en distintos grados, la dilución del Estado y de los actores políticos institucionales” (Arenilla, 2011: 77).

Un tercer tipo de problemas se relaciona con la tensión persistente que se produce entre la tentación de intervenir de forma obligatoria o vinculante en la regulación de

conflictos, por un lado, y la dependencia de la acción y aceptación por parte de los actores participantes en la gobernanza, por otro. Desde la perspectiva anglosajona de la gobernanza, la acción de gobernar es siempre un proceso interactivo porque ningún actor, ya sea público o privado, tiene los conocimientos ni las capacidades o recursos suficientes para resolver unilateralmente los problemas; porque refleja la inherente interdependencia de poder que existe en las relaciones entre las instituciones y actores que intervienen en dicha acción. Y es más, si la ciudadanía no tiene cultura política participativa o la sociedad civil es débil, el enfoque de gobernanza es de difícil implementación.

2. LA GOBERNANZA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

La relación e interacción entre los actores que están implícitos en los procesos de innovación social exige considerar un nuevo modelo de relaciones entre la Administración Pública y los diferentes actores sociales, los cuales deben adquirir un protagonismo activo en el análisis, diagnóstico y puesta en marcha de proyectos y programas que den respuesta efectiva a las necesidades y los problemas sociales más acuciantes.

Los valores de autoridad y jerarquía que tradicionalmente han presidido las relaciones del gobierno con la sociedad deben dar paso, en un modelo de innovación social, a los principios de colaboración y cooperación horizontal entre actores. En este modelo, el gobierno no debe ser un actor más de la red sino que tiene una misión esencial: consolidar y potenciar las relaciones de coordinación y cooperación entre los distintos sectores, hacer extensivas las experiencias exitosas de innovación social y poner en valor las sinergias que se obtienen de la participación e implicación de las comunidades y de los diferentes ámbitos en la búsqueda de alternativas y soluciones efectivas a los problemas sociales. La crisis de legitimidad sólo puede ser superada con el diseño de mecanismos de deliberación y decisión participadas (Conejero, 2005; Sirianni, 2009; Nabatchi, 2010).

La innovación dentro de la gobernanza en red revitaliza el papel de liderazgo de los responsables políticos y la capacidad de producir y traducir nuevas ideas en actuaciones (Hartley, 2005: 30). Un modelo de gestión de los asuntos públicos presidido por el principio de gobernanza confiere a la red de actores sociales y

ciudadanos capacidad no sólo para participar en la producción y prestación de servicios, sino también capacidad para aportar ideas innovadoras que contribuyan a incorporar valor a lo público. Es posible afirmar que la participación de un mayor número de actores sociales en el ámbito público estimula e impulsa la gobernanza ya que permite el intercambio fluido de conocimientos e ideas para la resolución de problemas sociales, promueve la colaboración y cooperación entre actores y posibilita e incentiva su interacción.

De acuerdo a Benington y Hartley (2001) en la gobernanza en red el entorno se encuentra caracterizado por su contingencia, cambios y dinamismo (ver tabla 1). Las redes de actores sociales y ciudadanos adquieren mayor protagonismo en relación al Estado. Se admite la inclusión de nuevas ideas en los programas públicos procedentes de las redes de actores correspondiendo al gestor público nutrir e implementar los programas asociados a la innovación (Hartley, 2005: 30;31).

Tabla 1. Atributos de la gobernanza en red.

ATRIBUTOS	GOBERNANZA EN RED
Entorno	Cambiante
Población / ciudadanos	Diverso
Necesidades / problemas	Complejos y cambiantes
Estrategia	Centrada en la sociedad civil
Modo de ejercicio de gobierno a través de actores	Redes y alianzas Liderazgo cívico
Concepto clave	Valor público
Innovación	La innovación se produce en distintos niveles.
Mejora	Transformar y promover la mejora continua en los servicios de primera línea.
Misión de los responsables de las políticas	Líder
Misión de los gestores públicos	“Exploradores”
Papel de los ciudadanos	Co productor de servicios

Fuente: Elaboración propia a partir de Hartley (2005)

2.1. La innovación social en el modelo de gobernanza

La aplicación y adaptación de los conceptos y técnicas de gestión vinculados a la Nueva Gestión Pública no son suficientes ni son garantía para aportar soluciones adecuadas a problemas de trascendencia social, los gobiernos se encuentran obligados a participar en distintas redes para asegurar y garantizar la realización, la aplicación e implementación de programas de interés público (Lévesque, 2012: 25)

La implicación de nuevos actores en los procesos de gobernanza que suponga la búsqueda de soluciones conjuntas a problemas sociales otorga al concepto de innovación su carácter social. A través de este nuevo enfoque, quien ostenta la legitimidad del poder y de la toma de decisiones públicas ha de conferir a las redes de actores sociales una importante trascendencia ya que con ellas se garantiza en mayor medida la generación de las sinergias precisas con las que aportar remedios a los problemas de trascendencia social (Conejero, 2015).

La innovación social requiere de unos niveles adecuados de capital social tanto de cooperación a escala micro, es decir, de acción colectiva de relaciones intracomunitarias como de cooperación entre instituciones públicas (con credibilidad y eficiencia) y una ciudadanía articulada y organizada a nivel macro. Por tanto, se generan nuevas formas de organización de la acción colectiva por medio de la institucionalización formal e informal o modelos de gobernanza (Ansell y Gash, 2008) afectando a las relaciones sociales y a la satisfacción de las necesidades básicas que aquellas dejan al descubierto. Así como el liderazgo puede ser una variable importante para explicar el éxito o el fracaso de la gobernanza colaborativa (Ansell y Gash, 2008 y 2012).

Las aportaciones más ambiciosas en este campo proponen un régimen de gobernanza colaborativa que se deriva de la interacción de tres componentes fundamentales: vinculación basada en principios, motivación compartida y capacidad de acción conjunta entre todos los actores de la red (Emerson, Nabatchi y Balogh, 2012).

En el marco de la innovación social se exige un planteamiento renovado de las relaciones de gobernanza ya que la aportación de nuevas ideas y conocimientos sobre los que se sustenta la innovación social demanda la participación y colaboración entre todos los actores que integran la red. En este contexto, el papel de las administraciones públicas se sitúa eminentemente en facilitar e impulsar las vías y plataformas precisas de cooperación y de participación para que los ciudadanos y

actores sociales aporten sus ideas, innovaciones y propuestas creativas de solución (proceso *bottom - up*).

Dicho esto, en la medida en que la innovación social promueve las relaciones de cooperación y colaboración entre diversos actores sociales, las relaciones de gobernanza se consolidan y solidifican. La innovación del capital social desencadena las siguientes pautas innovadoras: innovaciones en los procesos de manifestación de necesidades, en las formas de cooperación entre agentes, en la comunicación y en una gobernanza adecuada facilitadora de estos procesos (Zurbano, 2009: 80).

En opinión de Estensoro, la gobernanza viene a ser uno de los elementos nucleares de los procesos de innovación social ya que facilita los procesos de inclusión a partir de la creación de redes de cooperación entre agentes de la comunidad y posibilita una mayor agilidad en los procesos de revelación de las necesidades básicas puesto que estos procesos están incardinados a la innovación institucional. Por lo tanto, ya que la innovación es en primer lugar social e institucional, el proceso de construcción de una gobernanza adecuada es un aspecto central de la misma (Estensoro *et al.*, 2010: 139).

Las afirmaciones vertidas por estos autores suponen efectuar por parte de los gobiernos un reconocimiento explícito para asumir e integrar las ideas y aportaciones de otros colectivos y actores que interactúan en el marco de una red. Ello requiere ser consecuente con un modelo de gobernanza que asume los principios de colaboración y cooperación como principios rectores a través de los que guiar la acción pública, reafirmar y legitimar el desempeño de gobierno.

El gobierno en red parte de un enfoque sistémico y holístico que incorpora en sus programas de acción las aportaciones realizadas por las redes sociales para dar solución a los problemas sociales pendientes de resolver. La integración de diferentes actores sociales involucrados en los procesos de innovación social ofrece oportunidades para explorar nuevos proyectos, compartir modelos y escenarios de actuación y mejorar la transferencia de conocimientos con los que aportar soluciones eficaces a los complejos problemas sociales (Goldenberg *et al.*, 2009: V).

Asumir un modelo de gobernanza, caracterizado por su carácter integrador y colaborativo, garantiza en mayor medida la posibilidad de éxito en los procesos de innovación social al producirse un aprovechamiento óptimo de los recursos tanto tangibles como intangibles de los distintos actores. La colaboración y cooperación en

red que fomenta el modelo de gobernanza minimiza la aparición de posibles fallos en los procesos de implementación de los programas públicos ya que diferentes actores hacen fluir sus ideas y su conocimiento acerca de la aplicación efectiva de los programas de gobierno (*top-down* y *botton-up*) y, ante todo, se aprovechan y capitalizan las sinergias de resultados por todos ellos generados.

Los gobiernos, el sector privado, las entidades sin ánimo de lucro y los ciudadanos obtienen una mejor comprensión de los problemas sociales cuando actúan en el entorno de redes. A la par, la transferencia de ideas y de conocimientos que exige un sistema abierto de trabajo les habilita mayores capacidades para aportar las soluciones y las alternativas de actuación más idóneas en la resolución de problemas sociales esenciales. En un contexto abierto de transferencia de conocimiento en el que se multiplican las relaciones entre actores, la generación de ideas crece de una forma exponencial y da lugar a un aumento de la capacidad de innovación. Promover un proceso de innovación en el que intervienen distintos actores supone aprovechar por el gobierno las capacidades y recursos que aportan las redes externas de sectores y, en consecuencia, la capacidad para ampliar y mejorar los resultados que se obtienen de los procesos de innovación (Nambisan, 2008: 6). Y es aquí donde volvemos a profundizar, y es donde está el debate, en el papel que debe desempeñar en la red de innovación social, un debate nada pacífico entre las distintas acepciones de innovación social.

2.2. El gobierno en la red de innovación social: ¿un actor más?

Como se ha señalado apostamos por un modelo de gobernanza donde el Estado asuma más un papel organizador e impulsor de las políticas públicas que se desarrollan con el compromiso y colaboración de una extensa red de actores públicos, privados y del tercer sector. En este modelo de prestación de servicios públicos, en definitiva de prestar democracia, el Estado es no es un actor más, sino que es el que está revestido de la legitimidad necesaria para orientar e integrar a los actores que participan en la red de innovación social hacia la consecución de objetivos compartidos. Además, las experiencias de los programas públicos en la Unión Europea, EE.UU. y Reino Unido muestran la relevancia del actor público en la potenciación de la innovación social.

Abundando lo expuesto, Nambisan distingue entre cuatro tipos de roles a asumir por el gobierno atendiendo a dos dimensiones básicas: de un lado, la que denomina espacio de innovación y, de otro, a la que se refiere como red de liderazgo (ver tabla 2)

Con respecto a la primera dimensión, caben dos supuestos vinculados a la capacidad de innovación que se precisa, bien para abordar problemas claramente definidos y estructurados, bien para hacer frente a nuevos problemas o habilitar nuevos programas y servicios públicos.

En relación a la segunda dimensión, el debate gira en torno a si el liderazgo en la red es asumido en mayor medida por el gobierno o por la comunidad.

Tabla 2. Roles del gobierno en la innovación colaborativa

		Red de Liderazgo	
		DIRIGIDO POR EL GOBIERNO	LIDERADO POR LA COMUNIDAD
Espacio para la innovación	Emergente (nuevos servicios, programas, problemas no definidos)	Buscador de innovación	Líder de la innovación
	Definido (servicios y programas ya existentes, problemas bien definidos y estructurados)	Integrador de la innovación	Catalizador de la innovación

Fuente: *Transforming Government Through Collaborative Innovation. IBM Center for The Business of Government* (2008)

De la confluencia que se produce entre las dos dimensiones mencionadas se puede distinguir cuatro papeles distintos a desempeñar por el gobierno en su relación con la red de actores.

a. Gobierno como integrador de la innovación

En este supuesto el gobierno asume la completa responsabilidad para definir cuál es el problema que trata de resolver y para comunicar los resultados que espera de los actores que interactúan en el ámbito de la red. Corresponde al gobierno establecer la plataforma y la organización precisa para promover el intercambio de conocimientos e ideas entre los miembros de la red y asegurarse su compromiso y responsabilidad para el desarrollo de un proyecto en común. Estas funciones son responsabilidades que asume el gobierno y no podrán ser delegadas a ningún otro miembro que forme parte de la red.

b. Gobierno como buscador de la innovación

Los problemas a los que tratan de buscarse solución no se encuentran previamente definidos ni especificados. En este caso, el gobierno busca ideas innovadoras que proceden de una red diversa de actores para afrontar la solución de los problemas. Los actores adquieren protagonismo en cuanto a la generación de ideas mientras que el gobierno las asume para implementarlas en nuevos programas y servicios públicos.

En este papel, el gobierno realiza un importante esfuerzo destinado a identificar y atraer aquellos actores que aportan con sus ideas e innovaciones valor público a los programas y servicios destinados a la comunidad. Específicamente el gobierno ha de esforzarse por dotar de transparencia a todo el proceso con el propósito de ganarse la confianza y el compromiso de los actores de la red con el propósito de que continúen contribuyendo con la generación de nuevas ideas.

c. Gobierno como líder de la innovación

En este supuesto el liderazgo en el proceso de innovación se traslada a la comunidad y a la red de actores. El gobierno eminentemente realiza una labor de colaboración y de apoyo hacia los actores. A ellos les corresponde el protagonismo para aportar ideas y desarrollar soluciones innovadoras para hacer frente a problemas escasamente identificados y definidos.

El papel del gobierno en este ámbito y campo de interacción no es tomar decisiones ya que esta responsabilidad se desplaza a la red de actores. Más concretamente, debe

facilitar y alentar las acciones que llevan a cabo los miembros de la red para avanzar en el proceso de resolución de problemas. Al gobierno le corresponde facilitar la infraestructura y la plataforma adecuada para fomentar el diálogo y las relaciones entre los miembros de la red en aras a impulsar entre ellos la generación y puesta en marcha de las ideas que se originen así como incentivar que el conocimiento que surja de la red sea compartido.

d. Gobierno como catalizador de la innovación

En este modelo, las actividades de innovación y la generación de ideas se producen en el marco de problemas y situaciones claramente definidos. Corresponde a la comunidad y a la red de actores la responsabilidad para aplicar las medidas que se decidan en la resolución de los problemas. El rol que asume el gobierno en este caso se dirige a compartir con la red de actores sus conocimientos para la resolución de los problemas y facilitar la aplicación de decisiones y soluciones que sean tomadas por la comunidad.

En los cuatro supuestos de interacción considerados por Nambisan el aspecto sustancial que se deriva es el carácter de colaboración entre los miembros que integran las redes sociales para aprovechar la creatividad y la generación de ideas que en ellos se produce en aras a incrementar las posibilidades de resolución de problemas y satisfacción de necesidades sociales esenciales. En todos los escenarios analizados los actores sociales generan ideas con independencia de que el proceso sea guiado por el gobierno o por los actores que integran la comunidad.

Como señala Nambisan, es por lo tanto consustancial al concepto de innovación social la generación de ideas, el aporte y la transmisión de conocimientos entre los actores que forman parte de la red. En este ciclo la generación y consolidación de ideas se produce en cuatro fases: generación de la idea; selección; implementación y difusión (Bommert, 2010: 16).

Con la generación de ideas, la red de actores amplía el conocimiento que obtiene de la realidad social ya cada uno de ellos aporta distintos puntos de vista acerca de cómo abordar un problema. La participación de un mayor número de actores en el sistema en red aumenta y fomenta la creatividad y la búsqueda de soluciones y genera un valor añadido y sinergias difícilmente alcanzables por los actores individualmente considerados.

En la fase que supone la selección de ideas, el hecho de incorporar un mayor número de actores en el proceso de selección supone para Bommert superar la visión unilateral en la interpretación que se produce de la realidad por un único actor, aunque es en la fase de implementación en la que se estimula y mejora la corresponsabilidad y la implicación de los actores en el desarrollo de programas y acciones al haber participado todos ellos con anterioridad en la selección de ideas y toma de decisiones (Bommert, 2010: 22 - 23).

Por lo que respecta a la cuarta fase referida por Bommert como de difusión de las ideas, Hartley encuentra una diferencia sustancial con el sector privado. Mientras en éste la difusión de una idea innovadora se encuentra sometida a los rigores de los procedimientos de patente o de propiedad intelectual para mantener una ventaja competitiva sobre el resto del mercado y otros competidores, en el caso del sector público las innovaciones que se producen exigen difundirlas y compartirlas en beneficio de toda la sociedad (Hartley, 2012: 15–16).

Un marco donde se pueden desarrollar las ideas anteriores es en los diversos modelos o partenariados público-privados, de donde se pueden obtener recursos y generar sinergias en la creación de valor público.

3. MODELOS DE ALIANZA PÚBLICO PRIVADAS (APP)

En la Agenda 21 y la Declaración de la Tierra adoptadas en Río de Janeiro en 1992 se propuso por primera vez un programa ambicioso para transformar el sistema social, económico y político a nivel global. El desafío implicaba que los gobiernos deberían trabajar a través de alianzas con el sector privado y la sociedad civil para poder afrontarlo. Fue la primera vez que se empezó a hablar de alianzas público-privadas con el objetivo de generar un impacto positivo en el bienestar de la sociedad.

En el Consenso de Monterrey se expone que “si bien los gobiernos son quienes establecen el marco en que se desenvuelven las actividades comerciales, las empresas, por su parte, tienen la responsabilidad de participar en el proceso de desarrollo de manera que inspiren confianza y se pueda contar con ellas. Instamos a las empresas a que tengan en cuenta no sólo las consecuencias económicas y financieras de sus

actividades sino también los aspectos sociales, ambientales, de desarrollo y de género» (artículos 23 del Consenso de Monterrey, Naciones Unidas, 2002).

Desde entonces, las iniciativas para potenciar el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza a través de alianzas para el desarrollo se han diversificado enormemente, y prácticamente todas las agencias de cooperación gubernamentales, los organismos internacionales, varias asociaciones de la sociedad civil y un gran número de empresas privadas están trabajando activamente de una manera u otra en alianzas para el desarrollo (Tennysson, 2008).

La hipótesis que respalda el enfoque de alianzas es que sólo con una colaboración intersectorial exhaustiva y generalizada se puede asegurar que las iniciativas sean lo suficientemente imaginativas, coherentes, sostenibles e integradas para hacer frente a los problemas públicos. La formación de alianzas surge porque los actores están convencidos que trabajando aisladamente no pueden alcanzar sus objetivos y esperan que cooperando con los demás lograrán conseguir un mayor impacto, a mayor escala, más innovador y sostenible.

Como se ha expuesto, las características que definen un modelo de gestión pública en red exigen disponer del compromiso y de la colaboración recíproca entre actores públicos, actores privados y asociaciones sin ánimo de lucro para obtener y alcanzar un mayor nivel de bienestar social en la comunidad. La cooperación y la colaboración que se deriva de las aportaciones de ideas y del conocimiento de varios actores generan un valor añadido a la prestación de servicios y solución de problemas sociales que difícilmente es logrado por cada una de las partes si intervienen de forma separada.

Por tanto, se hace evidente la necesidad de promover programas que exigen fórmulas de colaboración público privadas para conseguir objetivos públicos y mejorar el bienestar social y las condiciones de vida de los ciudadanos. La generación de marcos institucionales apropiados es condición *sine qua non* para albergar, promover y consolidar la red de actores que orientan sus esfuerzos a la consecución y satisfacción de un bien social común. Este marco no sólo ha de facilitar y favorecer el intercambio de ideas y recursos entre actores que forman parte de la red, sino también generar el clima de confianza preciso que garantice la colaboración y cooperación entre ellos.

Por su parte van Ham y Koppenjan (2001: 598) definen una APP a través de un lente institucional como “cooperación de algún tipo de resistencia entre actores públicos y privados en los que se desarrollan conjuntamente productos y servicios y se comparten los riesgos, los costes y los recursos que están relacionados con los mismos”. Algunos ejemplos que podemos encontrar son Hoodge y Greve:

- a) La cooperación institucional para la producción conjunta y el intercambio de riesgo: por ejemplo, la Autoridad Portuaria de Holanda (van Ham y Koppenjan 2001, 2002; Klijn y Teisman 2005).
- b) Los contratos de infraestructura a largo plazo, con énfasis en las especificaciones del output en los contratos legales a largo plazo (Osborne 2001; Savas 2000; Berg *et al.*, 2002; Grimsey y Lewis 2004).
- c) Las redes de políticas públicas, en que las relaciones de las partes interesadas son temporales e informales.
- d) Desarrollo comunitario y sociedad civil, en el que la interacción se traduce en un cambio cultural, como en Hungría y Europa (Osborne, 2001).

La fórmula institucional que por excelencia refleja la colaboración entre sector público y ámbito social y privado son los partenariados. Se constituyen en una plataforma de indudable valor desde la que se estimulan las relaciones de cooperación entre actores y organizaciones públicas y privadas para aprovechar el valor añadido que se obtiene de la interacción entre actores en los programas de innovación social en los que participan. Si por algo se caracterizan los partenariados es precisamente por estimular y potenciar la red de relaciones entre actores y generar un clima de confianza preciso desde el que todos y cada uno de ellos contribuyan con sus ideas a promover actuaciones con las que alcanzar un mayor grado o nivel de bienestar social.

Como señala Metcalfe, en los supuestos en los que ni el sector público ni sector privado pueden aportar por sí solos soluciones prácticas que garanticen la prestación de servicios públicos, los partenariados se convierten en una opción a considerar y en un medio a través del que poner en práctica las políticas públicas que requieren de un esfuerzo conjunto del sector público y privado (Metcalfe, 2012: 93).

Los partenariados público privados (PPP) se convierten en recursos organizativos e institucionales a través de los que el sector público y el sector privado colaboran e intercambian recursos e ideas para la consecución de objetivos o la prestación de servicios, asumiendo cada una de las partes su corresponsabilidad en el ejercicio de la labor que tengan encomendadas en aras a la consecución de un fin común³¹.

A través de los PPP³² se promueve y potencia la institucionalización de la gestión en red de los asuntos públicos, la gobernanza. Ellos facilitan la cogestión de los asuntos públicos entre las administraciones públicas y los actores económicos y sociales que intervienen en el desarrollo de un proyecto común.

En el trasfondo del empleo de las fórmulas de colaboración público privadas, especialmente a través de los PPP, hay que considerar eminentemente dos aspectos: en primer lugar, la situación económica y financiera de las administraciones públicas que, en el contexto de la actual crisis, disponen de escasos recursos de financiación para garantizar como antes la prestación de determinados servicios públicos o la

³¹ La Comisión Europea distingue dos grandes tipos de PPP:

A) Los contractuales. En este tipo de PPP la organización pública asume un papel sumamente activo en la gestión del proyecto, marca los objetivos y los resultados a obtener. El principio que rige este tipo de colaboración público privada es el de jerarquía entre la Administración pública que recibe el servicio o la prestación y la entidad privada que asume la ejecución del contrato.

En el ámbito de la legislación española, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre y por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público reconoce y regula limitadamente los contratos de colaboración público privada, por lo que al ámbito y objeto de actuación se refiere haciendo una especial incidencia en materias como infraestructuras, tecnologías y mantenimiento de instalaciones.

B) Los institucionalizados. Estos partenariados se encuentran caracterizados por un mayor grado de intensidad en la colaboración. Los actores públicos y privados se relacionan a un mismo nivel y su principio de actuación se encuentra basado en una participación activa con la que promueven intereses comunes. Es en el ámbito conceptual de estos últimos donde es preciso situar propiamente el modelo de colaboración público privada entre el sector público y los actores privados y/o actores sociales que en orden a las argumentaciones realizadas a lo largo del estudio participan y cooperan en la generación y puesta en marcha de programas y proyectos de innovación social.

³² Fundamentalmente de los denominados “institucionalizados” por la Comisión Europea.

capacidad para solventar los estados de carencia de determinados segmentos de la población y, en segundo lugar, la necesidad de aprovechar las experiencias y la mayor capacidad de innovación y generación de ideas que se le confiere al sector privado o a las redes sociales para realizar propuestas con las que satisfacer servicios y solventar problemas de trascendencia social.

La asunción de criterios de gestión asentados en los principios de gobernanza y su reflejo a través de los PPP desdeña los principios decimonónicos que tradicionalmente han guiado la gestión del sector público y que se encontraban más vinculados a las relaciones de poder, jerarquía y autoridad del Estado sobre otros actores.

Los razonamientos realizados permiten trazar una explícita correlación entre el empleo de los PPP institucionalizados y un modelo de gestión sustentado en los pilares de la gobernanza pública. La gestión en red, el carácter participativo y cooperativo que ha de darse entre los actores públicos y privados y el modelo de cogestión en la toma de decisiones sitúan al sector público en sus relaciones con el resto de actores bajo un enfoque expuestamente marcado por la corresponsabilidad, la colaboración y la coparticipación de autoridad para la toma de decisiones.

El fomento y consolidación de las relaciones entre el sector público y privado a través la fórmula de un PPP; la disponibilidad que una plataforma de estas características genera al sector privado para aportar ideas y criterios de innovación en la mejora de los servicios y el aprovechamiento de sinergias que entre los distintos actores se genera, son algunos de los beneficios que se les ha de reconocer a esta forma de colaboración (YSA, 2004: 5).

Los principios que se han ido comentando de reparto de riesgos, cooperación, corresponsabilidad en la toma de decisiones y eficiencia adquieren mayor relevancia cuando el proceso de gestión se atiene a los parámetros y principios vinculados al funcionamiento de los partenariados. Esto, si bien recurrir a la fórmula de los partenariados ni es nuevo ni es una panacea para los problemas de la gestión pública (Metcalfé, 2012: 95). La asunción en la práctica de mayores riesgos financieros por parte del sector público; el riesgo de las organizaciones del tercer sector a perder su independencia y a convertirse en ejecutores de los programas públicos; y el hecho de que se otorguen capacidades de autoridad cuasi gubernamental a los actores privados que intervienen en los PPP les otorgan importantes cuotas de poder que no se encuentran en consonancia con la responsabilidad finalmente asumida por ellos en la obtención de resultados (YSA, 2004: 3).

El propio Libro Verde sobre Colaboración Público Privada supedita el éxito de este tipo de colaboración y de cooperación a la existencia de capacidad financiera para aprovechar las ventajas que se derivan de esta fórmula de colaboración, puesto que *“no es posible, sin embargo, presentar dicha cooperación como una solución milagrosa para el sector público, que tiene que hacer frente a restricciones presupuestarias”*. Es preciso reseñar que en este supuesto, el Libro Verde realiza una orientación expresa a las fórmulas de colaboración público privadas contractuales, dejando en un segundo plano otras fórmulas de colaboración que, con la misma denominación, hacen referencia más explícita a modelos más colaborativos y cooperativos en los que hay que incardinar los proyectos y programas de innovación social.

En el primero de los casos, en los partenariados contractuales, la posibilidad de colaboración público privada se encuentra seriamente determinada por la capacidad de financiación de las Administraciones públicas. Tal argumentación, extraída del mencionado documento, puede colegirse y ser claramente contrastable a partir del inicio de la crisis en el año 2008 si se estima el volumen de proyectos y de fondos económicos que los PPP han gestionado a través de la fórmula contractual.

El volumen de operaciones realizadas en el ámbito de la Unión Europea ascendió a los 11,7 mil millones de euros. Una disminución del 35% con respecto al año 2011 cuyo volumen de operaciones representó 17,9 mil millones de euros, siendo el año 2007 en el que mayor volumen de recursos económicos se movió a través de esta fórmula de colaboración.

Por países, el Reino Unido fue durante el año 2012 el que más recurrió a esta fórmula de cooperación y colaboración entre sector público y sector privado para desarrollar programas públicos y prestar servicios públicos. En este país se desarrollaron un total de 26 proyectos bajo esta modalidad de colaboración, representando su volumen económico un 48% del conjunto del mercado europeo. Le siguieron Francia con 22 y Alemania con 6. En España esta opción se empleó únicamente en tres supuestos.

Desde los planteamientos realizados por el Libro Verde sobre la colaboración público privada en el caso de los partenariados contractuales es plausible, en función de lo que se ha venido comentando, derivar las características que son asumidas por partenariados institucionalizados de índole más colaborativa y de los que se predica una mayor correspondencia con las características propias que definen los programas

de innovación social. Atendiendo a este considerando es posible identificar entre los rasgos de los partenariados institucionalizados los siguientes:

- La duración relativamente larga de la relación que implica la cooperación entre actores. La intensidad de la cooperación a lo largo del tiempo tiene una incidencia directa en la generación de un mayor número de ideas entre los actores que forman parte de la red, lo que se repercute necesariamente en el incremento de valor público de los proyectos de innovación social que se apliquen.
- En aquellos casos en los que el Estado no puede garantizar la prestación de un servicio público básico, los actores sociales con sus recursos pueden dar continuidad al programa público, aspecto éste de sustancial diferencia con respecto a los partenariados de carácter contractual y en los que la financiación por parte del sector público constituye un aspecto relevante.
- Los actores sociales concurren y colaboran con los poderes públicos en el diseño, desarrollo y ejecución del proyecto.
- El reparto de riesgos que se produce entre los distintos actores que se corresponsabilizan de la ejecución del programa y la posibilidad de que el riesgo sea asumido y gestionado por aquel actor que, en función de la naturaleza y condicionantes del riesgo, se encuentre mejor capacitado y habilitado para su gestión.

Es de reseñar, entre las distintas características mencionadas, el carácter de corresponsabilidad, interacción permanente y colaboración que se da entre los actores que forman parte del partenariado institucional. A diferencia de otro tipo de relaciones entre sector público y otros actores sociales, la colaboración a través de PPP exige un mayor nivel de intensidad en las relaciones, lo que incide de manera exponencial para obtener y disponer de una mayor capacidad para producir ideas e innovaciones.

En este marco cooperativo y de colaboración la realización de proyectos en el entorno de una PPP requiere que las organizaciones públicas y los ámbitos sociales y ciudadanos intercambien de manera constante conocimientos y aprovechen y exploten las sinergias que se produzcan de su interacción.

En este punto conviene destacar que en ningún caso la intervención de otros actores que forman parte de la red significa la pérdida de la titularidad de la competencia por parte de la Administración Pública en el programa o proyecto que se esté ejecutando en el marco de colaboración de un PPP. La gestión en red, que necesariamente se deriva de una colaboración y cooperación de estas características, “implica transformar la administración pública para que abandone su diseño tradicional y sea capaz de trabajar en red pero dominando esa red” (Ramíó, 2010: 26).

La integración en los partenariados institucionalizados de actores procedentes de distintos ámbitos económicos y sociales habrá de mejorar la implementación de los programas públicos con la aportación de nuevas ideas. A menudo ello significa un reparto de la autoridad y un reparto de poder que, considerando la tradición de funcionamiento de las administraciones públicas, no siempre se encuentra dispuesta a asumir. Esto, si bien lo más importante y significativo es que el sector público asuma un papel de liderazgo en el ámbito de funcionamiento del partenariado incentivando la participación de los actores y legitimando la actuación que desde el mismo se desarrolla.

4. ¿INNOVACIÓN SOCIAL CORPORATIVA?

Otra perspectiva de la innovación social es que la gira en torno al rol del sector privado, esto es, nuevas formas para satisfacer las necesidades sociales en que las organizaciones empresariales, con o sin ánimo de lucro, son las encargadas de llevar a la esfera social todas las innovaciones. En este sentido, ya en 1957 el libro publicado por Peter Drucker *Landmarks of Tomorrow* planteaba que la mayoría de los negocios están basados en la innovación social. La innovación, según Drucker, no es única ni principalmente una actitud empresarial, sino, sobre todo y especialmente, una actitud social, esto es, “una nueva perspectiva del universo, del riesgo antes que de la causalidad o de la certeza. Es una nueva comprensión del papel del hombre en el universo. Y esto significa que la innovación, más que ser una afirmación del poder humano, es la aceptación de la responsabilidad humana” (Drucker, 1957: 19).

Desde entonces en los trabajos de Drucker se debate sobre una visión ética de la empresa, ya sean las organizaciones con o sin ánimo de lucro, en tanto su filosofía

de acción debe basarse en una filosofía del hombre (antropología) y de la sociedad (filosofía del derecho, sociología): una visión del hombre en la sociedad. Una organización tendrá mayor potencia, mayor riqueza, mejor capacidad de alcanzar sus objetivos, en la medida en que favorece que sus trabajadores crezcan como personas. Y viceversa, la integridad y coherencia de una organización es el mejor entorno para el desarrollo personal.

Durante mucho tiempo, el debate sobre la distinción entre las fronteras de las organizaciones con o sin ánimo de lucro ha tenido lo que se considera trampas de la obviedad: es tan evidente que cuestionar tal distinción no tenía sentido. A lo sumo unas pocas áreas de contacto podrían establecer claramente, como la existencia de formas de capitalismo preocupados por su impacto social (desde pioneros como Frederic Le Play a la doctrina social de la Iglesia llegando a la Responsabilidad Social Corporativa en nuestros días)³³.

Sin embargo, en la última década esta distinción ha comenzado a estar más borrosa o al menos se discute sobre su significado, ya que las nuevas formas de emprendimiento social que están surgiendo hoy en día necesitan ser examinadas porque podrían prefigurar algunos de los aspectos de la economía del futuro (ParisTech Review, 2011).

Peter Drucker argumentó que el concepto sin ánimo de lucro no era más que un término legal que significa simplemente que, bajo determinado marco normativo, estas organizaciones no pagan impuestos. Las mutuas de seguros fundadas por los trabajadores del siglo XIX fueron el embrión de donde nacieron los sistemas de seguridad social de nuestros días. Más recientemente, el desarrollo de sistemas de código abierto y los usos económicos de servicios gratuitos han demostrado cómo las organizaciones con ánimo de lucro podrían revitalizarse mediante la incorporación de intercambio. Redes sociales como Facebook han puesto de manifiesto que la interacción social tiene un valor económico. Sin embargo, la distinción entre los

³³ Por ejemplo, todo el intercambio que conocemos como comercio justo implica la certificación y el etiquetado de distintos productos comercializables: café, flores, algodón, etc. En este sentido, la organización *Fairtrade Labelling Organizations International* (FLO), establece las normas para la fijación de precios justos, condiciones de trabajo dignas, el comercio directo, las organizaciones democráticas y transparentes, el desarrollo comunitario y la sostenibilidad ambiental. Esta y otras organizaciones de comercio justo no sólo promueven dichas normas, sino también pretenden hacerlas cumplir mediante la capacitación y certificación de forma independiente de productores y comerciantes.

empresarios y los emprendedores sociales se basa precisamente en estas finalidades o salidas divergentes. ¿Qué pasa con esta diferenciación, si la creación de lazos sociales se convierte en el núcleo de las nuevas actividades económicas? Creatividad social y el espíritu empresarial son claves en el desarrollo de esta idea.

Desde esta perspectiva la innovación social puede ser considerada como un espacio experimental que proporciona libertad de acción tanto para la renovación de los servicios (privados o públicos), como para sus fuerzas principales (el hombre de negocios, la utilidad y valor). Una filosofía de acción que contempla llegar al mayor número de consumidores posibles, pero con un comportamiento ético y socialmente responsable. Implementar estrategias de innovación social en el sector privado es indispensable para lograr la sostenibilidad corporativa (Osburg, 2013). Nos referimos al espíritu de responsabilidad compartida, sensibilidad y colaboración para ser más efectivos. En este sentido, Christensen *et al* (2006) afirma que la innovación social empresarial es un tipo de innovación (catalítica) dirigida al cambio social. Por tanto, la empresa incorpora en su misión la creación de valor social compartido (Michelini, 2012).

CONCLUSIONES

La acción pública se enfrenta a múltiples retos en un escenario complejo, de incertidumbre, con recursos escasos y sociedades más exigentes que desconfían de las instituciones públicas. Por tanto, se hace necesario ponernos en marcha cuanto antes para alcanzar los recién aprobados objetivos de desarrollo sostenible (ODS) por parte de la ONU. Más concretamente, el objetivo 16 se centra en lograr sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a los distintos niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas, garantizando la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades de la sociedad. Y este sentido, las experiencias derivadas de las políticas de innovación social implementadas en EE UU, Reino Unido y la Unión Europea pueden ser un camino para lograr la toma de decisiones colectivas de manera inclusiva, ya que como bien señala la OCDE (2016) existe un margen considerable de mejora en la participación de los interesados en la elaboración y evaluación de las políticas

públicas [...] Las Administraciones tienen que adoptar iniciativas de participación más accesibles, específicas, relevantes y atractivas. El enfoque de gobernanza colaborativa e inteligente puede ser un camino que empodere a la ciudadanía y cierre la brecha de legitimidad de las instituciones públicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ansell, C. y Gash, A. (2012). “Stewards, Mediators, and Catalysts: Toward a Model of Collaborative Leadership”. *The Innovation Journal. The Public Sector Innovation Journal*, 17 (1), pp. 1.21.
- Ansell, C. y Gash, A. (2008). “Collaborative Governance in Theory and Practice”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, Issue 4, pp. 543-571.
- Arenilla, M. (2011): “Marco teórico actual de la Administración Pública”, en Arenilla, M. (Dir.), *Crisis y reforma de la Administración Pública*. La Coruña: Netbiblio, pp. 1-137.
- Arenilla, M. y Vegas, R. (2013), *Innovación Social. La integración social en la Administración Pública*, INAP, La Coruña: Netbiblio.
- Baena del Alcázar, M. (2008), *Manual de Ciencia de la Administración*. Madrid: Ed. Síntesis.
- Barroso, J. M. (2011), *Europe leading social innovation Social Innovation Europe initiative*. European Commission - SPEECH/11/190, de 17 de marzo. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-190_en.htm?locale=en. Acceso el 20 de diciembre de 2014.
- Benington, J. y Hartley, J. (2001), *Pilots, paradigms and paradoxes: Changes in public sector governance and management in the UK*. International Research Symposium on Public Sector Management (Barcelona).
- Berg, S. et al. (eds) (2002), *Private Initiatives in Infrastructure: Priorities, incentives and performance*, Aldershot: Edward Elgar.
- Bepa (2011), “Empowering people, driving change Social Innovation in the European Union”, Comisión Europea. Disponible en http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf. Acceso 23 de marzo de 2015.
- Bird, R. (1995), “Financing Local Services: Patterns, Problems and Possibilities”. *Report No. 31, Centre for Urban and Community Studies*, Toronto.
- Bommert B. (2010), “Collaborative innovation in the public sector”, *International Public Management Review* (11), pp. 15 – 33.

- Buckland, H. y Murillo, D. (2014). *La Innovación social en América Latina. Marco conceptual y agentes*. Madrid: Instituto de Innovación Social ESADE-BID.
- Chalmers, D. (2011), Why social innovators should embrace the “open” paradigm. 3rd EMES International Research Conference on Social Enterprise Roskilde (Denmark) - July 4-7. Disponible en: http://www.strath.ac.uk/media/departments/huntercentre/research/workingpapers/Why_Social_Innovators_Should_Embrace_the_Open_Paradigm.pdf. Acceso 5 de julio de 2015.
- Christensen, C. M. *et al.* (2006). “Disruptive innovation for social change”. *Harvard Business Review*, 84(12), pp. 94-101.
- Conejero, E. (2015), “Sinergias entre las organizaciones público y privadas. Nuevos modelos de gobernanza para la provisión de bienes y servicios”. En Arenilla, M y Vegas, R. (dirs.), *Innovación Social: claves y casos*. La Coruña: Consello Social. Universidade Coruña, pp.-47-70.
- Conejero, E. (2014), “Rendimiento, evaluación y rendición de cuentas de las administraciones públicas en España”. *Revista Internacional de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 13, Nº. 2, diciembre.
- Conejero, E. (2005), “Globalización, gobernanza local y democracia participativa”. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 52/53, pp. 13-31.
- Drucker, P. (1957), *The Landmarks of Tomorrow*, Nueva York: Harper and Row.
- European Commission (2012), Barriers to Social Innovation. FP 7 Project TEPSIE. Brusells. Disponible en: <http://www.tepsie.eu/images/documents/tepsie.d3.1barrierestosocialinnovation.pdf>
- Emerson, K., Nabatchi, T., Balogh, S. (2012), “An Integrative Framework for Collaborative Governance”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, pp. 1-31.
- Goldenberg M; Kamoji W; Orton L; Williamson M. (2009), *Social Innovation in Canada: An Update*. Ottawa. Canada. Canadian Policy Research Networks.
- Halvorsen T *et al.* (2005), *Innovation in the Public Sector. On the differences between public and private sector innovation*. Publin Report No. D9. NIFU STEP, Oslo. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan046809.pdf>. Acceso 20 de febrero de 2015.
- Hartley J. (2005), “Innovation in Governance and Public Services: Past and Present”. *Public money & Management*, pp. 27–34.
- Howaldt, J. y Schwarz, M. (2010), “Social Innovation: Concepts, research fields and international trends”. Disponible en: http://www.sfs-dortmund.de/odb/Repository/Publication/Doc%5C1289%5CIMO_Trendstudie_Howaldt_Schwarz_englische_Version.pdf. Acceso 22 de febrero de 2015.

- Kiesel, D. (2012), “Social Innovation the role of social service providers”. *Analytical Paper*. BrüsselerKreise.V., Berlin. Disponible en: http://www.lake-of-content.de/kunden/0000000087/media/zum_Nachlesen/analytical_paper_2_2012.pdf
- Klijn, E-H. y Teisman, G. (2005), “Public–private partnerships as the management of co-production: strategic and institutional obstacles in a difficult marriage”, en Graeme, H. y Carsten G. (eds), *The Challenge of Public–Private Partnerships: Learning from international experience*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 95–116.
- Kooiman, J. (1993), *Modern Governance*. Londres: Sage.
- Levesque, B. (2012), *Social Innovation and Governance in Public Management Systems: Limits of NPM and search for alternatives?*, Quebec. Canadá. Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES)
- Mayntz, R (2001), “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. *Reforma y Democracia*, Caracas, 21, octubre.
- MaRS (2011): DRAFT Ontario’s Social Innovation Policy Paper. Disponible en: <http://www.marsdd.com/wp-content/uploads/2012/10/Wiki-Social-Innovation-Policy-Paper-.pdf>
- Metcalf, L. (2012), “Orientaciones para la innovación en el diseño de partenariados público – privados”. *Ekonomiaz*, 80, pp. 92 – 117.
- Morales A. (2009), Seminario sobre innovación social en el ámbito de los servicios sociales. Fundación EDE. Disponible en: http://www.fundacionede.org/innovacion/docs/contenidos_innovacion/seminario_innovacion_conclusiones.pdf. Acceso 21 de junio de 2014.
- Moulaert, F. et al. (eds.) (2013), *The International Handbook on Social Innovation*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Mulgan, G. et al. (2006), *Social Innovation: What it is, why it matters and how it can be accelerated*. The Young Foundation. London. Disponible en: <http://dsi.britishcouncil.org.cn/images/SocialInnovation.pdf>
- Nabatchi, T. (2010), “Addressing the citizenship and democratic deficits. Exploring the potential of deliberative democracy for public administration”. *American Review of Public Administration*, 40, pp. 376-379.
- Nambisan, S. (2008), *Transforming Government Through Collaborative Innovation*. Washington, DC. IBM Center for the Business of Government.
- NAO. National Audit Office (2009): Innovation across central government. Report by the comptroller and auditor general | HC 12 Session 2008-2009 | 26 de marzo. London. Disponible en: <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2009/03/080912es.pdf>

- Nauta, F *et al.* (2009). OECD Literature Review Public Sector Innovation. Disponible en: <http://www.lectoraatinnovatie.nl/wp-content/uploads/2009/04/literature-review-public-sector-innovation-20090315.pdf>. Acceso 22 de junio de 2015.
- OCDE (2016), *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*. Madrid: INAP.
- Osborne, S. (2001), “Introduction: understanding public–private partnerships in international perspective: globally convergent or nationally divergent phenomena?”, en Osborne, S. (ed.), *Public–Private Partnerships: Theory and practice in international perspective*, Nueva York: Routledge.
- Osburg, T. (2013), “Social innovation to Drive Corporate Sustainability”, en Osburg, T. y Schmidpeter, R. (eds.), *Social Innovation*, Berlin: Springer, pp. 13-22.
- Ospina, S. y Gabrielle, E. (2015), “Enacting Collective Leadership in a Shared-Power World”, en Perry, J. L. y Christensen, R. K (eds.). *Handbook of Public Administration Review* (3rd ed.). John Wiley & Sons, pp 489-507.
- Paris Tech Review (2011), “Is Social Innovation The Future of the Economy?” Disponible en <http://www.paristechreview.com/2011/12/16/social-innovation-future-economy/>. Acceso 2 de julio de 2015.
- Peters, G. y Pierre, J. (2005), “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?” en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, pp. 37-57.
- Priesca, P. *et al.* *Informe Innoexplora. Innovando con las personas*. Disponible en: http://www.fundacionctic.org/sites/default/files/innoexplora_web.pdf.
- Productivity Commission. Australian Government (2010). Contribution of the Not-for-Profit Sector. Research. Report, Canberra. Disponible en: http://www.pc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0003/94548/not-for-profit-report.pdf
- Ramio, C. (2010), “La gestión pública en tiempos de crisis”. Disponible en: <http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/20/82/32082.pdf>. Acceso el 3 de junio de 2015.
- Rhodes, R.W.A. (1999). “Governance and networks”, en Gary Stoker (ed.), *The New Management of British Local Governance*, Londres: Macmillan, pp. xii-xxvi.
- Rosenau, J.N. y Czempiel E. (1992), *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Savas, E. S. (2000), *Privatization and Public–Private Partnerships*, Nueva York: Chatham House Publishers and Seven Bridges Press.
- Sirianni, C. (2009), *Investing in democracy engaging citizen in collaborative governance*. Washington, DC: Brooking Institution.

- SIX and the Young Foundation (2010). *Study on Social Innovation*. Disponible en: <http://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/Study-on-Social-Innovation-for-the-Bureau-of-European-Policy-Advisors-March-2010.pdf>
- Stewart, J. (1996). "A Dogma of Our Times -the Separation of Policy-Making and Implementation". *Public Policy and management*, June-September, pp.1-8.
- Stoker, G. (1998), "Governance as Theory: five propositions". *International Social Science Journal*, Vol. 50, pp. 18-28.
- Tennyson, R. (2008), "El proceso de trabajar a través de alianzas", En Casado, F. (coord.), *Hacia la concertación público-privada en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina, Documento de Trabajo 30, pp. 15-22.
- The Young Foundation (2006), *Social Silicon Valleys. A manifesto for social innovation*. Research report prepared by G. Mulgan, *et al.* Disponible en: http://www.youngfoundation.org/files/images/SocialSiliconValleys_06.pdf. Acceso el 15 de marzo de 2013.
- Thenint, H. (2010), "Mini Study 10 Innovation in the public sector". *Global Review of Innovation Intelligence and Policy Studies*. pp 1 – 51. Disponible en: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/proinno/inno-grips-mini-study-10_en.pdf.
- Tracey P. y Jarvis, O. (2007), "Toward a Theory of Social Venture Franchising". *Entrepreneurship Theory and Practice*, Vol. 31, nº. 5, pp. 667-685.
- Ysa T. (2004), "Riesgos y beneficios de trabajar en partenariatado en los gobiernos locales". IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Disponible en: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/0049630.pdf>
- Van Ham H. y Koppenjan J. (2001), 'Building public-private partnerships: assessing and managing risks in port development', *Public Management Review*, vol. 4, nº. 1, pp. 593-616.
- Van Ham H. y Koppenjan J. (2002), "Partnerships passing in the night?". *The journal of contemporary issues in business and government*, Vol 8, nº. 1, pp. 29-37.

