

# La **innovación social** aplicada a la **participación social**



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK ES



GOBIERNO DE ESPAÑA



MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD



SECRETARÍA DE ESTADO DE SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD

Subvencionada

# La **innovación social** aplicada a la **participación social**

La **European Anti-Poverty Network (EAPN)** es una Plataforma Europea de Entidades Sociales que trabajan y luchan contra la Pobreza y la Exclusión Social en los países miembros de la Unión Europea. La EAPN busca permitir que aquellas personas que sufren la pobreza y la exclusión social puedan ejercer sus derechos y deberes, así como romper con su aislamiento y su situación, y tiene como objetivo principal situar ambas cuestiones en el centro de los debates políticos de la Unión Europea.

En España, la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN-ES) es una organización horizontal, plural e independiente que trabaja para trasladar este objetivo a la realidad española y por incidir en las políticas públicas, tanto a nivel europeo como estatal, autonómico y local.

Actualmente está compuesta por 19 redes autonómicas y 16 entidades de ámbito estatal, todas ellas de carácter no lucrativo y con un componente común: la lucha contra la pobreza y la exclusión social. En total, EAPN-ES engloba a más de ocho mil entidades sociales en todo el Estado.

Entre nuestros objetivos, al igual que entre los objetivos de EAPN en Europa, se encuentra el de implantar un método de trabajo en Red para trabajar de manera conjunta y aunar esfuerzos para la consecución de mayores y mejores resultados en la lucha por la erradicación en España de la pobreza y la exclusión social..

## **EAPN ESPAÑA**

C/ Tribulete, 18 Local, 28012 Madrid  
91 786 04 11  
eapn@eapn.es | www.eapn.es



Se permite la reproducción total o parcial de este documento siempre y cuando se citen las fuentes, respetándose el contenido tal como está editado sin ningún tipo de tergiversación o cambio.

Coordinado por la Secretaría Técnica de EAPN-ES

**Elaborado:** Pepa Franco - Folia Consultores

*Esta publicación ha recibido el apoyo económico del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad a través de la Subvención Nominativa prevista por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, destinada al sostenimiento económico-financiero de sus estructuras centrales.*



## Índice

---

Introducción	5
Situación de partida: no es casualidad que se hable de estas cosas	6
Las organizaciones tienen responsabilidades en la búsqueda de soluciones y EAPN ya tiene experiencia	12
Un nuevo paso	14
Participación e innovación social como criterios	16
Prisma de la participación social	18
Otros conceptos para entender la participación	19
Características y componentes de la participación	22
EAPN es Participación: Pasado, presente y una mirada al futuro	23
Definición de participación	27
Sujetos de la participación: la base social	28
Dimensiones de la participación	32
Condiciones necesarias para que las personas con experiencia en pobreza o en riesgo de exclusión participaren en propuestas de democracia deliberativa	36
Objetivo marco	38
Prisma de la innovación social	38
Evolución del término	40
Características de la innovación social	41
Intentos de definición	48
Lo que dice la Comisión Europea	53
Una posible apuesta por la innovación	56
Condiciones para que las administraciones públicas fomenten un ecosistema favorable para la innovación social en España	68
Condiciones para experiencias innovadoras de participación social	74
No inventemos el agua tibia	74



Deliberar y consultar	<b>75</b>
Buscando representatividad	<b>76</b>
Sin buscar representatividad	<b>79</b>
Resolver	<b>81</b>
Aplicar lo aprendido en otras experiencias	<b>82</b>
El Futuro de la participación en EAPN-ES	<b>92</b>
Ilustraciones y Tablas	<b>102</b>
Bibliografía y documentación citada	<b>103</b>



## Introducción

---

Este documento pretende ser la base para abrir un debate dentro de EAPN-ES sobre nuevos pasos en la promoción de la participación social de las personas que viven en la pobreza y en la exclusión social aprovechando la teoría –y la práctica- sobre innovación social.

Como se verá en las siguientes páginas, no se parte de cero. EAPN tiene bagaje suficiente como para mantener las estrategias que están potenciado la voz y la acción de las personas con las que trabajan sus organizaciones. No es necesario, por tanto, escribir otro documento que abunde en los que ya existen en la organización sobre participación social (como mucho, tal vez, sería interesante estudiar el impacto en la práctica de sus propuestas). Esta nueva reflexión básica – que deberá complementarse con sucesivos espacios de debate - ha de servir para avanzar sobre otras experiencias, reflexionar sobre nuevas oportunidades y enfocar, desde los objetivos de la organización, cuál es la utilidad de la innovación social para la participación.

Es, en resumen, el concepto de innovación social y sus posibles repercusiones sobre la participación lo que motiva este documento. Tanto innovación como participación son conceptos escurridizos y se pueden interpretar y reinterpretar casi a medida, pero a partir de ambos se elaboran herramientas que pueden servir para evidenciar necesidades y buscar soluciones.

Se trata en consecuencia, de que este documento y las aportaciones que se realizarán en el foro sean un instrumento más de EAPN para pensar y decidir sobre qué enfoque de innovación aplicada a la participación será útil en su trabajo de mejorar una sociedad que sigue produciendo –como si de una cruel fábrica se tratara- exclusión y pobreza silenciosas.



## »» Situación de partida: no es casualidad que se hable de estas cosas

No es por casualidad que en estos momentos esté sobre la mesa el debate de la innovación social vinculada a la participación. Parece que hemos llegado a un punto de nuestra democracia -¿o de nuestra civilización?- en el que la evolución durante décadas de aspectos como el reparto de la riqueza, la salud medioambiental, la motivación por los sistemas representativos, las perspectivas demográficas, etc., han dejado un mundo con ‘mala cara’.

Uno de los síntomas más preocupantes es la desconfianza de que las instituciones estén procurando realmente el bien común. Incluso, las instituciones democráticas. Esto presupone una deslegitimación política en una especie de “colapso de un modelo político de representación y gobernanza”<sup>1</sup>.

Según la organización Freedom House<sup>2</sup>, la democracia enfrentó en 2017 su crisis más grave en décadas, ya que sus principios básicos -incluidas las garantías de elecciones libres y justas, los derechos de las minorías, la libertad de prensa y el estado de derecho- fueron atacados en todo el mundo. En su informe da algunos datos como que 71 países sufrieron disminuciones netas en derechos políticos y libertades, lo que marcó el duodécimo año consecutivo de disminución de la libertad global; o que durante esos doce años que se iniciaron en 2006, 113 países han experimentado una disminución neta de derechos y sólo 62 han experimentado una mejora neta.

De ello hay ejemplos muy significativos: Estados Unidos se retiró de su papel tradicional de ejemplo de democracia en medio de un declive acelerado de los derechos políticos y las libertades civiles esta-

---

1. Castells, M. (2017)

2. Freedom House es una organización internacional fundada en Estados Unidos en 1941 que trabaja por los derechos humanos y el desarrollo de la sociedad civil. Realizan informes anuales sobre el estado de la democracia en el mundo. Para más información ver: <https://freedomhouse.org/>



dounidenses. El Brexit salió adelante con un 72% de participación y un 52% de votos a favor. Las elecciones legislativas europeas en 2017 tuvieron una participación entre el 81,2% de Islandia y el 48,7% de Francia. De media, la abstención en Europa está en torno al 26%. Es decir, al menos, la cuarta parte de la población con derecho a voto no vota. Según el Banco Mundial, el promedio de votantes en el mundo (% de población en edad de votar) ha disminuido de un 77,3% en 1945, a un 64,4% en 2015.

Para ejemplo, el español: del barómetro del CIS se pueden extraer algunas características de la abstención en España por el recuerdo de voto de las elecciones generales de 2016 –la abstención fue del 30,2% del censo, lo que representa 10,4 millones de votantes-. Comparando la opinión general con la opinión de las personas que no votaron resulta la siguiente tabla:

**Tabla 1. Opiniones de la población en general y de las personas que no votaron en las elecciones generales de 2016. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS.**

Opinan que...	Población en General	Abstencionistas
La situación económica general de España es mala o muy mala	50,7%	58,6 %
... y dentro de un año será igual o peor	61,3%	74,4%
La situación política en general de España es mala o muy mala	69,9%	70,5%
... y dentro de un año será igual o peor	71,1%	74,4%
El principal problema es el paro	40,5%	41,1%
... y la corrupción y el fraude	15,6%	13,1%
No sabe cómo definirse políticamente	13,3%	22,8%
... o se considera apolítico/a	6,4%	16,9%
La gestión del gobierno actual es mala o muy mala	55,0%	57,8%
Si hubiera unas elecciones generales mañana, no votaría	11,3%	46,1%



Es decir, no anima el voto una peor percepción sobre la situación política o económica presentes y futuras, o una mala gestión gubernamental.

El perfil de las personas que se abstuvieron en España en las últimas elecciones es de mujer (52,8%), mayor de 35 años (70,5%), con nivel de estudios de secundaria o FP (62,6%), de religión católica (60,8%), que considera que tiene una situación económica entre regular y buena (76,1%), con ingresos entre 300 y 1200 euros al mes (43,9%), trabajando en la empresa privada (80,8%) y que ve poco o nada probable perder su empleo en el próximo año (80,5%). Siguiendo esta pauta se puede afirmar que, en la mayoría de los casos, no se trata de personas empobrecidas o en riesgo de exclusión sino de una clase media-baja conformada con su destino. Aun así, el 21,9% de las personas que no votan no tienen ningún ingreso y el 25% está en paro, así que, posiblemente, muchas destinatarias de las organizaciones de EAPN están dentro de esos grupos.

Es muy probable que la desmotivación del electorado tenga sus causas en que la ciudadanía –y en especial, la más empobrecida- no ve que las herramientas de la democracia representativa sean adecuadas para resolver sus problemas. A fin de cuentas, las personas no votan, entre otras razones, porque falla su ‘sentido de eficacia política’ que es “el sentimiento de que la acción política individual produce o puede producir un impacto en el proceso político; es decir, que vale la pena cumplir con los propios deberes cívicos”<sup>3</sup>. Parece normal cuando las prioridades en las decisiones –y en su seguimiento- no coinciden con las necesidades ciudadanas (algunos ejemplos se están viviendo en España en el momento de escribir este documento).

¿Está influyendo el hecho de que cada vez más, haya decisiones que escapan a la democracia representativa porque están en manos de quienes tienen el poder del dinero, que acumulan capital y capacidad de decisión?

---

3. Pateman (1970)





Como analiza Manuel Castells<sup>4</sup>, es indudable que en las raíces de la deslegitimación de la democracia representativa está su alianza con el modelo de capitalismo financiero global, “basado en la interdependencia de los mercados mundiales y en la utilización de tecnologías digitales para el desarrollo de capital virtual especulativo, que impuso su dinámica de creación artificial de valor a la capacidad productiva de la economía de bienes y servicios.” Ese mismo que a punto estuvo de provocar una gran catástrofe cuando, “al borde del precipicio, los gobiernos con nuestro dinero salvaron al capitalismo”.

En resumen, deslegitimación política, desapego de la democracia participativa, evidencia del poder del mercado sobre el estado pero, además, gobiernos democráticos que tratan de controlar la disidencia posible: en el Informe sobre el desarrollo mundial del Banco Mundial se puede leer que “Las tendencias mundiales revelan que el espacio cívico (el entorno institucional en el que participan los ciudadanos), tras registrar una expansión continua en las últimas décadas, se ha reducido en los últimos años”. Concluye que muchos gobiernos están estableciendo barreras legales para restringir el funcionamiento de los medios de comunicación y de las organizaciones de la sociedad civil, y reduciendo su autonomía frente al Estado.

Además, según el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)<sup>5</sup>, el promedio mundial en la dimensión de administración imparcial (que abarca la ausencia de corrupción y la aplicación predecible) no muestra cambios significativos entre 1975 y 2015. En otras palabras, la corrupción y la aplicación predecible siguen representando en la actualidad un problema tan grave como en 1975 y la mayoría de los países muestran los mismos niveles de control del gobierno en 2005 y en 2015.

---

4. Castells (2017)

5. IDEA Internacional se fundó el 1995 por un grupo de estados (Australia, Barbados, Bélgica, Chile, Costa Rica, Dinamarca, España, Finlandia, India, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia y Suráfrica) para “promover y mejorar la democracia sustentable en todo el orbe y mejorar y consolidar los procesos electorales en dicho contexto”. En la actualidad tiene 30 estados miembros. Realiza informes anuales. Para más información ver: <https://www.idea.int/es>



Aun así, a pesar de todos los análisis y evidencias, los informes<sup>6</sup> señalan que, aunque la democracia se ha visto desacelerada en el mundo desde mediados de la década de 1990, en la mayoría de sus aspectos ha progresado porque ya un 61% de la población mundial vive en democracias electorales, ha aumentado la capacidad de participación de los actores de la sociedad derivado del levantamiento de restricciones a su derecho a organizarse y se han sustituido regímenes no electorales por otros electorales. Y, en general, los índices sobre el estado de la democracia en el mundo (índice de gobierno representativo, índice de derechos fundamentales, índice de control del gobierno e índice de administración imparcial) se mantienen en cierta estabilidad y no se reducen.

Pero, informe más informe menos, lo cierto es que el momento actual es preocupante y como ha ocurrido históricamente, -salvo que se produjera una catarsis política que modificara todo de golpe-, el proceso para sanar la situación no se iniciará desde los sistemas ya establecidos, desde las estructuras inermes que tienden a estabilizarse, sino que surgirá de los márgenes, de las estructuras flexibles, de las necesidades emergentes.

Por eso son necesarios cambios en los modelos de participación social y por eso, el debate sobre la innovación ligada a la participación está presente. En cualquier caso, el punto de partida de este documento es que los cambios son sustanciales a la humanidad. Otra cosa es que las humanas y los humanos, en nuestros cortos periodos existenciales, seamos conscientes de ellos. La innovación ha sido una permanente y el origen de esos cambios. Cambios que se han consolidado porque la población ha tomado parte en ellos, bien originándolos, bien asumiéndolos. Las innovaciones dejan de ser novedosas cuando se generalizan y ya han modificado los usos y costumbres, las capacidades sociales instaladas, las formas de organización social, las ideas, incluso las creencias.

“Soplan vientos malignos en el planeta azul”, como dice Manuel Cas-

---

6. IDEA Internacional (2017)



tells en su libro de 2017. La enfermedad es grave, pero persiste la esperanza de que podemos curarla.



## »» Las organizaciones tienen responsabilidades en la búsqueda de soluciones y EAPN ya tiene experiencia

---

Así que es época de cambios y parece que, desde las organizaciones y movimientos sociales, es preferible que la iniciativa sea propia o, al menos, que se les tome en cuenta. Pero como existe la convicción de que los mecanismos e instrumentos para ello no son los más adecuados, visto lo visto, hay que pensar en cuáles se pueden proponer para aumentar la eficacia, que no es otra cosa, que no sólo ser oídos sino ser escuchados, no sólo protestar sino hacer propuestas, y, además, tener la capacidad de decidir sobre ellas y tomar parte en el desarrollo de las mismas. Y aun así, será insuficiente.

Será insuficiente porque no vale con replicar modelos en los que la base de las organizaciones sólo esté representada. Es necesario que ahora, además, esté presente<sup>7</sup>. La primera reflexión por tanto, será sobre la necesidad de sumar la presencia al debate, a la consulta, a la toma de decisiones, de tantas personas que las ONG tienen como misión representar.

La experiencia de EAPN en ese sentido, es rica.

El trabajo por la presencia de las personas empobrecidas o en riesgo de exclusión en el debate sobre sus propios problemas y la búsqueda de soluciones ha sido una constante en la historia de EAPN.

En el marco europeo, ya en 2001, el gobierno belga aprovechó su experiencia en iniciativas de participación y en el tiempo de su presidencia de la Unión Europea puso en marcha la primera reunión europea de personas en situación de pobreza. En aquel momento examinaron cuatro temas: vivienda, salud, formación e ingresos. En este primer encuentro se evidenció que las personas en situación de pobreza cuentan con los conocimientos y la experiencia para analizar la exclusión y que su participación es imprescindible, tanto para las decisiones que afectan a su vida, como para el conjunto de la sociedad. A ese, se han

---

7. Phillips (1999)



sucedido otros muchos encuentros, jornadas y foros. A modo de ejemplo, una campaña de EAPN en 2014 impulsó la participación y editó una guía sobre el proceso legislativo en la Unión Europea<sup>8</sup> y un material didáctico con las iniciativas e instrumentos que en la UE pueden facilitar la participación de la sociedad civil: las consultas públicas, las peticiones abiertas y la iniciativa ciudadana europea<sup>9</sup>.

En la misma línea, EAPN-ES organizó en 2004, en Pamplona, el primer encuentro para estudiar los mecanismos para revitalizar la participación de las personas afectadas por la exclusión. Desde entonces ha mantenido un espacio de análisis e intercambio de experiencias y reflexiones, donde la participación esencial ha estado protagonizada por las propias personas afectadas. Se han realizado encuentros y congresos a lo largo de estos años, organizados tanto de ámbito estatal como de comunidades autónomas, y en 2017 se celebró el III Congreso estatal de personas en situación de pobreza y exclusión social en Bilbao, congregando a 250 personas que debatieron con responsables políticos, académicos, miembros del ámbito judicial, periodistas y ONG sobre los derechos fundamentales que la Unión Europea les reconoce como ciudadanas y ciudadanos. Bajo el lema “Derechos fundamentales y Ciudadanía”, la Dignidad, Libertad, Igualdad, Solidaridad, Ciudadanía y Justicia fueron los ejes de un diálogo abierto del que salieron propuestas concretas para ser elevadas a los ámbitos político, económico, social y cultural.

Las iniciativas para la participación han sido mucho más que encuentros y congresos. EAPN-ES, en particular, ha elaborado materiales<sup>10</sup>, organizado formación para su personal técnico y voluntario, etc. en relación con la participación social. La participación ha sido para EAPN una herramienta para la influencia en las políticas públicas en

---

8. Documento: *El proceso legislativo en la Unión Europea*. Disponible en la web de EAPN-ES.

9. Documento: *La participación de la sociedad civil en la Unión Europea*. Disponible en la web de EAPN-ES.

10. Entre otros, los siguientes, disponibles en la web de EAPN-ES: :

- (2014) *Foro de debate 2: Participación para la inclusión y la transformación social*.
- (2009) *Guía metodológica de participación social de las personas en situación de pobreza y exclusión social*.



la defensa de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas que viven en la pobreza y en la exclusión social. Se trata de seguir avanzando en ello.

## Un nuevo paso

---

A lo largo de este proceso, EAPN-ES ha asumido como norma que “cualquier actividad puede generar condiciones para la participación social siempre que se tenga en cuenta el objetivo estratégico de que las personas actúen colectivamente en lo social, participen”<sup>11</sup> y, de ahí, que la participación social sea clave en todos sus procesos y una parte integrante y transversal de su trabajo.

Pero la participación social sigue siendo un proceso incompleto porque significa cambios en la dinámica organizativa, cuando “las relaciones de dependencia y subordinación han de pasar a ser relaciones de cooperación y corresponsabilización, de acompañamiento y apoyo en un proceso que es protagonizado por sus auténticos sujetos: las personas en situación o riesgo de exclusión”<sup>12</sup>.

Para dar un paso más sobre lo ya aprendido, es evidente por lo tanto, que habrá que seguir superando inercias porque, “hablar de participación es hablar de poder”<sup>13</sup> y, por una parte, no siempre las personas están en situación y posición para asumirlo y, por otra, las organizaciones no siempre tienen estructuras permeables capaces de integrar a personas nuevas con ideas nuevas y, menos aún, en la toma de decisiones. Pero es un esfuerzo necesario para atender de forma eficaz las necesidades reales además de que es coherente con los objetivos de EAPN.

---

11. EAPN-ES (2009)

12. EAPN-ES (2014)

13. EAPN-ES (2014)



Dichas necesidades (carencias) –a veces expresadas, a veces latentes- de las sociedades actuales se traducen en demandas en tres planos interrelacionados<sup>14</sup>:

- » **Micro:** Demandas sociales de grupos específicos con problemas específicos a quienes no dan solución ni el mercado ni las instituciones existentes. En ese grupo, las personas más afectadas son las más vulnerables. Hablamos de vivienda, empleo, movilidad, salud, atención social o pobreza.
- » **Meso:** Demandas sobre desafíos sociales que afectan a grupos o poblaciones más grandes que se manifiestan a partir de complejas combinaciones de factores económicos, ambientales y culturales que requieren nuevas relaciones entre los actores sociales. En este grupo estaría el medio ambiente o los problemas de suministro de energía que se abordan desde Naciones Unidas o la UE.
- » **Macro:** Demanda de transformaciones sistémicas de la sociedad, de las instituciones y de los actores que las protagonizan. Necesidades de cambio en las estructuras de gobernanza, espacios participativos donde se comparta el poder y se aprenda a utilizarlo por el bienestar del conjunto. Cambio sistémico en medio ambiente o en educación.

No es otra cosa que una expresión de necesidades prácticas (concretas, cotidianas, probablemente inmediatas) e intereses estratégicos (menos tangibles, menos visibles en el día a día, probablemente, aunque no sólo, con soluciones a medio y largo plazo). En cualquier caso, la práctica dice que la innovación social es más exitosa cuando se centra en el nivel micro de satisfacer demandas sociales y resolver problemas locales; y en el nivel meso de abordar los desafíos sociales, más que en conseguir cambios sistémicos<sup>15</sup>.

---

14. Holtgrew & Millard

15. Conclusiones del proyecto SI-DRIVE



## »» Participación e innovación social como criterios

---

Abordar esta realidad a partir de programas, planes, proyectos, etc. de las organizaciones, de la Administración o de ambas, presenta problemas metodológicos importantes, siendo uno de ellos la capacidad de conseguir y evidenciar resultados a medio plazo o demostrar que tales resultados son los mejores posibles para avanzar hacia intereses estratégicos. Y es que, con frecuencia, se utilizan metodologías de planificación y evaluación que olvidan que el cambio social es multidimensional y complejo, resultado de múltiples acciones interrelacionadas, modos de aprendizaje, conflictos, tensiones y diversas formas de cooperación y compromiso, cada uno de los cuales puede dar lugar a consecuencias tanto intencionadas como no.

Esa característica de la multidimensionalidad de los cambios, que además se provocan en niveles diferentes (micro, meso y macro), obliga a contar con una mirada lo más diversa posible tanto sobre los problemas como sobre las soluciones y, por tanto, hace imprescindible la cooperación entre actores

Ahí es donde se pueden incorporar como criterios tanto la participación como la innovación. La participación permitirá sumar nuevas ideas, consensos y responsabilidades; y la innovación, relacionándolo todo, puede impulsar el cambio. Participación e innovación pueden retroalimentarse porque las innovaciones sociales interactúan en sus contextos y, a su vez las prácticas sociales, los actores individuales y colectivos, los marcos cognitivos y los juicios de valor alimentan las innovaciones sociales o derivan de ellas.

Al final, la innovación dejará de ser novedad y se habrán producido cambios.

Aunque más adelante se traten ambos criterios, es necesario avanzar que la innovación debe incidir sobre dos aspectos cuyos conceptos pueden ser útiles para empezar a visualizar su relación con la participación social:





- » **Estructura**, entendida como reglas, normas, recursos, hábitos, convenciones, instituciones y marcos cognitivos que influyen o limitan las opciones y oportunidades disponibles para los actores sociales.
- » **Agency** que no tiene una traducción clara, pero que puede interpretarse como la capacidad individual y colectiva para dar sentido a esas estructuras, actuar sobre ellas, razonar, elegir o modificarlas.

Son por tanto, conceptos complementarios. La estructura puede restringir o habilitar comportamientos; y la agency puede reproducir o cambiar las estructuras sociales de su contexto mediante una acción colectiva, eso sí, al parecer, a gran escala y a medio plazo.

Resumiendo, el cambio social es bilateral y multinivel con iteraciones constantes y bucles entre los dos lados. Se pueden aplicar dos criterios a los cambios: participación social e innovación, pero sabiendo que en ese marco se van a generar tensiones. Por ejemplo, en la política pública entendida como un producto de las interrelaciones entre las instituciones, la sociedad y sus redes y organizaciones, y los marcos cognitivos, la innovación social puede no querer cambiar todo ello sino sólo la dinámica del juego sumando actores a las decisiones. Pero, entonces, es probable que las políticas seleccionen y favorezcan las innovaciones sociales que no desafíen significativamente el campo en el que operar y para ello limiten las aspiraciones y posibles impactos positivos de la innovación social. Modular hasta donde se quiere llegar y consensuar el punto de partida parecen condiciones indispensables.

En cualquier caso, para el objetivo de este documento conviene identificar con más claridad de qué participación y de qué innovación se está hablando.



## Prisma de la participación social

---

*Para EAPN-ES la participación significa la intervención activa de las personas y grupos, especialmente de aquellos en situación de pobreza o exclusión social, en la construcción de su propia realidad, transformando individual y colectivamente el conjunto de relaciones y los espacios sociales.*

**Plan estratégico EAPN-ES 2017-2019**

Mucho se habla de la participación en los proyectos de desarrollo o en la puesta en marcha de acciones solidarias. El motivo es que mucha gente se da cuenta de que la mayor parte de los proyectos de trabajo comunitario o de voluntariado fracasan o quedan muy lejos de sus metas iniciales por falta de participación real de la gente para quién se hizo el proyecto (“los beneficiarios, destinatarios, usuarios, participantes”). Por eso, a la hora de hablar de participación, a la hora de diseñar y formular estrategias y programas que lo promuevan, es importante tener en cuenta qué es el desarrollo (social y comunitario) y bajo qué paradigma de participación nos estamos moviendo.

Hasta hace pocos años, el paradigma vigente de desarrollo se concentraba en el bienestar y en el crecimiento económico como vía para ampliar las opciones, derechos y libertades de las personas. Los individuos y las sociedades eran considerados ricos o pobres, desarrollados o subdesarrollados, productivos o improductivos, legales o ilegales, cultos o analfabetos, incluidos o excluidos, centrales o periféricos...debido a que los indicadores y estrategias se enfocaban casi exclusivamente en una sola opción: el ingreso, y con él, la oportunidad de acceso a los bienes de consumo considerados básicos y la capacidad de producción de las personas. Pero nadie se preguntaba por el bienestar de las personas, por sus capacidades o por su felicidad o satisfacción con estas estrategias.



También muchas organizaciones y sus equipos ven todavía el desarrollo comunitario o la intervención social como un proceso lineal sencillo, donde se pasa de la situación “A” a la situación “B” en línea recta. Si nos acogemos a este enfoque, la participación se percibe como una pérdida de tiempo o como un instrumento donde las personas implicadas son justo eso, destinatarios, usuarios, clientes, ...

En muchas ocasiones encontramos que la participación se entiende como una técnica o dinámica que, aplicada de manera puntual o aislada, es capaz por sí sola de generar motivación, implicación, cambios, etc. El resultado suelen ser acciones puntuales que abordan la participación de manera superficial o simbólica.

Existen, por tanto, muchas definiciones diferentes de la participación. Los que unos llaman participación, para otros no es más que manipulación o pasividad de la gente. La realidad, es que no es un estado fijo sino un proceso mediante el cual la gente puede ganar más o menos grados de participación (y con ello, de poder, autodeterminación, autonomía, derechos, implicación, etc.) en el proceso de desarrollo personal o de intervención comunitaria. Si, además, vinculamos la participación con el ámbito de la exclusión o vulnerabilidad social, resultará especialmente interesante ver en qué consiste y cómo desarrollarla para que sea plena.

Cabe destacar, por último, que, en las últimas décadas, se ha generado un amplio consenso a nivel nacional e internacional respecto de la importancia de la participación en tanto que contribuye al fortalecimiento de la ciudadanía, la democracia y el ejercicio de las políticas públicas.

## Otros conceptos para entender la participación

Para comprender el concepto de participación, es necesario poder valorar su verdadero propósito como herramienta de desarrollo, to-



mando en cuenta otros conceptos considerados como parte de sus componentes claves. Hablar de participación requiere hablar de derechos, de ciudadanía, de acción colectiva, de empoderamiento, entre otros.

## Derechos



A la hora de relacionar los derechos y la participación nos encontramos antes dos vertientes o posibilidades de afrontarlo. Por un lado tenemos el derecho a la participación como tal, que por ejemplo serían los procesos que deben ser participativos y están regulados por normativas y leyes que permiten esa participación e incluso obligan a los gobiernos a cumplir con esa participación; y por otro lado tendríamos la participación como una garantía de derechos, es decir cuando a través de la participación conseguimos hacer efectivos el resto de derechos fundamentales, por ejemplo cuando nos movilizamos para conseguir que un determinado derecho se cumpla.

El derecho a la participación, en definitiva, se encuentra recogido en los principales acuerdos, declaraciones y pactos del derecho internacional, estatal, autonómico e incluso local.

## Ciudadanía



Condición que reconoce a una persona una serie de derechos políticos y sociales que le permiten intervenir activamente en la política de un país determinado, al mismo tiempo que estar sometida a sus leyes. En la definición clásica de Marshall (1950), esta definición incluye dos componentes principales: el individuo y la comunidad. Está basado en el reconocimiento de una igualdad humana básica asociada a la pertenencia plena al Estado-Nación, que trasciende cualquiera de las desigualdades que existen en la realidad. Sin la posibilidad efectiva de disfrutar los derechos sociales y solidarios, no hay garantía de un pleno ejercicio de ciudadanía, y por tanto, de participación.



## Acción colectiva



Se trata de una acción conjunta de defensa de intereses comunes, para la que es necesario un proceso de identificación que articule las preferencias y expectativas individuales (Blanco, 1996). La acción colectiva es la materialización objetiva de un movimiento social (Guilló, 2001).

## Empoderamiento



En el contexto de la definición convencional, el empoderamiento consiste en introducir dentro del proceso de la toma de decisiones, a las personas que se encuentran fuera del mismo.

En el empoderamiento, cabe observar tres dimensiones:

- » **Personal:** aquí el empoderamiento supone desarrollar el sentido del yo y de la confianza y la capacidad individual, y deshacer los efectos de la opresión interiorizada.
- » **Relaciones próximas:** aquí el empoderamiento se refiere al desarrollo de la capacidad de negociar e influir en la naturaleza de la relación y de las decisiones que se toman dentro de ella.
- » **Colectiva:** Cuando los individuos trabajan conjuntamente para lograr un impacto más amplio del que podrían haber alcanzado cada uno de ellos por separado. Esto incluye la participación en las estructuras políticas, aunque debería abarcar también la acción colectiva basada en la cooperación y no en la competencia.

Junto con esos conceptos la participación adquiere su más profundo significado puesto que se consolida como una herramienta para presionar hacia cambios y transformaciones, fuera de los discursos oficiales y que permite a las personas tener mejores condiciones de vida y cambiar las lógicas de la exclusión, la desigualdad y pobreza a las que han sido sometidas incluso por el pro-pio modelo de desarrollo imperante.



## »» Características y componentes de la participación

---

La participación es una forma de cooperar, de movilizar, de construir alternativas políticas y sociales, un proceso de profundización democrática y de reparto del poder y de los procesos de toma de decisiones. Es un modo de acción colectiva que arranca en una decisión individual y que tiene como consecuencia la construcción de la dimensión social y cívica de la persona y la transformación social junto con otros/as.

Etimológicamente, encuentra dos significados:

Ser parte de: lo que implica vinculación a algo y pertenencia a un grupo o colectividad.

Tomar parte de (alguna acción): lo que connota libertad, creación y transformación.

Teniendo en cuenta estas dos dimensiones, la participación conlleva dos elementos, el ser, por la que se forma parte de la identidad colectiva; y la acción, que se refiere a la incorporación activa mediante decisiones voluntarias. Ambas dimensiones confluyen en o deben provocar otro tercer elemento, que sería el sentirse parte, es decir, tomar conciencia del proceso y empoderarse en el desarrollo del mismo.

La participación es un proceso que pone en relación a personas, grupos, organizaciones y a numerosos actores sociales. Estas personas son y se sienten parte de un proceso que es común y a través del cual comparten estrategias, recursos, habilidades, etc. con los que generar unos objetivos que son comunes y generar un cambio sobre una situación dada.

En tanto que es proceso, es algo no cerrado y que se realiza bajo diferentes itinerarios, por eso encontramos en la realidad diferentes expresiones y ejemplos de participación que hace que resulte tan difícil el establecimiento de un modelo único y útil para su aplicación en



contextos que se espera sean “participativos”. Y en tanto que es colectivo, tiene que ver con personas que se apropian de manera diferenciada de un diagnóstico de la realidad y de un objetivo que se espera sea compartido, así como con los modos que tienen de relacionarse para establecer una dirección de grupo.

## »» EAPN es Participación: Pasado, presente y una mirada al futuro.

---

El “empoderamiento ciudadano” ha sido un hecho en la evolución de la integración en las últimas décadas, no tanto por los niveles de implicación de la ciudadanía, sino más bien por el aumento constante de las oportunidades de participación. El esfuerzo de las instituciones ha sido notable para “engordar” el haz de derechos de la ciudadanía, así como la capacidad de estas mismas instituciones para realizar una “escucha activa” de lo que reclaman los ciudadanos a la hora de legislar, mejorar la transparencia en la toma de decisiones, y, en definitiva, hacer una política más cercana y mejor. No obstante, la participación y empoderamiento de las personas en situación de especial vulnerabilidad sigue estando muy condicionada a la creación de canales y espacios específicos para ello. En esa línea, destacamos el trabajo que realiza EAPN con personas en situación de especial vulnerabilidad y los logros conseguidos en materia legislativa para la mejora de la calidad de vida de estas personas, así como su extensa experiencia en la creación de espacios de participación. Tenemos la firme creencia de que hay que seguir apostando por crear canales de participación específicos para estos colectivos, en la búsqueda de fomentar el conocimiento de sus derechos, así como empoderar a las propias personas a la vez que se busca sensibilizar a través de darle visibilidad a las distintas problemáticas de los diferentes colectivos.



A la hora de diseñar las políticas sociales se cuenta cada vez más con la participación de la propia sociedad. En el caso de personas en situación de especial vulnerabilidad esta situación no se suele dar, ya que, la participación de estas personas en estos temas está muy alejada de la realidad. Sabemos que para atacar el problema de forma eficaz primero hay que conocerlo, y quién mejor que esas personas para dar a conocer las dificultades desde sus propias experiencias vivenciales. Por lo tanto quién mejor que estas personas para trasladar en primera persona la problemática, sus inquietudes y posibles respuestas a sus necesidades. Es por ello que desde EAPN.ES queremos fomentar el conocimiento de sus derechos así como empoderar a las propias personas, a la vez que se busca sensibilizar, dar visibilidad y mejorar su calidad de vida promoviendo la participación y la cohesión social.

Desde 2004 EAPN-ES ha creado diferentes espacios y eventos donde poder trabajar la puesta en común de las necesidades de las personas en situación de especial vulnerabilidad, a través de la participación con las propias personas afectadas, para generar conocimiento y promover el empoderamiento de las personas, con la finalidad de que conozcan y ejerzan sus derechos. Estos espacios tienen formatos y metodologías innovadoras que se adaptan tanto al perfil de las personas convocadas como a la temática que se pretende abordar. EAPN-ES viene celebrando encuentros de participación de ámbito estatal desde 2004, así mismo participa desde 2001 en encuentros de ámbito europeo. Del mismo modo, y siguiendo la misma línea, viene celebrando seminarios y foros con la misma finalidad.

Desde EAPN se impulsa la participación de personas en situación de especial vulnerabilidad, ofreciendo espacios de encuentro y aprendizaje, físicos y virtuales, entre participantes de entidades sociales por toda la geografía nacional, donde se trabaja la participación desde un enfoque amplio, centrado en propuestas relevantes y aprendizaje, innovando en nuevas metodologías de participación social, dando difusión a la población en general para multiplicar su efecto sensibilizador.





Ofrecemos a las personas participantes la posibilidad de adquirir conocimientos y estrategias al mismo tiempo que se potencia su motivación para desarrollar iniciativas de generación de propuestas políticas integradoras, que favorezcan el cambio social desde y para la participación y con el objetivo de mejorar su realidad social. Espacios donde reflexionar sobre la importancia de sus decisiones y de sus acciones relacionadas con su papel en la sociedad, el fomento de la autonomía personal y el reconocimiento de sus derechos. Por otra parte también se persigue la transmisión de valores solidarios, de igualdad, y la cohesión a través de la creación de redes de apoyo en las distintas CCAA en coordinación con las EAPN desde los territorios. La creación de un Grupo de Expertos en temas de pobreza, exclusión social e igualdad de mujeres y hombres, como motor generador de conocimiento en materia de problemática social de los distintos colectivos en situación de especial vulnerabilidad.

Los principales logros de EAPN en participación durante estos años han sido los siguientes:

- » Impulsar la participación, empoderando a las personas en situación de vulnerabilidad.
- » Implantar procesos de participación en las Redes, entidades y en la propia EAPN-ES.
- » Lograr la sostenibilidad de la misma.
- » Difusión de la problemática social de los colectivos en situación de especial vulnerabilidad para sensibilizar a la población en general.
- » General propuestas de mejora de la situación, incidiendo en la mejora de la calidad de vida de las personas en situación de vulnerabilidad.
- » Potenciar el desarrollo individual y el conocimiento de derechos.
- » Transmisión de valores solidarios, de igualdad y cohesión desde el trabajo en red.
- » Creación de Grupo de expertos en materia de problemática social de los colectivos en situación de especial vulnerabilidad.



- » Crear una metodología de participación innovadora a través de herramientas virtuales (encuestas, web, plataforma de formación online, consultas telemáticas, utilización de las NTIC,...)
- » Escala de participación real, en sus vidas y en sus entidades motor.
- » Participación horizontal.
- » La modificación estatutaria de la propia EAPN-ES para posibilitar dicha participación.
- » El mantenimiento de un Grupo Estatal de participación de personas de forma estable.

Todos estos logros no hubieran sido posibles sin la creación de espacios que posibiliten la participación de estas personas para actuar sobre las políticas sociales que repercuten en sus vidas y en su día a día. Los más destacados son:

- » Grupos de participación de las distintas Redes autonómicas
- » Encuentros de participación Autonómicos
- » Encuentros de participación Estatales
- » Encuentro Europeo de participación
- » Grupo Estatal de Participación
- » Seminarios
- » Foros de debate

Además EAPN-ES cuenta con diferentes recursos orientados al fomento de la participación de los colectivos más vulnerables:

- » Contacto permanente con los distintos grupos de participación a través del Grupo Estatal de participación, promoviendo y coordinando las acciones en torno a los espacios en los que existe la participación de personas.
- » Dinamización estatal desde EAPN España gracias a la contratación de una persona con experiencia en pobreza y exclusión social que se encarga de coordinar, facilitar y promover la participación en las distintas redes del territorio español.



- » Web de participación y el apoyo de las personas responsables en comunicación de la red para transmitir y visibilizar el contexto participativo así como las acciones que se llevan a cabo.
- » La renovación y puesta en marcha de la plataforma de teleformación de EAPN-ES

## »» Definición de participación

Como se comentaba más arriba, los informes señalan que, en términos generales, la democracia en el mundo se mantiene razonablemente en pie. La siguiente ilustración, tomada del informe sobre la democracia en el mundo en 2017 de la organización IDEA Internacional, muestra las estrategias que utiliza para protegerse de las presiones. Una de ellas es la participación social que trata de superar el retroceso que supone la crisis de representatividad.

**Ilustración 1. Democracia bajo presión: respuestas resilientes.**  
Fuente: IDEA Internacional. 2017



Aumentar las posibilidades de que la ciudadanía diga lo que piensa de forma directa, superando la representación, puede facilitar no sólo una mejor atención a sus necesidades, sino también la rendición de cuentas de las instituciones encargadas de ello<sup>16</sup>.

Para hablar de participación ya no resultan útiles las definiciones al uso. Participación –como ocurre con innovación- puede ser uno de los conceptos esencialmente impugnados (‘contested concepts’) por abuso en su utilización. Se admite que hay distintos espacios para participar (lo social, lo comunitario, lo político, lo económico, etc.), que para algunos se requieren condiciones administrativas (por ejemplo, para la participación política) y que se puede participar de muchos modos y maneras.

No se entrará aquí, por lo tanto a definir el término, pero sí, a establecer como premisa que la participación tiene relación con el poder o, como se analizaba en otro documento de EAPN<sup>17</sup>, con la potencia (entendida como ‘poder hacer’) pero podría vincularse también al anteriormente citado concepto de agency, en la medida en que la participación puede modificar las estructuras. En cualquier caso, tomar parte es poder tomar decisiones en una u otra medida. En el fondo, con la participación lo que se pretende es influir para transformar la agenda política, las relaciones sociales y las estructuras de poder que las sustentan.

## »» Sujetos de la participación: la base social

Para enfocar de qué participación se habla en este documento es necesario pensar primero quién es el sujeto de la participación a futuro, es decir, quien o quienes no tienen poder ahora y se busca que lo tengan. En ese caso, aquí se propone –siguiendo su plan

---

16. A modo de ejemplo, Naciones Unidas anima al desarrollo de los sistemas de gobierno electrónico en uno de sus indicadores para los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

17. Foro de debate 2: Participación para la inclusión y la transformación social. EAPN-ES. 2012.



estratégico (tabla 2)- que el sujeto de la participación sea la base social de EAPN.

Por base social se entiende un conjunto de actores que en sí mismos son muy diversos. No es posible caracterizarlos y la tipología más aproximada sería: personas que trabajan en organizaciones asociadas a EAPN-ES (de forma remunerada o voluntaria), personas de colectivos, movimientos sociales, comunidades, etc., y personas beneficiarias del trabajo de las organizaciones en situación de pobreza o de exclusión social. Es un concepto amplio de base social porque no tiene relación con vínculos formales sino con vínculos simbólicos.

**El principal de estos vínculos simbólicos es: compartir un diagnóstico sobre los problemas y necesidades sociales y tener la disposición de aportar soluciones, capacidades, habilidades y conocimientos para avanzar en ellas.**

Al pensar en participación quizá la primera imagen que se viene a la cabeza es la de un grupo de personas debatiendo o trabajando en grupo. La participación tiene una dimensión eminentemente grupal. Y es que la participación, como proceso social que es, se suele ejercer y practicar en grupo. Esta dimensión grupal tiene múltiples ventajas tanto para las personas que integran esos grupos como para la comunidad en su conjunto.

Esto es especialmente importante cuando hablamos de personas en situación de exclusión o vulnerabilidad social, ya que la participación grupal puede brindar a las personas redes de apoyo, un espacio de empoderamiento y desarrollo personal y social. A menudo, trabajando con personas afectadas por situaciones de exclusión o por determinadas problemáticas en concreto (dependencia a sustancias, diversidad funcional, enfermedad propia o de algún familiar, etc.), se intenta dar el salto de lo individual a lo colectivo, es decir, potenciar la participación de estas personas en espacios grupales donde poder compartir y analizar su realidad, encontrando una red de apoyo con la que llegar a comprender mejor la propia situación y la del resto de las personas del grupo.



La participación de personas en procesos grupales conlleva un buen número de ventajas asociadas, tanto a nivel terapéutico en el propio proceso de la persona, como en las esferas social y comunitaria. El trabajo grupal dota a las personas del llamado sentido de comunidad o pertenencia, una red de relaciones de apoyo mutuo de la que uno puede depender. Este aspecto es clave ya que dota a las personas de sentido de influencia, integración y satisfacción de necesidades y una conexión emocional compartida. También, la dimensión del trabajo grupal contribuye al refuerzo y al reconocimiento social de la persona, así como contribuye a trabajar la percepción de control y autoeficacia de la persona.

El desarrollo grupal no sustituye al desarrollo individual, todo lo contrario, lo acelera, lo enriquece, lo potencia. De aquí que, aún en la didáctica grupal, el trabajo individual sea el cimiento en que se sus-tenta todo cambio y aprendizaje. Por eso toda técnica grupal debe iniciarse con un trabajo individual. Estas ventajas y potencialidades de la dimensión grupal podrían ser así mismo principios que guían la intervención social posterior.

Que las personas se conviertan en sujetos activos de cambio y transformación (tanto de su propia situación como la de su contexto social) es lo que Paulo Freire denominó “concientización”. La concientización, según Freire, es un proceso de acción cultural a través del cual las mujeres y los hombres despiertan a la realidad de su situación sociocultural, avanzan más allá de las limitaciones y alienaciones a las que están sometidos, y se afirman a sí mismos como sujetos conscientes y co-creadores de su futuro histórico (Freire, 1974).

Los llamados grupos de apoyo o autoayuda son un referente muy interesante del trabajo grupal. Si bien son grupos a menudo autorregulados por las propias personas que los conforman pueden darnos algunas pistas y objetivos como facilitadores a la hora de trabajar el fomento de la participación en grupos, sobre todo cuando lo hacemos con personas en situación de pobreza o exclusión.

En los grupos de autoayuda se unen personas que sufren la misma pro-



blemática o situación. Los contenidos y la forma de trabajo son determinados por los propios miembros. Exigen su colaboración activa y continúa y requieren del deseo de cambiar algo de su propia situación, de intercambiar experiencias con personas que tienen problemas similares.

Los miembros de grupos de autoayuda se comunican de igual a igual y en ellos se obtiene información, comprensión y mejora de la autoestima. Fomentan el crecimiento y autorrealización de sus integrantes a través de compartir experiencias personales y favorecer la comunicación, fomentando así el apoyo emocional y la confianza en cada uno de los miembros del grupo.

En esta definición de los grupos de ayuda mutua encontramos algunas de las claves de la participación grupal que se abordarán más adelante: el diálogo igualitario, el trabajo en torno a los centros de interés de las personas, el apoyo social y emocional del grupo, la toma de conciencia de la propia situación, entre otras.

Estas son algunas de las VENTAJAS Y POTENCIALIDADES de abordar la participación de las personas en situación de exclusión desde la dimensión grupal:

- » Compartir con otras personas una problemática parecida hace que comprendamos mejor nuestra propia situación.
- » Nos sentimos acompañadas en nuestro proceso (los efectos psicológicos de esto pueden ser muy potentes).
- » Generemos redes de solidaridad y apoyo mutuo entre las personas afectadas.
- » Reduce la situación de exclusión social (la ausencia de redes de apoyo ahonda en la exclusión), minimiza el aislamiento social.
- » Encuentra soluciones prácticas a necesidades cotidianas: cuidado de menores o mayores, proyectos de autoempleo. etc.
- » Convierte a las personas en sujetos activos de transformación: se genera toma de conciencia y politización y la persona se suma a procesos de lucha y transformación.



## »» Dimensiones de la participación

---

Para alcanzar cierto grado de concreción se pueden definir las dimensiones de participación que son importantes para EAPN-ES en estos momentos en coherencia con su plan estratégico.

En ese sentido, las dimensiones de la participación de la base social de EAPN-ES son tres:

1. En las decisiones que afectan a sus necesidades micro. Esto tiene que ver con la incorporación o profundización en metodologías participativas en la detección de necesidades, planificación y gestión de recursos desde planes, programas, proyectos, etc., en los distintos niveles territoriales.
2. En las decisiones sobre cuáles son las necesidades meso y macro prioritarias sobre las que la organización ha de poner el foco. Esto supone incorporar en la organización el debate sobre las necesidades y problemas emergentes (que surgen de la dimensión micro) para valorar posiciones colectivas. Se trata de sumar a la agenda de incidencia política –estrategia esencial de EAPN– nuevas ideas de nuevas personas con nuevas propuestas.
3. En las estructuras que se organizarán para garantizar la eficacia de la acción. Es decir, en las decisiones sobre quiénes, cómo, cuándo y dónde van a trabajar para avanzar en las propuestas de cambio sobre los problemas identificados en las otras dos dimensiones de la participación.





Tabla 2. Eje estratégico sobre participación en el Plan Estratégico de EAPN-ES 2017-2019

Eje Estratégico 3 Participación y base social		
Objetivos Estratégicos:	Objetivos Específicos:	Indicadores:
3.1. Promover y fortalecer la participación de las personas en situación de pobreza y exclusión social (PEP) en las actividades, en las estructuras y en los órganos de decisión de la EAPN y de sus organizaciones.	3.1.1. Diseñar e implementar modelos de participación de las personas con experiencia en pobreza en las estructuras y órganos de gobierno de EAPN y sus organizaciones.	Modelos diseñados e implementados
	3.1.2. Promocionar la participación de las personas en situación de pobreza y/o exclusión social en actividades en las que participe u organice EAPN.	Actividades en las que participan PEP y tipo de participación
	3.1.3. Desarrollar un modelo innovador que fomente el empoderamiento de las PEP.	Desarrollo del modelo de participación a implementar en EAPN-ES
3.2. Facilitar el acceso y la participación de la ciudadanía y de los movimientos sociales en EAPN en los distintos niveles territoriales.	3.2.1. Crear espacios de diálogo, debate y trabajo conjunto con líderes locales, asambleas de barrio, movimientos vecinales, centros educativos y sociales, y otros actores comunitarios.	Espacios de diálogo, debate y trabajo conjunto creados
	3.2.2. Generar, desarrollar e implementar canales, métodos y espacios que permitan la participación de la ciudadanía y de los movimientos sociales en EAPN.	Canales, métodos y espacios desarrollados
	3.2.3. Impulsar la creación de un Consejo Asesor Externo, integrado por personas de reconocido prestigio en el ámbito de las políticas sociales y la lucha contra la pobreza y la exclusión.	Creación del Consejo Asesor Externo

## Condicionales necesarias para que las personas con experiencia en pobreza o en riesgo de exclusión participen en propuestas de democracia deliberativa

- 1. Seguir creando foros para la participación.** Para ello, es importante tener en cuenta los horarios y momentos de las personas participantes.
- 2. Cuidar el vocabulario para que los mensajes sean comprensibles,** hay que tratar que los mensajes lleguen al mayor número de participantes y hay que intentar evitar el uso de un lenguaje excesivamente técnico.
- 3. Hay que mostrar la importancia de la participación y sus beneficios reales.** Hay que tener en cuenta que estas personas tienen, muchas veces, serios problemas personales y urgencias que les preocupan más y que requieren toda su atención y concentración.



4. Cuando una persona ya está participando se le debe **ayudar con información, pero NO guiando su opinión**. Esto lleva a que en poco tiempo sientan una extraña sensación de estar demasiado tutelados en su participación.
5. **Fomentar, facilitar y acompañar a las personas participantes en las iniciativas que puedan tener** en cuanto a participación ciudadana, aunque surjan paralelas a sus redes o entidades de participación habitual.
6. Cuando se habla de Innovación es imposible desvincularse de lo digital por tanto **una condición imprescindible es el acceso, conocimiento y manejo de la ofimática y de sus herramientas**.
7. El principal condicionante para ejercer el derecho a la participación política, es la **garantía de que sean respetados todos los derechos fundamentales, sobre todo los sociales y económicos**.
8. El segundo condicionante es la **ausencia de regulación actual por ley de la participación social democrática**.
9. Una de las condiciones para la innovación aplicada a la participación social es la **colaboración necesaria entre el proceso participativo y la administración pública responsable de aplicar las propuestas que se generen**.
10. Hay que **incluir a las entidades del Tercer Sector en los procesos de diálogo social y en los procesos de debate y de toma de decisiones sobre la aplicación de las diferentes políticas sociales**.
11. Consideraría primario un **mínimo de precondiciones en cuanto a las necesidades básicas**. Esas que siempre nos remiten a A. Maslow. Y a su pico de la pirámide “llegar a ser lo que puedas ser”.
12. También **que el proceso de propuestas de la democracia deliberativa respete los últimos pasos de la Escalera de Participación de Sherry Arnstein**, para que en las sucesivas reuniones se formalice una participación que tenga potencia (poder de) y agencia (posibilidad de).



- 13. El peligro más básico es el de que entre técnicos, PePs y “policy makers” no se entiendan por utilizar una jerga demasiado profesional o politizada** que no transmita la información decisiva para la participación en la democracia deliberativa.
- 14.** Lo primero es **tener unas necesidades básicas cubiertas** (vivienda, comida...).
- 15.** Segundo, **que todas las opiniones que se expresen sean tenidas en cuenta** y durante el proceso participativo **mostrar los logros de la participación**.
- 16. Explicar y fomentar la participación tanto en la educación formal** (institutos, universidades) **como en la no formal** (curso de formación de entidades sociales).
- 17.** Al ser innovación social creo que es importante una **alfabetización informática y tecnológica** para poder usar los medios tecnológicos para llegar a zonas que no podemos llegar (zonas rurales).
- 18. Informar continuamente y de manera activa** de la existencia de esta vía democrática y deliberativa.
- 19.** Llevar a cabo una **campaña informativa** de manera periódica al público en general, que informe de manera clara y directa de la existencia de esta vía de participación de la ciudadanía **mostrándose también** en dicha campaña los **objetivos que se han conseguido a lo largo del tiempo**.
- 20. Acercamiento de las entidades sociales a las plataformas ciudadanas y que se realice una colaboración con ellas.**
- 21.** Sería positivo **hacer ciclos de ayuda al empoderamiento de estas personas como primer paso para fomentarles y facilitarles su participación en la democracia deliberativa**.
- 22. Emplear siempre un lenguaje sencillo y entendible** por todo tipo de personas tanto en los textos como en las charlas.
- 23. Favorecer foros online que capten la participación de grupos sociales** que a través de otros medios les sería imposible hacerlo o sería muy difícil llegar a estos grupos (jóvenes, personas con problemas de movilidad, etc.).



24. Hay leyes o normas que actualmente impiden u obstaculizan la participación social fuera de las vías preestablecidas hasta ahora.
25. Es necesario una **educación a la ciudadanía en materia política** con un lenguaje sencillo ya que muchas veces las explicaciones son de difícil comprensión.
26. Por otra parte, **el empoderamiento como ciudadanía y el tener datos tangibles de que las propuestas son llevadas a cabo darían pie a una mayor participación en la parte política.**
27. **Modificar o adaptar el lenguaje** (que en ocasiones es demasiado técnico), pero ya no sólo por las personas en exclusión sino por todos y todas; nos perdemos en los tecnicismos y dejamos de lado el principal objetivo.
28. **Todavía hay ciertos prejuicios con las personas que se encuentran en exclusión**, cuando la mayoría se ha visto abocada a esta situación por cuestiones económicas.
29. Hay que **hacer que las propuestas que se generan en los espacios de participación lleguen a las personas que toman las decisiones.**
30. **Fomentar procesos públicos de debate, en condiciones de igualdad** porque son las personas con experiencia en pobreza o en riesgo de exclusión las que tienen una percepción más clara de cualquier asunto relacionado con ellos/as.
31. Cuando las actividades participativas han tenido éxito, ha sido cuando realmente han supuesto una **verdadera participación de las personas en todo el proceso de diseño y desarrollo.**
32. **Existen herramientas útiles para la participación de la ciudadanía. Lo que necesitan es estar más a la vista** de la persona de a pie, y esta a su vez, contar con la información necesaria que le permita participar en igualdad de condiciones.
33. **Crear espacios verdaderos de participación, dónde las personas se sientan libres de transmitir lo que piensan**, sin tener miedo a que le juzguen.



- 34. Adaptar el lenguaje, a las diferentes realidades culturales, académicas, lingüísticas...** La comunicación es el principal medio para fomentar la participación, por lo que tenemos que hacernos entender y adaptar el lenguaje a todas las realidades y diversidades.
- 35. Utilizar las nuevas tecnologías, como las redes sociales, para llegar a todos los públicos y fomentar su participación.** Relacionado con esto fomentar los **espacios públicos de acceso a internet**, con el fin de reducir la exclusión tecnológica que puedan estar viviendo las personas que no tengan los medios económicos para costearse un móvil, ordenador, acceso a internet...



## »» Objetivo marco

---

Y, por último, también se puede plantear un objetivo marco, entendiendo por el mismo, un horizonte compartido también con otros actores, no sólo los que participen en EAPN-ES, que puede servir para crear alianzas, compartir, etc. En este caso el horizonte puede ser una sociedad que asuma y practique los principios y valores que defiende EAPN-ES, y que son (en su plan estratégico):

- » Dignidad
- » Defensa de derechos
- » Justicia social
- » Pluralidad
- » Participación
- » Independencia
- » Transparencia
- » Compromiso
- » Igualdad
- » Diversidad
- » Equidad

## »» Prisma de la innovación social

---

*La innovación social se describe como algo útil y positivo en un contexto de nuevos desafíos. Queremos subrayar la importancia de un enfoque basado en el derecho a las prestaciones sociales. La innovación puede ser bienvenida, pero es más importante que los derechos de la gente que lo necesita estén garantizados.*



*El paquete de inversión social. Posición de la Confederación europea de sindicatos, adoptada en la reunión ejecutiva extraordinaria del 23 abril 2013*

*Para empezar no hay unanimidad sobre si realmente esta situación afecta a los sistemas de bienestar europeos. En general la mayoría de los ponentes aceptan el efecto de la globalización sobre la UE y sobre las estrategias de crisis. Sin embargo existe la percepción de que la principal amenaza a la sostenibilidad de los sistemas de protección social de la UE no deriva de la competencia de los países en vías de desarrollo sino de la necesidad de asegurar su propia sostenibilidad ante una perspectiva demográfica con efectos inmediatos (principalmente envejecimiento poblacional).*

*Taller de expertos sobre El empleo y la dimensión social en la Estrategia UE 2020 (2010).*

*La innovación recoge el mar de problemas, quiere interpretarlos desde un concepto fuerte -quizá utópico- que se basa en la capacidad de transformación de los individuos, las sociedades y las instituciones, en la explotación de valores y prácticas asociadas con la creatividad, la búsqueda de soluciones y en ofrecer salidas a la competitividad, la productividad, el bienestar, la calidad de vida, la confianza, el respeto o la atención. Dicho de otra manera, es la voz que auspicia salidas con el consiguiente enfrentamiento con el presente.*

**Ander Gurrutxaga. La luz de la luciérnaga. (2010)**

**Innovar** es un concepto ligado a cambio. María Moliner, lo define como: “Introducir novedades en alguna cosa” y lo relaciona con “cambiar, descubrir, explorar, inventar, original, reformar”. Dice que su término antiguo era renovar, una palabra que significa: “Dar otra vez actividad, fuerza, intensidad o validez a una cosa decaída, envejecida, olvidada, etc.”

Consultar el diccionario es muy ilustrativo. En este caso, pareciera que el término innovar estuviera a un tris de ser sinónimo a su vez de *gatopardismo*, “...una de esas batallas que se libran para que todo siga como está”, recordando a Lampedusa. Hay que tratar de que no sea así.



## »» Evolución del término

La propia gestación y evolución del concepto ‘innovación’ es un ejemplo de innovación: conceptualiza en momentos distintos que para crecer hay que cambiar y que dicho cambio supone rupturas más o menos radicales. Pero, en cualquier caso, la innovación de la que se habla hasta finales del siglo XX se refiere a la innovación tecnológica aplicada a la industria manufacturera y sólo en el siglo XXI se ha empezado a profundizar en la innovación en otros sectores.

El término innovación social ha crecido durante los siglos XX y XXI. Veamos algunas fechas clave:

Algunos autores lo remontan al concepto de ‘invención social’ de Max Weber en 1920, retomado por James Coleman en 1970, “para dar cuenta de la aparición de nuevas formas organizadas de relación social”, relacionadas con el ecologismo, el feminismo, el pacifismo y los movimientos sociales que explotaron en ese periodo.

En Europa (España incluida), se extendió en los años 80 del siglo XX, con el declive de la idea del desarrollismo modernista y el inicio del movimiento verde y ‘alternativo’, especialmente en Alemania.

Desde el año 2000, con internet y las plataformas digitales, las demandas e iniciativas ciudadanas ante los estados encontraron nuevas herramientas y la innovación social fortaleció su institucionalización a partir de la creación de institutos y departamentos en las universidades del mundo.

*Innovaciones sociales son ideas nuevas que funcionan.*

**Geolf Mulgan, de la Young Foundation británica**

A partir de 2009, la Unión Europea comenzó a incluir la innovación social como eje transversal en los programas comunitarios de empleo y cohesión social, reenfocando los fondos del Fondo Social Eu-





ropeo. La Social Innovation Europe trabajó entre 2011 y 2013. De un encuentro de 2011, surgió la denominada Declaración de Viena, que ya afirmaba que la innovación debía preocuparse por la integración social y la igualdad de oportunidades y que las innovaciones más urgentes e importantes del siglo se llevarían a cabo en el ámbito social.

*Innovaciones sociales son nuevos conceptos y medidas para resolver problemas sociales que son aceptadas y utilizadas por los grupos sociales afectados.*

**Joseph Hochgerner, director del Zentrum für Soziale Innovation**

En ese contexto, se ha tratado de definir la innovación social por múltiples personas expertas desde ámbitos como la economía, la sociología, la educación, etc. Pese a estos avances, “innovación social” sigue siendo un concepto en construcción en la medida en que no está muy clara su diferenciación con la innovación tecnológica o el emprendimiento social, ni tampoco cómo valorar en qué medida incide realmente en cambios sociales.

## **Características de la innovación social**

---

Pese a que aún le queda recorrido a la definición del término, para profundizar en él podemos destacar aquellos aspectos en los que hay consenso sobre las características de la innovación social.



Es una práctica, más que una teoría	Involucra a quienes tienen los problemas	Identifica necesidades cubiertas, para ahorrar recursos
Relaciona todo, desde el contexto a las incidencias concretas	Redefine el relato social del problema	Busca colaboración de otros sectores
Genera estructuras abiertas al cambio	Considera alianzas complementarias, no coincidentes	Provoca acuerdo social o identifica inercias y reticencias
Inventa soluciones aprendiendo de las anteriores	Se dota de capacidad para mantener la acción	Incide positivamente en la sociedad, crea valor

### 1. La innovación social más que una teoría es una práctica.

El acento se pone en actuar con planteamientos teóricos de cambio –nada hay más práctico que una buena teoría, que decía el psicólogo Kurt Lewin- pero sin miedo al fracaso. Este puede no serlo si se considera una nueva etapa del aprendizaje. No hay recetas para el éxito de propuestas innovadoras porque las condiciones para que se generen son volubles. El asunto es que la innovación no siempre se puede planificar porque depende de conocimientos, creatividad, alianzas, redes y, también, azar.

En cualquier caso, lo que los modelos de éxito demuestran es que lo pragmático tiene que estar asociado a un esquema de valores y a lo que este anuncia por utópico que parezca. Uno de esos valores debe ser la responsabilidad. Es interesante en ese sentido, una de las tesis que sostiene Ander Gurrutxaga: “lo que sostiene lo extraordinario de la creatividad innovadora está en



la cotidianeidad de las buenas prácticas. Los lemas de la ruptura que propongo son: hacer bien lo que se sabe hacer, hacer bien lo que se debe hacer y hacer bien lo que hace el bien”.

## **2. Involucra a quienes tienen los problemas y diferencia entre problemas relevantes y problemas emergentes.**

El proceso de innovación se concentra en las fortalezas de las personas y en su conocimiento de la realidad. Este enfoque de capacidades defendido por el economista Amartya Sen es una teoría económica que pone el centro de atención en lo que las personas son capaces de hacer relacionándolo con la libertad de elección, el empoderamiento y la calidad de vida.

Por esa razón busca la implicación de las personas afectadas no sólo en la definición de los problemas, sino también en las soluciones. Pero, al mismo tiempo, sabe separar qué problemas necesitan una solución urgente y cuáles son nuevos y se están generando por no atender necesidades que, de momento, siguen latentes.

## **3. Sabe identificar necesidades cubiertas y no gastar más recursos en ellas.**

Parte del análisis de los problemas es distinguir entre aquellos que son necesidades no cubiertas y los que derivan de necesidades mal cubiertas. Pero en cualquier caso se debe averiguar qué recursos se han movilizad, a quiénes afectan, en qué medida paliar el problema, etc. Es decir, todo un ejercicio de identificar las respuestas existentes más allá de que estas no sean del todo correctas o satisfactorias.

Pero, además, es preciso un análisis sobre la idoneidad de las necesidades expresadas cruzando el criterio de que éstas son siempre subjetivas y culturales, con otros como la sostenibilidad ambiental, la eficiencia de los recursos, la igualdad, etc. En ese camino, es posible que haya necesidades cubiertas de forma suficiente y que lo que esté emergiendo sean innecesarios – o insostenibles- deseos insatisfechos.



#### 4. Relaciona los niveles macro, meso y micro de las situaciones.

Señala Ander Gurrutxaga que “no se conoce proceso alguno con y de éxito donde estos ‘ingredientes’ no se hayan presentado (...) no se pueden obtener resultados en ámbitos concretos si éstos no desatan y extienden las posibilidades a otros ámbitos y escalas, y si unos y otros no aprenden de las sinergias, se interconectan y se hacen independientes (...) es la capacidad de transformar la realidad dándole carácter interconectado donde todo y todos adquieren valor en sí mismos, lo que permite citar y analizar el éxito de las innovaciones”.

En resumen, es necesario enmarcar las situaciones en su contexto más general y también en sus incidencias más concretas y tratar de que la actuación innovadora tenga en cuenta todos los niveles para actuar sobre ellos.

#### 5. Redefine aspectos simbólicos de la situación problemática

En muchos casos, se encontrarán que tanto los problemas como sus soluciones están predefinidos y asumidos en un relato colectivo. Además, habrá ocasiones en las que el discurso concluya con que no hay una solución viable. Para buscar respuestas innovadoras, es preciso construir nuevos conocimientos y relacionarlos, de tal manera que las personas involucradas elaboren otro relato sobre el problema haciendo visibles causas, responsabilidades, consecuencias y posibles respuestas. Este nuevo discurso es parte de la innovación que debe procurar herramientas para que cale en la sociedad.

En resumen, el proceso de innovación tiene una fuerte componente educativa para quienes participan en él ya que toman conciencia de problemas y necesidades, profundizan en sus causas y consecuencias de manera crítica, las relacionan en distintos niveles, generan o modifican las propuestas de solución, las asumen como propias desde la responsabilidad de ponerlas en marcha y dan noticia de ellas al conjunto de la sociedad.



## **6. Busca la colaboración de otros sectores, no sólo del tercero. No rehúye del papel que tiene el Estado, ni del papel actual del mercado.**

Lo que provoca es un cambio en la relación de todos estos actores. Si el tercer sector ha sido dependiente en muchos casos de la iniciativa de la Administración, o si el mundo de la empresa no ha tenido en cuenta sus responsabilidades sociales o ha mirado al tercer sector por encima del hombro, estos son escenarios que superar. Bascula el peso del liderazgo y de la propuesta.

La innovación social no va a terminar con el sistema capitalista porque se integra en él, pero puede incorporar modelos económicos y sociales más justos desde la cooperación y la colaboración de todos sus responsables en todas sus responsabilidades (aunque, claro está, señalando las que cada actor ha de asumir inevitablemente).

## **7. Genera infraestructura organizativa que permite hacer converger las prácticas y las propuestas de solución.**

Una condición para que la innovación se establezca y, por tanto, produzca un cambio, es que tenga el apoyo de una infraestructura organizativa -entendida como el conjunto de objetivos, normas, procedimientos y cultura consensuado por los distintos actores- que sea abierta a nuevas prácticas y propuestas. Como señala Gurrutxaga, no es suficiente el capital humano, sino que es preciso crear ecosistemas, espacios creativos e innovadores, que aúnen las 3T: tecnología, talento y tolerancia.

## **8. Esa infraestructura considera alianzas complementarias no sólo coincidentes.**

La innovación social ha de dotar de capacidades a las personas para actuar con valores de cooperación, confianza y reciprocidad, creando una nueva cultura de relaciones colaborativas independientes del estatus de cada entidad que participe, sea de la Administración, de la iniciativa social o del mundo de la empresa. Se interconectan elementos aparentemente desco-



nectados creando en su relación soluciones más complejas o con actores diferentes. Estas ‘nuevas relaciones’ son un buen caldo de cultivo para soluciones innovadoras porque sus miradas diversas facilitan respuestas no esperadas.

### **9. Provoca acuerdo social en torno a las respuestas o, al menos, aprende a identificar inercias y superar las resistencias.**

Dice Xavier Martínez-Celorrio que “(...) buena parte del esfuerzo de las acciones de innovación social es resiliente, es decir, ha de superar adversidades y negativas sin desfallecer. Por eso tienen valor y prestigio como innovadoras, puesto que ponen de manifiesto soluciones que la política pública no había imaginado y contra las cuales acostumbra a reaccionar de forma defensiva”. Es decir, se refuerza la idea de que en la innovación no existen fracasos, sino pasos de los que aprender.

### **10. Reconduce o inventa nuevas soluciones aprendiendo de las anteriores.**

En los proyectos se diferencia entre iniciativas de innovación social e innovaciones sociales que son los resultados exitosos de aquellas. Lo innovador no tiene por qué ser nuevo. La mayoría de las innovaciones provienen de experiencias ya desarrolladas en otros sectores, políticas, territorios, etc. En relación con este aspecto, la innovación tecnológica puede ser una herramienta de la innovación social, aunque no siempre sea imprescindible. Nadie duda, por ejemplo, de que una innovación tecnológica que mejore la atención médica es, evidentemente, beneficiosa para la sociedad; pero también puede serlo para un colectivo vulnerable una nueva manera de utilizar los recursos sociales asociados a los cuidados y que no requieran de una gran inversión tecnológica.

### **11. Se dota de capacidad para sostener la acción (infraestructura, autoridad, consenso y viabilidad).**

Los procesos de innovación no son puntuales. Pueden iniciarse con actuaciones puntuales (iniciativas de innovación), pero han



de saber generar su propio sistema de sostenibilidad (innovaciones sociales como resultado): mejorando su infraestructura organizativa, aumentando las capacidades instaladas para llevarla a cabo, buscando e incrementando el acuerdo en torno al relato del problema y las propuestas para resolverlo; y asegurando su viabilidad económica, por lo que la innovación también pasa por alternativas de financiación, organización y, en su caso, producción, distribución y consumo.

Un aspecto que se aprende de las iniciativas de innovación desarrolladas es que éstas son tanto más sostenibles en la medida en que son compatibles y están conectadas con sus entornos institucionales, culturales y normativos.

## **12. Incide positivamente, creando valor, en la sociedad, en el bienestar de las personas, en la economía y el medio ambiente.**

La innovación social debe generar ‘retornos’ y eficacia cuyo impacto es valor social, no beneficio privado, sino beneficio público hacia el bienestar. Este es un elemento común en todas las reflexiones sobre la innovación y al que se vinculan teorías y experiencias, por ejemplo, la economía del bien común promovida por Christian Felber. Por supuesto, no siempre el beneficio es para el conjunto de la sociedad, puede ser sólo para una parte de esta. Debe ser la organización promotora la que identificando el objeto de innovación defina qué parte.

A pesar de todo lo anterior, la experiencia de sistematizar la innovación social y valorar su impacto es aún un camino por recorrer. Todavía no se comprenden completamente, ni desde la política, ni desde el ámbito académico, cuáles son las condiciones bajo las cuales las iniciativas innovadoras se desarrollan, florecen y sostienen y finalmente conducen a la innovación y al cambio social.



## »» Intentos de definición

La innovación, como ya se ha comentado, es innata al ser humano, pero como concepto tiene raíces en lo que el filósofo Schumpeter en su libro *Capitalismo, socialismo y democracia*, de 1942, denominaba “destrucción creativa”. Para este autor, se trataba de un hecho esencial para el capitalismo, mediante el cual la economía de mercado sólo crece cuando se destruyen viejas empresas y modelos de negocio con nuevos productos que resultan de la innovación de ‘los emprendedores’. Habla de innovaciones ‘radicales’ que dan lugar a cambios bruscos e importantes, mientras que hay también innovaciones ‘incrementales’ que alimentan continuamente el proceso de cambio y que son las más comunes.

El término en realidad provenía de un sociólogo alemán, Werner Sombart<sup>18</sup>, que a su vez, se había basado en el Manifiesto Comunista que Marx había publicado en 1948<sup>19</sup>, aunque también Mijail Bakunin había escrito en un artículo en 1842, aquello de “la pasión por la destrucción es también la pasión creativa”<sup>20</sup>.

El término “destrucción” genera polémica en un mundo actual ya esquilado y, por esa razón, se pasa a hablar de “innovación responsable” para centrar que sólo lo es aquella que “realiza una contribución neta positiva a la función de sostenibilidad”<sup>21</sup>.

18. Lo desarrolla en su libro *Guerra y capitalismo*, de 1913.

19. “La burguesía no puede existir sin estar constantemente revolucionando los instrumentos de producción; de ahí las relaciones de producción y con ellas toda la relación con la sociedad. La conservación de los viejos modos de producción de forma inalterable era, por el contrario, la primera condición de existencia de las clases industriales más primitivas. La revolución constante de la producción, la perturbación ininterrumpida de todas las condiciones sociales, la inseguridad y la agitación permanentes distinguen la época burguesa de todas las anteriores. Toda relación rápidamente congelada, con todos sus viejos y venerables prejuicios y opiniones se desvanece, y las recién formadas se vuelven anticuadas antes de poder sofisticarse. Todo lo que es sólido se volatiliza, todo lo que es santo es profanado, y el hombre, finalmente, es compelido a enfrentar con sobriedad sus condiciones reales de vida y sus relaciones con los semejantes.” Manifiesto comunista

20. El texto de Bakunin es un artículo en alemán, bajo el seudónimo de Jules Elysard “La reacción en Alemania, fragmento, por un francés”, en la revista *Deutsche Jahrbucher für Wisenschat und Kunst* (Anales alemanes científicos y artísticos) en 1842.

21. Forética (2016)





En resumen, la propia gestación y evolución del concepto de innovación es un ejemplo de innovación: conceptualiza en momentos distintos que para crecer hay que cambiar y que dicho cambio supone rupturas más o menos radicales. Pero en cualquier caso, la innovación de la que se habla hasta finales del siglo XX se refiere a la innovación tecnológica aplicada a la industria manufacturera y sólo en el siglo XXI se ha empezado a profundizar en la innovación en otros sectores.

Un ejemplo de esa evolución es el denominado Manual de Oslo (*Lineamientos para coleccionar e interpretar datos sobre innovación tecnológica*) que la OCDE y Eurostat publicaron por primera vez en 1992. Este documento aportó directrices para la recogida e interpretación de información sobre la innovación realizada por el sector privado y sirvió de base para la primera serie de encuestas de innovación realizadas colectivamente entre los países de la OECD y, posteriormente, en otros países<sup>22</sup>. El Manual se reeditó en 1997 con mejoras de las directrices para elaborar indicadores y añadiendo el aprendizaje del desarrollo de la primera edición. Tanto en 1992 como en 1997, se centró en la innovación tecnológica de producto y proceso. El debate sobre la innovación organizativa, y la innovación no tecnológica en general, sólo fue incluido en un anexo, y, en cualquier caso, se centró en el sector industrial, con una mínima referencia al sector servicios.

Pero ya en el siglo XXI, la edición de 2005 del Manual de Oslo incorpora de pleno al sector servicios y a la innovación organizativa. Ofrece, directrices para recoger información sobre la totalidad de proceso (por ejemplo, actividades innovadoras, gastos e interrelaciones), sobre la puesta en marcha de cambios importantes en la empresa (es decir, innovaciones), sobre los factores que afectan a la actividad innovadora y sobre los resultados de la innovación. En cualquier caso, la innovación se sigue refiriendo a las empresas y de hecho, esta es la definición que de ella hace el Manual de Oslo de 2005:

---

22. Son destacables la Encuesta CIS (*Community Innovation Survey*) realizada por la Unión Europea u otras encuestas comparables en Australia y Canadá que han demostrado que es posible elaborar y recopilar datos sobre el complejo proceso de innovación.



*Una innovación es la introducción de un producto (bien o servicio) o de un proceso, nuevo o significativamente mejorado, o la introducción de un método de comercialización o de organización nuevo aplicado a las prácticas de negocio, a la organización del trabajo o a las relaciones externas.*

Pero ¿sólo innovación en las empresas?, ¿todo lo que resulta de las empresas es positivo socialmente?, ¿los únicos valores de la innovación son la competitividad y la productividad? Sí, son preguntas retóricas.

El término **innovación social** ha crecido de forma paralela durante los siglos XX y XXI.

Algunos autores lo remontan al concepto de ‘invención social’ de Max Weber en 1920, retomado por James Coleman en 1970, “para dar cuenta de la aparición de nuevas formas organizadas de relación social”<sup>23</sup> relacionadas con el ecologismo, el feminismo, el pacifismo y los movimientos sociales que explotaron en ese periodo. En Europa, España incluida, se extendió en los años 80 del siglo XX con el declive de la idea del desarrollismo modernista y el inicio del movimiento verde y ‘alternativo’, especialmente en Alemania. Desde el año 2000, con internet y las plataformas digitales, las demandas e iniciativas ciudadanas ante los estados encontraron nuevas herramientas y la innovación social fortaleció su institucionalización a partir de la creación de institutos y departamentos en las universidades del mundo.

En la Unión Europea a partir de 2009 se lanzaron los primeros documentos para incluir la innovación social como eje transversal en los programas comunitarios de empleo y cohesión social, reenfocando los fondos del Fondo Social Europeo. La Social Innovation Europe trabajó entre 2011 y 2013. De un encuentro de 2011<sup>24</sup>, surgió la denominada Declaración de Viena que ya afirmaba que la innovación debía preocuparse por la integración social y la igualdad de oportu-

---

23. Martínez-Celorio (2015)

24. *Innovating innovation by research: 100 years after Schumpeter*. 19–21 de septiembre de 2011.



nidades y que las innovaciones más urgentes e importantes del siglo se llevarían a cabo en el ámbito social. En la actualidad, existen dos proyectos europeos en el marco del programa Horizon 2020<sup>25</sup> para promover la innovación social entre los países.

En todos los casos las teorías sobre la innovación social evidencian que el PIB no es el único indicador del crecimiento de los países sino que, para considerar la bonanza de un país, también es necesario que sea una sociedad bien gobernada, con capacidad de redistribución de la renta, bajos índices de corrupción, buenos sistemas sanitarios, enseñanza pública obligatoria e inversión en I+D+I<sup>26</sup>.

Ya en 1972, el informe Meadows del Club de Roma advirtió de los límites del crecimiento económico y apuntó el desafío ecológico. Para enfrentarlos harían falta, ‘cambios sociales’, sin embargo, el propio autor<sup>27</sup>, respondía así en 2012 en una entrevista a la pregunta sobre qué balance haría del informe de 1972: “(...) la idea común sigue siendo que no hay límites y cuando demuestras que los hay, te responden generalmente que no es grave porque nos acercaremos a ellos de manera tranquila y ordenada para detenernos suavemente gracias a las leyes del mercado. Lo que demostramos en 1972, y sigue siendo válido cuarenta años después, es que esto no es posible: franquear los límites físicos del planeta conduce al hundimiento”.

No parece por tanto, que se hayan producido los cambios sociales que el informe de 1972 preveía y la innovación social se constituye como una posible respuesta a futuro.

---

25. [Social Innovation Community \(SIC\)](#): dirigido por un consorcio de doce organizaciones europeas, su periodo de ejecución es desde febrero de 2016 hasta 2019. En España, los referentes son Innobasque (la agencia vasca de innovación) y el Grup de Recerca Creativitat, Innovació i Transformació Urbana (CRIT), de la Universidad de Barcelona. [European Social Innovation Competition](#): una especie de competición entre la ciudadanía europea para encontrar soluciones a los problemas sociales que se iniciará en París en marzo de 2018.

26. Gurrutxaga, A. (2013)

27. Dennis L. Meadows (1942) es profesor emérito de la Universidad de Nueva Hampshire, presidente del Laboratory for Interactive Learning, y coautor con Donella H. Meadows, Joergen Randers y William W. Behrens III del celeberrimo Informe al Club de Roma, Los límites del crecimiento. En 2004 se publicó una versión actualizada Los límites del crecimiento: 30 años después (Galaxia Gutenberg, Madrid, 2004).



Con ese contexto, se ha tratado de definir la innovación social por múltiples personas expertas desde ámbitos como la economía, la sociología, la educación, etc.<sup>28</sup>, algunas muy simples como la de Geoff Mulgan de la Young Foundation británica<sup>29</sup>: “Innovaciones sociales son ideas nuevas que funcionan”; o la de Joseph Hochgerner director del Zentrum für Soziale Innovation (ZSI)<sup>30</sup> que reinterpreta el discurso de Schumpeter sobre el papel de los emprendedores en la sociedad con una definición muy directa: “Innovaciones sociales son nuevos conceptos y medidas para resolver problemas sociales que son aceptadas y utilizadas por los grupos sociales afectados”.

Pero sigue siendo un concepto en construcción en la medida en que no está muy clara su diferenciación con la innovación tecnológica o el emprendimiento social, ni tampoco cómo valorar en qué medida incide realmente en cambios sociales.

Para no construir un manual de definiciones, se pueden destacar aquí aquellos aspectos en los que hay consenso sobre lo que es la innovación social:

- » Es un proceso orientado a la satisfacción de las necesidades humanas y a mejorar el bienestar social, las condiciones de vida, el nivel cultural, la igualdad y la inclusión social, o la sostenibilidad ecológica del territorio donde se interviene.
- » Que cambia los modos en que las personas se relacionan entre sí, tanto individual como colectivamente.

---

28. Un ejemplo es la compilación de septiembre de 2012 que realiza Mónica Edwards en su blog. *Innovación: blog sobre invención y creatividad de Tendencias21*. <https://www.tendencias21.net/>

29. La Young Foundation surgió del Instituto de Estudios Comunitarios creado por Michael Young en 1954. Michael Young (1915–2002) fue sociólogo de la educación y un visionario innovador. Creador de la crítica más contundente hacia la meritocracia (*The Rise of Meritocracy*), concepto instituido por él mismo. Fue director de estudios del Partido Laborista y fundador del Institute of Community Studies en 1954 para la reforma social, desde el cual fundó otras 60 entidades. Entre ellas la Open University, la Asociación Británica de Consumidores o Language Line, una compañía telefónica con traductores multilingües para reforzar la inclusión de los inmigrantes.

30. El I ZSI y el Sfs-Soziale Innovation en el ámbito germano son centros de investigación vinculados a los movimientos ‘verdes’ y las alternativas ciudadanas.



- » Posiblemente anclado en un territorio porque es muy importante el papel de la comunidad y los grupos sociales influyentes, instituciones económicas, dinámicas de gobernanza, etc.
- » Que tiene una componente de empoderamiento de las personas que participan en la experiencia innovadora.
- » Que establece nuevas estructuras y organizaciones.

A partir de esas premisas, se puede descender hacia cómo se aplica en la Comisión Europea.

## Lo que dice la Comisión Europea

---

Innovar es un proceso esencial a la historia del ser humano, pero hay momentos en que es imprescindible. En la actualidad, la innovación social es un concepto que adquiere relevancia en el contexto europeo de crisis del sistema de protección y, tal vez por esa razón, se busca en ella la palabra mágica para las políticas sociales.

La Comisión Europea habla de innovar los sistemas de protección social cuando la sociedad se enfrenta a desafíos como el envejecimiento, la elevada tasa de desempleo y la desigualdad creciente, y admite que los presupuestos ligados a la protección social están “sometidos a grandes presiones” que, traducido y sin eufemismos, quiere decir que se reducen a favor de otras partidas. Es lo que tiene el desarrollo y adaptación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y las políticas de austeridad y devaluación interna impuestas desde 2007.

De ahí que el denominado Paquete de inversión social para apoyar la puesta en marcha de la Estrategia UE-2020, busque aumentar la eficacia y la eficiencia de las políticas sociales, porque es una manera de admitir que no se va a invertir más dinero, así que hay que aprovecharlo al máximo con el máximo rendimiento: innovando.



*La innovación es un elemento esencial de la política de inversión social, pues las políticas sociales requieren una adaptación constante a nuevos retos. Así pues, se han de desarrollar e implementar nuevos productos, servicios y modelos, ponerlos a prueba y favorecer al más eficiente y eficaz. Los innovadores de la política social necesitan un entorno favorable para poner a prueba y promover, por ejemplo, nuevos mecanismos de financiación, y para medir y evaluar el impacto de sus actividades.*

*(Insta a los estados miembros):*

- A que diseñen estrategias concretas de innovación social, por ejemplo asociaciones entre el sector público, el sector privado y el tercer sector; a que garanticen un apoyo financiero adecuado y previsible, incluida la microfinanciación; y a que ofrezcan formación, redes y asesoramiento en apoyo de políticas de base fáctica.*
- A que apoyen a los emprendedores sociales proporcionando incentivos para la creación de empresas y para su posterior desarrollo, ampliando sus conocimientos y redes y ofreciéndoles un marco reglamentario capacitador en consonancia con la Iniciativa en favor del Emprendimiento Social<sup>50</sup> y el Plan de Acción sobre Emprendimiento 2020.*
- Explorar y desarrollar modos innovadores de asegurar una financiación privada adicional para la inversión social, por ejemplo mediante asociaciones público-privadas.*



*Los Fondos Estructurales y de Inversiones Europeos, en particular el FSE, el programa Progress 2007-2013, el Programa de la Unión Europea para el Cambio y la Innovación Sociales 2014-2020<sup>31</sup> y el Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados<sup>32</sup>, son instrumentos importantes para los Estados miembros a la hora de poner en ejecución la estrategia expuesta en el paquete sobre inversión social.*

*Los Estados miembros pueden recurrir a los Fondos Estructurales y de Inversiones Europeos para apoyar la puesta en práctica de las orientaciones de actuación expuestas en la presente Comunicación, en especial a través de la innovación social, la economía social y el emprendimiento social.*

*Algunas aportaciones sobre innovación social en la Comunicación de la Comisión Europea: Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020. COM(2013) 83 final*

En resumen, la Unión Europea viene a decir que busquemos la eficiencia porque es la única posibilidad. Sin embargo, atendiendo al

---

31. El [Programa de la UE para el Empleo y la Innovación Social](#) (EaSI) es un instrumento financiero a escala de la UE, cuyo objeto es promover un elevado nivel de empleo de calidad y sostenible, que aporte una protección social correcta, combata la exclusión social y la pobreza y mejore las condiciones de trabajo.

EaSI está gestionado directamente por la Comisión Europea. Reúne tres programas de la UE que entre 2007 y 2013 se gestionaban por separado: PROGRESS, EURES y Microfinanciación Progress.

Desde enero de 2014 esos programas constituyen los tres ejes de EaSI. Sus objetivos son:

- eje PROGRESS (61% del presupuesto total): modernización de las políticas de empleo y sociales
- eje EURES (18% del presupuesto total): movilidad profesional
- eje Microfinanciación y emprendimiento social (21% del presupuesto total): acceso a la microfinanciación y al emprendimiento social.

El presupuesto total para 2014-2020 es de 919.469,000 euros a precios de 2013.

32. El [Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados \(FEAD\)](#) financia medidas de los países de la UE para proporcionar **asistencia material a los más necesitados**. La asistencia consiste en alimentos, ropa y otros productos de uso personal, como zapatos, jabón o champú. Debe ir acompañada de **medidas de inclusión social**, como orientación y apoyo para sacar a esas personas de la pobreza. Las autoridades nacionales pueden también aportar **asistencia no material** a los más necesitados para ayudarles a integrarse mejor en la sociedad. Se han asignado más de **3.800 millones de euros** al FEAD para el **periodo 2014-2020**. Además, los países de la UE deben **cofinanciar** su programa nacional con un **15% como mínimo**



dicho, *cuando la vida te dé limones, haz limonada*, es necesario admitir que la sociedad actual tiene problemas nuevos derivados de la internacionalización, la interconexión, la precariedad laboral, la desigualdad y la degradación ambiental; y que, o innovamos o morimos, que es otro dicho, solo que menos optimista.

## »» Una posible apuesta por la innovación

En una caracterización citada en muchas reflexiones sobre la innovación, Rubén Martínez en 2015 estableció que había cuatro corrientes en la innovación social:

1. La de la cohesión social, centrada en la figura del emprendimiento social para complementar un escueto estado de bienestar.
2. La empresarial centrada en el valor social de las intervenciones de responsabilidad social empresarial (RSE).
3. La socioecológica tratando de cambiar las instituciones que crearon los problemas, transformando los flujos de autoridad, generando resiliencia entre la población afectada, manteniendo la identidad disruptiva de los procesos innovadores.
4. La de inclusión social y nueva gobernanza con una respuesta creativa y comunitaria que aporta 'desde abajo' soluciones incluyentes a procesos de exclusión generados por las políticas neoliberales. En unos casos la innovación refuerza la solidaridad y en otros, democratiza las relaciones de gobernanza. También en otros casos, no se producen transformaciones reales y duraderas.

¿En cuál o en cuáles se incorporarían las iniciativas de EAPN-ES? Esa es una decisión previa que enmarcará el tipo de innovación por el que trabajar. Realmente, al hablar de participación social, todas son idóneas, en la medida en que se busca que la población afectada se sume





a los procesos de decisión sobre su propio bienestar –que pueden ser de emprendimiento social o de colaboración con la RSE- y que para ello, una condición es profundizar en las condiciones de la democracia.

También, las experiencias de innovación social son muy diversas: desde la economía colaborativa, circular y del bien común, el comercio justo, la empresa social, la ingeniería con fines sociales, la banca ética, etc., cuya descripción no es el objeto de este documento pero que se puede encontrar en otros<sup>33</sup>.

¿La cuarta corriente no debiera estar implícita en todos los procesos innovadores que se plantean hacer de la nuestra una sociedad más inclusiva? “Las innovaciones sociales que han mejorado el bienestar de las personas pobres o en riesgo de exclusión” han sido capaces de trascender esta idea desde una doble dimensión:

- » Abordando esta pobreza o exclusión como efecto de un modelo social y económico. Por lo tanto, ampliando el foco (desde esa perspectiva, poniéndolo en el modelo).
- » Ubicando estas personas (y sus necesidades y capacidades) en el centro (partiendo por tanto de ellos y favoreciendo su participación “ejecutiva” en los diversos momentos). Conciliando esta participación con una perspectiva comunitaria.

EL PLANTEAMIENTO ES POR TANTO ESTRATÉGICO Y COMO TAL REQUIERE DE: COMPROMISO, RECURSOS Y PERSISTENCIA EN EL TIEMPO. En el caso de la acción social el compromiso no apunta solo a un vínculo consistente con la innovación planteada y con la naturaleza misional de nuestras actuaciones, apunta también a un claro anclaje en unos valores y una concepción de cuál es la comunidad que queremos.

Este planteamiento, que dibuja un marco en nuestras actuaciones requiere también de la concurrencia de otros factores:

- Ha de dar respuesta a necesidades identificadas y no satisfechas. Vinculada a promover cambios.

---

33. Martínez-Celorrío (2015) realiza una descripción somera de cada tipo de experiencia.



- Una posición frente a la innovación que casi podríamos calificar de actitud. Promover la innovación significa necesariamente tomar riesgos y no considerar el “fracaso” como un error. Posición de apertura. Evitar la repetición.
- La innovación surge de la interacción con personas, dentro y fuera de la organización. Tiene un efecto multiplicador y se ubica en el marco de la sociedad relacional (interacción tercer sector, ciudadanía, administración).
- Requiere de metodología, de sistemática y planificación. Ajuste entre el rigor y la flexibilidad.
- Contempla los conceptos eficacia, eficiencia y creación de valor desde una lógica que no es meramente económica.
- Requiere de un liderazgo que promueva los factores anteriormente mencionados, desde la confianza, dotando los espacios para el trabajo y aprendizaje compartido.

En cualquier caso, es importante centrar qué modelo de innovación social se pretende aunque se aplique a distintos espacios o se incorpore en una u otra corriente. En este documento de trabajo se apuesta por las siguientes características de la innovación social, que se desarrollan a continuación:



Ilustración 2. Características de la innovación social



### 1. La innovación social más que una teoría es una práctica.

El acento se pone en actuar con planteamientos teóricos de cambio –nada hay más práctico que una buena teoría, que decía el psicólogo Kurt Lewin- pero sin miedo al fracaso. Este puede no serlo si se considera una nueva etapa del aprendizaje. No hay recetas para el éxito de propuestas innovadoras porque las condiciones para que se generen son volubles. El asunto es que la innovación no siempre se puede planificar porque depende de conocimientos, creatividad, alianzas, redes y también, azar.



En cualquier caso, lo que los modelos de éxito demuestran es que lo pragmático tiene que estar asociado a un esquema de valores y a lo que este anuncia por utópico que parezca. Uno de esos valores debe ser la responsabilidad. Es interesante en ese sentido, una de las tesis que sostiene Ander Gurrutxaga<sup>34</sup>: “lo que sostiene lo extraordinario de la creatividad innovadora está en la cotidianeidad de las buenas prácticas. Los lemas de la ruptura que propongo son: hacer bien lo que se sabe hacer, hacer bien lo que se debe hacer y hacer bien lo que hace el bien”.

## **2. Involucra a quienes tienen los problemas y diferencia entre problemas relevantes y problemas emergentes.**

El proceso de innovación se concentra en las fortalezas de las personas y en su conocimiento de la realidad. Este enfoque de capacidades defendido por el economista Amartya Sen es una teoría económica que pone el centro de atención en lo que las personas son capaces de hacer relacionándolo con la libertad de elección, el empoderamiento y la calidad de vida.

Por esa razón busca la implicación de las personas afectadas no sólo en la definición de los problemas, sino también en las soluciones. Pero, al mismo tiempo, sabe separar qué problemas necesitan una solución urgente y cuáles son nuevos y se están generando por no atender necesidades que, de momento, siguen latentes.

## **3. Sabe identificar necesidades cubiertas y no gastar más recursos en ellas.**

Parte del análisis de los problemas es distinguir entre aquellos que son necesidades no cubiertas y los que derivan de necesidades mal cubiertas. Pero en cualquier caso se debe averiguar qué recursos se han movilizado, a quiénes afectan, en qué medida paliar el problema, etc. Es decir, todo un ejercicio de identificar las respuestas existentes más allá de que estas no sean del todo correctas o satisfactorias.

---

34. Gurrutxaga (2013)



Pero, además, es preciso un análisis sobre la idoneidad de las necesidades expresadas cruzando el criterio de que éstas son siempre subjetivas y culturales, con otros como la sostenibilidad ambiental, la eficiencia de los recursos, la igualdad, etc. En ese camino, es posible que haya necesidades cubiertas de forma suficiente y que lo que esté emergiendo sean innecesarios – o insostenibles- deseos insatisfechos.

#### **4. Relaciona los niveles macro, meso y micro de las situaciones.**

Señala Ander Gurrutxaga que “no se conoce proceso alguno con y de éxito donde estos ‘ingredientes’ no se hayan presentado (...) no se pueden obtener resultados en ámbitos concretos si éstos no desatan y extienden las posibilidades a otros ámbitos y escalas, y si unos y otros no aprenden de las sinergias, se interconectan y se hacen independientes (...) es la capacidad de transformar la realidad dándole carácter interconectado donde todo y todos adquieren valor en sí mismos, lo que permite citar y analizar el éxito de las innovaciones”<sup>35</sup>.

En resumen, es necesario enmarcar las situaciones en su contexto más general y también en sus incidencias más concretas y tratar de que la actuación innovadora tenga en cuenta todos los niveles para actuar sobre ellos.

#### **5. Redefine aspectos simbólicos de la situación problemática**

En muchos casos, se encontrarán que tanto los problemas como sus soluciones están predefinidos y asumidos en un relato colectivo. Y, además, habrá ocasiones en las que el discurso concluya con que no hay una solución viable. Para buscar respuestas innovadoras es preciso construir nuevos conocimientos y relacionarlos, de tal manera que las personas involucradas elaboren otro relato sobre el problema haciendo visibles causas, responsabilidades, consecuencias y posibles respuestas. Este nuevo discurso es parte de la innovación que debe procurar herramientas para que cale en la sociedad.

---

35. Gurrutxaga (2013)



En resumen, el proceso de innovación tiene una fuerte componente educativa para quienes participan en él ya que toman conciencia de problemas y necesidades, profundizan en sus causas y consecuencias de manera crítica, las relacionan en distintos niveles, generan o modifican las propuestas de solución, las asumen como propias desde la responsabilidad de ponerlas en marcha y dan noticia de ellas al conjunto de la sociedad.

#### **6. Busca la colaboración de otros sectores, no sólo del tercero. No rehúye del papel que tiene el Estado, ni del papel actual del mercado.**

Lo que provoca es un cambio en la relación de todos estos actores. Si el tercer sector ha sido dependiente en muchos casos de la iniciativa de la Administración o si, el mundo de la empresa, no ha tenido en cuenta sus responsabilidades sociales o ha mirado al tercer sector por encima del hombro, estos son escenarios a superar. Bascula el peso del liderazgo y de la propuesta. La innovación social no va a terminar con el sistema capitalista porque se integra en él, pero puede incorporar modelos económicos y sociales más justos desde la cooperación y la colaboración de todos sus responsables en todas sus responsabilidades (aunque, claro está, señalando las que cada actor ha de asumir inevitablemente).

#### **7. Genera infraestructura organizativa que permite hacer converger las prácticas y las propuestas de solución.**

Una condición para que la innovación se establezca y, por tanto, produzca un cambio, es que tenga el apoyo de una infraestructura organizativa -entendida como el conjunto de objetivos, normas, procedimientos y cultura consensuado por los distintos actores-, que sea abierta a nuevas prácticas y nuevas propuestas. Como señala Gurrutxaga<sup>36</sup> no es suficiente el capital humano, sino que es preciso crear ecosistemas, espacios creativos e innovadores, que aúnen las 3T: tecnología, talento y tolerancia.

---

36. Gurrutxaga (2013)



## **8. Esa infraestructura considera alianzas complementarias no sólo coincidentes.**

La innovación social ha de dotar de capacidades a las personas para actuar con valores de cooperación, confianza y reciprocidad, creando una nueva cultura de relaciones colaborativas independientes del estatus de cada entidad que participe, sea de la Administración, de la iniciativa social o del mundo de la empresa.

Se interconectan elementos aparentemente desconectados creando en su relación soluciones más complejas o con actores diferentes. Estas ‘nuevas relaciones’ son un buen caldo de cultivo para soluciones innovadoras porque sus miradas diversas facilitan respuestas no esperadas.

## **9. Provoca acuerdo social en torno a las respuestas o, al menos, aprende a identificar inercias y superar las resistencias.**

Dice Xavier Martínez-Celorrio que “(...) buena parte del esfuerzo de las acciones de innovación social es resiliente, es decir, ha de superar adversidades y negativas sin desfallecer. Por eso tienen valor y prestigio como innovadoras, puesto que ponen de manifiesto soluciones que la política pública no había imaginado y contra las cuales acostumbra a reaccionar de forma defensiva.”<sup>37</sup>

Es decir, se refuerza la idea de que en la innovación no existen fracasos, sino pasos de los que aprender.

## **10. Reconduce o inventa nuevas soluciones aprendiendo de las anteriores.**

En los proyectos se diferencia entre iniciativas de innovación social e innovaciones sociales que son los resultados exitosos de aquellas.

Lo innovador no tiene por qué ser nuevo. La mayoría de las innovaciones provienen de experiencias ya desarrolladas en otros sectores, políticas, territorios, etc.

---

37. Martínez-Celorrio, X. (2015)



En relación con este aspecto, la innovación tecnológica puede ser una herramienta de la innovación social aunque no siempre sea imprescindible. Nadie duda, por ejemplo, de que una innovación tecnológica que mejore la atención médica es, evidentemente, beneficiosa para la sociedad; pero también puede serlo para un colectivo vulnerable una nueva manera de utilizar los recursos sociales asociados a los cuidados y que no requieran de una gran inversión tecnológica. “La principal motivación y desencadenante para iniciar y desarrollar una innovación social es la necesidad de responder a un desafío social específico o una demanda social local, siendo mucho más relevante que una nueva idea inspiradora o un incentivo político, un movimiento social centrado en cuestiones específicas o aprovechando las nuevas tecnologías para abordar los problemas sociales.”<sup>38</sup>

### **11. Se dota de capacidad para sostener la acción (infraestructura, autoridad, consenso y viabilidad).**

Los procesos de innovación no son puntuales. Pueden iniciarse con actuaciones puntuales (iniciativas de innovación), pero han de saber generar su propio sistema de sostenibilidad (innovaciones sociales como resultado): mejorando su infraestructura organizativa, aumentando las capacidades instaladas para llevarla a cabo, buscando e incrementando el acuerdo en torno al relato del problema y las propuestas para resolverlo; y asegurando su viabilidad económica, por lo que la innovación también pasa por alternativas de financiación, organización y, en su caso, producción, distribución y consumo.

Un aspecto que se aprende de las iniciativas de innovación desarrolladas es que éstas son tanto más sostenibles en la medida en que son compatibles y están conectadas con sus entornos institucionales, culturales y normativos<sup>39</sup>.

---

38. Conclusiones finales proyecto SI-DRIVE

39. Proyecto SI-DRIVE





## 12. Incide positivamente, creando valor, en la sociedad, en el bienestar de las personas, en la economía y el medio ambiente.

La innovación social debe generar ‘retornos’ y eficacia cuyo impacto es valor social, no beneficio privado, sino beneficio público hacia el bienestar. Este es un elemento común en todas las reflexiones sobre la innovación y al que se vinculan teorías y experiencias por ejemplo, la economía del bien común promovida por Christian Felber. Por supuesto, no siempre el beneficio es para el conjunto de la sociedad, puede ser sólo para una parte de la misma. Debe ser la organización promotora la que identificando el objeto de innovación defina qué parte.

A pesar de todo lo anterior, la experiencia de sistematizar la innovación social y valorar su impacto es aún un camino por recorrer. En el proyecto SI-DRIVE<sup>40</sup>, una de las conclusiones es que, aunque se producen innovaciones sociales en muchas áreas y políticas de muchos modos distintos y se investigan como tales a partir de una serie de conceptos teóricos y metodológicos, todavía no se comprenden completamente, ni desde la política, ni desde el ámbito académico, cuáles son las condiciones bajo las cuales las iniciativas innovadoras se desarrollan, florecen y sostienen y finalmente conducen a la innovación y al cambio social.

- » Pero hay un factor determinante en cualquier proceso de innovación, sea cual sea su naturaleza: la aceptación del mercado o de la sociedad directamente vinculados u objeto de la innovación. Una innovación sin aceptación social es una innovación fracasada de antemano.
- » La sociedad cambia y se adapta a las nuevas necesidades a una velocidad desbordante, tanto en el plano tecnológico como en el social. “Hay que correr mucho para no moverse del sitio, y si

---

40. SI-DRIVE es un proyecto financiado por la Unión Europea, de investigación sobre la innovación social en Europa desarrollado entre 2014 y 2017. Más información: <https://www.si-drive.eu/>



quieres avanzar, tendrás que correr todavía mucho más”, se decía en el le-gendario “Alicia en el país de las maravillas”. Filosofía que bien podría ser aplicable al concepto actual de competitividad, del que tampoco se libra la innovación social: tanto avanzan y progresan tus “competidores” que no queda otra que trabajar intensamente para mantener el sitio. En esto la innovación social no es en nada distinta a la tecnológica, porque entre instituciones del Tercer Sector también se compite para ofrecer los mejores servicios con los menores recursos posibles. Por ejemplo, la bien conocida convocatoria del IRPF para proyectos de interés social, que se rige por el principio de “conurrencia competitiva”.

- » Ya en 1995 la Unión Europea aprobó su célebre “Libro Verde de la Innovación” y acuñó el término de “paradoja europea” para referirse a las desventajas competitivas de Europa con Estados Unidos o Japón. Estos dos últimos países lideraban, ya entonces, la transformación del conocimiento en invenciones y de éstas en productos de mercado, con cuya explotación se invertía nuevamente en conocimiento completando así un círculo virtuoso. Sin embargo, los países europeos solían atascarse –y lo siguen haciendo- al tratar de transformar el conocimiento y las invenciones en productos aceptables y asumidos por el mercado. Algo parecido ocurre con la innovación social si no somos capaces de hacer llegar a la sociedad más necesitada las nuevas acciones, iniciativas o programas. Sólo con su aceptación y éxito se habrá completado el proceso completo de innovación, ya que la simple acumulación de conocimiento no es válida para resolver los problemas o las situaciones de necesidad.
- » La innovación no es solo invención de producto, invención de proceso o invención social, sino que es también un nuevo modelo de interrelación en el que los agentes públicos y privados cooperan y aportan sus recursos humanos y materiales para un objetivo común. En términos de investigación, desarrollo e innovación, la Unión Europea se ha fijado unos objetivos de inversión, en torno al 3% del PIB en el año 2020. Pero esta inversión no debe



salir solo de las arcas públicas, ya que la propia UE aconseja que los fondos se distribuyan entre el 60% de aportación privada y el 40% de aportación pública. La innovación social no es una excepción en este sentido, de manera que las empresas e instituciones privadas han de colaborar y cofinanciar los programas de contenido social y especialmente los más innovadores.

- » El apoyo al emprendimiento mediante instrumentos financieros adecuados (capital semilla, capital riesgo, etc.) es una constante en el mundo tecnológico. Así ocurrió, por ejemplo, en la California de los años cuarenta, cuando un profesor de la Universidad de Stanford (origen del mítico Silicon Valley) prestó 500 dólares (de entonces) a un proyecto -decían que “de mucho futuro”-, promovido por dos estudiantes: un tal Hewlett y un tal Packard. Y así nació HP. En la innovación social también empiezan a irrumpir los microcréditos como el capital semilla adecuado para este sector de emprendedores en situaciones de exclusión. Instrumentos financieros que no necesariamente han de estar ligados a los fondos públicos, sino también al mecenazgo o a las unidades de responsabilidad social corporativa de las empresas.
- » Como reflexión final, hay que evitar que nos quedemos al margen de la innovación social como país, dejando “que innoven ellos”, como aquel comentario sarcástico de Unamuno, a principios del siglo XX (“que inventen ellos”), cuando le preguntaron qué podría aportar España a la investigación científica moderna. Ojalá que, cuando dentro de algunos años alguien pregunte qué aportó España al progreso social del siglo XXI, se pueda responder con una larga lista de innovaciones sociales.



## »» Condiciones para que las administraciones públicas fomenten un ecosistema favorable para la innovación social en España

- » Innovación social se define como nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que simultáneamente satisface necesidades sociales y crean nuevas relaciones de colaboración.
- » **El término innovación social se refiere a un proceso de creación, implementación y difusión de nuevas prácticas sociales en áreas muy diferentes de la sociedad**

### Proceso de Innovación

Desde esa perspectiva **un proceso de innovación implica:**

- » **Generación de nuevas ideas, nuevas formas de enfrentarse a los problemas.**
- » **Capacidad para llevarlas a la práctica.**
- » **Sintonía con las personas destinatarias de esas innovaciones, de tal forma que una vez llevada a la práctica, encuentra su respuesta positiva.**
- » **Sistemática para seguir generando nuevos ciclos de innovación.**

### Aspectos de las Administraciones Públicas que pueden facilitar la innovación

#### I. ¿Cuáles son los aspectos de la organización que impiden la innovación?

En una administración pública, generalizando, los valores que se manejan no son siempre los más adecuados para obtener logros en este ámbito.



- » La estructura no suele ser la más adecuada, con unas jerarquías claramente establecidas. La cultura organizativa suele estar más vinculada a lo tradicional que a lo nuevo;
- » Los cambios estructurales son lentos y poco fecundos.
- » La planificación, suele estar guiada más por la necesidad de lo inmediato y por ciclos cortos (no más de cuatro años) antes que por el largo plazo y los resultados diferidos.
- » Igualmente, la institución suele estar presa de lo urgente, relegando lo verdaderamente importante.
- » Existe demasiada burocracia, alejada de la ciudadanía y del propio Tercer Sector con el que habría que trazar lazos de confianza.
- » El trabajo está centrado en los procedimientos no en los problemas y en las personas.
- » El condicionamiento financiero que sin duda determina el marco de acción.
- » El tamaño de la organización condiciona de forma favorable o no la innovación. En este sentido, las pequeñas administraciones son más capaces de innovar.

## II. ¿Cuál sería la colaboración con la administración pública?

Las ONG son un colaborador estratégico clave para muchas administraciones públicas. La resolución de problemas sociales solo puede abordarse contando con su ayuda, lo que propicia un discurso público favorable a la colaboración entre administraciones públicas y ONG.

Para ello:

1. Tiene que haber una **línea de comunicación abierta, flexible y estable**, Es necesario que se promuevan estructuras de coordinación entre administraciones públicas que generen confianza y se encuentren espacios donde compartir y conectar.



2. Han de crearse **alianzas estratégicas específicas como vía de desarrollo.**

Pero para que eso sea posible, es básico que se produzca un cambio de visión tanto por parte del Tercer sector como por parte de la Administración pública.

Sin abandonar su rol reivindicativo, es necesario que las ONG dejen de ver a las administraciones públicas como un simple financiador o como un enemigo a batir y la observen desde la óptica de un aliado con quien trabajar.

Al mismo tiempo, requiere que la Administración modifique también su visión de las ONG, pero sobre todo que se transformen los mecanismos estandarizados de relación con estas.

En este sentido:

- a. **Las subvenciones y los contratos públicos**, tal como están definidos hasta ahora, por ejemplo, no son una forma adecuada para canalizar colaboraciones estratégicas.

La relación contractual entre administraciones y ONG se fundamenta en contratos a corto plazo y no incorpora en general elementos relacionados con la sostenibilidad, continuidad y evolución de los servicios contratados

Los contratos, además, tal y como están planteados potencian el interés propio de la organización por mantenerlo y, por lo tanto, no favorecen la identificación conjunta de problemas ni la detección de nuevas soluciones.

- b. pesar del importante **número de colaboraciones existentes** entre ONG y administraciones públicas y del valor estratégico de las mismas, **no podemos considerar que la mayor parte de ellas sean alianzas estratégicas**, ya que no son concebidas así por sus miembros.:

» **En el ámbito de la prestación de servicios** es habitual encontrar relaciones con gran valor estratégico que se diseñan desde posiciones de autoridad ¿Como considerar la



importancia de una ONG respecto a la Administración que la contrata si no puede colaborar en la identificación de las necesidades ni en la conceptualización del servicio?

- » **En el ámbito del diseño de políticas públicas, esta relación desigual** también se produce. Los espacios de participación o de encuentro entre administraciones y ONG se demuestran muchas veces ineficientes por la posición dominante de la Administración en algunos casos o la falta de consenso del sector en otros.

**La identificación de necesidades, la definición de normas y leyes, la generación de conocimiento y también el desarrollo de proyectos conjuntos pueden dar lugar a alianzas estratégicas relevantes.**

Sin embargo, las alianzas pueden encontrarse con **obstáculos importantes** para construirse y avanzar como :

- » Estandarización de procesos y trato que limita la flexibilidad y dificulta establecer relaciones específicas entre una ONG y una administración.
  - » Burocracia y falta de flexibilidad.
  - » Desigualdad de poder entre las administraciones y las ONG (capacidad financiera, normativa) que acaba generando relaciones de dependencia.
  - » Sistemas de control que dificultan la construcción de relaciones entre iguales y la generación de procesos de aprendizaje.
  - » Dependencia del sistema electoral, que impide compromisos a largo plazo.
3. Hay que avanzar en **nuevos modelos de relación que permitan** realmente servir de marco para alianzas estratégicas. Alianzas que pasarían seguramente por la identificación conjunta de las necesidades, el diseño compartido del sistema de respuestas, la priorización de la mejora continua y el aprendizaje y una visión a largo plazo.



### **Con ello las administraciones publicas pueden conseguir:**

- » Acceso a nuevos recursos, como **el voluntariado** o los mismos usuarios (a través de copagos, apoyo mutuo...), que a las administraciones públicas les son difíciles de conseguir.
- » Ahorro de costes, en la gestión de proyectos por las diferencias salariales a veces existentes con el sector público, o la presencia de voluntariado
- » Agilidad, flexibilidad y respuesta a necesidades emergentes, conocimiento y mayor contacto con la comunidad, así como canalización de las demandas sociales y de representación de personas afectadas por determinadas problemáticas o necesidades.

### **III. ¿Cómo se puede participar en el proceso de innovación?**

- » Por medio de la elaboración de informes, estudios, planes sectoriales o estratégicos con la participación del T.S. y empresas privadas y promoviendo grupos de trabajo para integrar sus reflexiones en planes y programas
- » Mediante la promoción, organización y participación en foros de foros, encuentros, seminarios, etc.
- » A través de la realización y evaluación de encuestas de satisfacción
- » Implicación de la dirección por la innovación
- » Creando protocolos de participación inclusivos y transparentes entre las organizaciones
- » Permitiendo que la sociedad también se sume a los protocolos de participación

### **IV. ¿En qué medida seremos capaces de producir innovación como organizaciones en:**

- » en la medida que seamos capaces de innovar nuestros órganos de gestión.





- » la medida en que mantengamos conexión con la realidad mediante técnicas de conocimiento, de necesidades, respuestas y análisis.
  - » la medida que seamos capaces de promover la creatividad.
  - » la medida que seamos capaces de captar y socializar las innovaciones ocultas.
  - » la medida que seamos capaces de constituirnos como mecanismos de sensibilización y de incidencia política.
1. En 2013 se diseñó la Estrategia de Ciencia y tecnología. El Gobierno en la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología e Innovación puso como objetivo invertir un 2% del PIB para 2020. Tras la crisis estamos en el 1,22%  
Para alcanzar ese 2% supondría aumentar la partida de I+D en los Presupuestos Generales del Estado en unos 250 millones de euros al año hasta el año 2020. Pretenden conseguirlo y que además las comunidades autónomas colaboren también a ello.
  2. En el Programa Europeo de Investigación e Innovación Horizonte 2020, las empresas, universidades, organismos y centros de investigación han conseguido en los tres primeros años 2014 - 2016, 2000 millones de euros, lo que supone cerca de un 10% de los fondos concedidos y somos el cuarto país que más ayudas recibe, además lideramos casi el 15% de los proyectos.
  3. Para ser competitivo hay que corregir cosas como: ganar en flexibilidad administrativa, mejorar la gestión, potenciar la colaboración público-privada, incrementar la agenda Ciudadana y conseguir financiación estable creciente, tanto pública como privada
  4. Cobra gran importancia la Declaración de Roma del 2014 sobre Investigación e Innovación responsable, que aboga por el avance de seis elementos relacionados con el estímulo de las aportaciones filantrópicas a la ciencia y estos elementos son: la educación científica, el acceso abierto, la participación ciudadana e igualdad de género, el cambio de gobernanza y la visión ética.



## »» Condiciones para experiencias innovadoras de participación social

*Va surgiendo una forma específica de ciudadanía social que encuentra sus propios valores en la urdimbre asociativa y cívica que se va tejiendo. Una ciudadanía comunitaria, territorializada o no, y que cuenta con las grandes potencialidades y ventajas de desarrollarse en el marco cada vez más consolidado de la sociedad de la comunicación.*

**Joan Subirats. Los dilemas de una relación inevitable.  
Innovación democrática y TIC.**

### No inventemos el agua tibia

La innovación debe tener en cuenta cuál es la finalidad que se busca con la participación social. Es la pregunta clásica de para qué se promueve la participación en la toma de decisiones de personas ajenas a quienes tienen poder para ello por su cargo o responsabilidad. No hay una respuesta exacta porque en cada situación o en cada proceso, el grado de participación que se busca puede ser diferente o más de uno.

Por simplificar, se pueden establecer tres categorías, niveles o procesos -como se quieran llamar- que pueden ser considerados de manera individual, conjuntamente o de manera progresiva: deliberar, consultar o resolver<sup>41</sup>. ¿Se busca ampliar el debate sobre un tema?, ¿se quiere consultar sobre varias opciones?, ¿se pretende que la decisión sea consensuada?, ¿varias cosas a la vez?

Tal vez sea interesante conocer y aprender de algunas experiencias al respecto.

---

41. Font, N. (1998).



## Deliberar y consultar

Deliberar, en relación a la participación, tiene que ver con la posibilidad de establecer un diálogo que mejore el conocimiento del tema a resolver. La consulta puede ser un momento posterior a la deliberación o, simplemente, un objetivo final.

Desde finales del siglo XX y desde múltiples frentes se está pensando en alternativas a la democracia representativa como el mejor sistema posible para la participación social. Se trata, como señala Manuel Arias Maldonado<sup>42</sup> de “no hacer depender la legitimidad de la democracia del principio de mayoría ni de la soberanía popular, sino del libre razonamiento público entre ciudadanos iguales”. Se discute de ese modo que la esencia de la democracia sea el voto cada cierto tiempo, ni siquiera que sea la agregación de intereses o el autogobierno. Lo que se defiende es que la esencia de la democracia sea la propia deliberación, de tal modo que la racionalidad dialógica se sitúe así “en el centro de la política, sustituyendo al nudo conflicto de valores e intereses: el contexto institucional deliberativo estaría llamado entonces a transformar la naturaleza misma de la política.”

Como se verá a continuación, este debate se ha concretado en experiencias heterogéneas para incorporar a personas y grupos al debate y la consulta (e incluso, a veces, a la decisión) buscando que la ciudadanía participante sea:

- » Representativa del conjunto (es el caso de los ‘sondeos deliberativos’ de Fishkin).
- » No representativa, pero sí significativa de la diversidad del conjunto (por ejemplo, las experiencias de jurados ciudadanos o los núcleos de intervención participativa).
- » Representante del conjunto y, particularmente, del movimiento asociativo (como ocurre en la mayoría de los consejos de participación ciudadana que se organizan desde la Administración casi siempre de carácter consultivo).

---

42. Arias Maldonado, M. (2007)



Por las características de este documento, no se entra a describir el último caso que es de carácter puramente institucional y también más conocido<sup>43</sup>. Pero sí se repasan las características más notables de los otros dos modelos con sus inevitables claroscuros.

## Buscando representatividad

Del lado de la **búsqueda de la participación directa de grupos representativos de la ciudadanía** hay que citar a James Fishkin.

Fishkin inició el debate de la democracia deliberativa<sup>44</sup> y puso en práctica experiencias de participación ciudadana en Estados Unidos, que tuvieron eco en Europa. El término democracia deliberativa se refiere sobre todo a la posibilidad de que la ciudadanía no se limite a votar a sus dirigentes políticos, sino que también pueda dialogar con ellos y con personas expertas, buscando la justificación política a través del razonamiento público entre individuos que se consideran recíprocamente como libres e iguales. “Gira en torno al debate y en ella, los participantes, sirviéndose de información y argumentos, formulan soluciones concretas y razonables a retos planteados por la sociedad”<sup>45</sup>. Las decisiones se cargan de valor y de significación, que diría Habermas.

En la práctica, se trata de enriquecer la democracia representativa con consultas, conferencias de consenso, sondeos deliberativos, etc. Las y los participantes en tales experiencias pueden ser desde 20 a 400 personas; ser elegidas sólo por sorteo o seleccionadas por sorteo y por autoelección; que su trabajo sea remunerado en parte o totalmente voluntario; con una dedicación durante un tiempo concreto o cada cierto tiempo, etc.

Los **sondeos deliberativos** son ejemplos de procesos de participación social para deliberar. (Fishkin los denomina DOP –deliberative

---

43. En cualquier caso, el libro de Enrique Pastor Sellar (2009) recoge un análisis pormenorizado de distintas experiencias institucionales.

44. Fishkin, J. (1991)

45. Van Reybrouck (2017)



opinión poll-) que son “un mecanismo para combinar la igualdad política con la deliberación” porque “proporciona un modelo de lo que el público pensaría si tuviera una oportunidad más adecuada para pensar sobre los temas en cuestión”<sup>46</sup>. Se refiere con ello a un proceso de dos o más días, en el que se reúne a una muestra representativa de la población –esto lo diferencia de un focus group que no tiene por qué ser representativo- que recibe información escrita y verbal sobre el tema a deliberar y... lo debate: entre participantes y con personas expertas. Antes, durante y después, se pasa una encuesta para observar el cambio en sus opiniones. Este tipo de sondeos ha tenido resultados positivos: “El proceso de deliberación había vuelto a los ciudadanos mucho más competentes, habían sofisticado sus juicios políticos, habían aprendido a rectificar en sus opiniones y eran conscientes de la complejidad que entrañan las decisiones políticas.”<sup>47</sup> Y es que esta es la principal virtud de la deliberación: no se trata sólo de un instrumento para producir resultados más racionales, sino que es una manera de subordinar de forma permanente la decisión al debate, de generar comunidad asentada sobre la razón y el diálogo ciudadano. La condición es que cada individuo adopte una perspectiva ‘pública’, es decir, que se comporte como ciudadana o ciudadano y no como un “mero agregador de preferencias”<sup>48</sup>.

En resumen, las herramientas que proporciona la democracia deliberativa son muy positivas sobre todo para desarrollar el componente educativo de la participación: aprender a participar en estructuras democráticas genera la posibilidad de extender esa cultura participativa al conjunto de la vida<sup>49</sup>.

Pero también los **sondeos deliberativos** han generado múltiples resistencias y críticas. Entre las últimas están las que consideran los DOP como experimentos de laboratorio que, además, son caros. La propia Pateman también es muy crítica con estas propuestas porque

---

46. Fishkin, J. (1991)

47. Van Reybrouck (2017)

48. Arias Maldonado, M. (2007)

49. Pateman (2012)



señala que se trata de un tipo de participación que no cuestiona para nada la autoridad, ni busca modificarla. Pero, sobre todo, los DOP son atacados desde uno de sus principios esenciales: no es cierto, dicen sus detractores<sup>50</sup>, que se produzcan cambios de opinión en el acto deliberativo. Argumentan que no está claro que ‘realmente’ se produzcan cambios individuales de preferencias, sino que, como mucho, puede ocurrir que ‘abran’ sus preferencias a la comparación, la comprobación y, si su evaluación racional lo aconseja, a una eventual transformación. Pero, dicen, no puede descartarse que el conflicto entre preferencias subjetivas se reproduzca en el marco de la deliberación, dificultando el consenso.

Que no haya consenso, como se verá más abajo, no tiene por qué ser un problema, pero sí puede ser más preocupante que sea cierto que en el debate puedan producirse resistencias a exponer las propias preferencias ‘reales’.

Al escepticismo sobre los DOP se suman quienes dejan sobre la mesa la duda de si es realmente cierto que en una democracia las opiniones menos informadas son menos válidas, como parece sugerir la necesidad de la democracia deliberativa.

En definitiva, si por un lado los DOP son aplaudidos porque son un intento de reunir a grupos de ciudadanas y ciudadanos para que discutan sobre cuestiones políticas, por otro, en su crítica se duda de que sean realmente prescriptivos<sup>51</sup>, se señala que son económicamente costosos y para quienes son más partidarios de una democracia participativa, resultan una herramienta insuficiente.

Si Fishkin ha desarrollado su metodología sobre todo en Estados Unidos, en el marco de la Unión Europea -y del deseo de mejorar su gobernanza- se han realizado sondeos deliberativos como el denominado «La Europa del Mañana» (en 2007) y «Europolis» (con debates en torno a las elecciones europeas, en 2009) y, también basándose en la metodología de Fishkin, conferencias ciudadanas o consultas

---

50. Ver un resumen de ellos en Font (1998)

51. Font (1998)



europeas a la ciudadanía. Los análisis sobre ellas insisten en algunos aspectos mejorables<sup>52</sup> como que además del coste, que es alto, la autoselección cuando se ha producido ha escorado la muestra hacia personas con titulaciones universitarias, profesionales de alta movilidad, de núcleos urbanos y muchas de las cuales ya participaban en organizaciones de la sociedad civil. Además, no siempre las reglas eran precisas y algunas de estas experiencias no tenían objetivos claros, así que su influencia en las decisiones finales ha sido reducida. Es cierto que también han mostrado que es posible establecer una metodología a escala europea para la deliberación ciudadana más allá de las organizaciones.

### **Sin buscar representatividad**

En el lado de la **búsqueda de la participación directa de la ciudadanía aunque sin un afán de representatividad**, son notables experiencias más locales en el ámbito europeo: desde los años 70 del siglo XX en Dinamarca primero y en Alemania después, se han constituido ‘células de planificación’ (planungszellen’ denominados en España ‘núcleos de intervención participativa -NIP’<sup>53</sup>). Su inventor fue un profesor de la Universidad de Wuppertal, Peter Dienel. Se definen como un grupo de personas elegidas al azar y liberadas de sus trabajos cotidianos por un tiempo limitado, de forma remunerada, que buscan soluciones a problemas preestablecidos, asistidas por organizaciones responsables. Pueden ser un solo grupo, como en el caso de los jurados ciudadanos (*citizen juries*) o varios. En este caso no es una muestra representativa sino aleatoria (a partir del Padrón de habitantes, por ejemplo), evitando la injerencia de grupos de intereses y garantizando la diversidad y la heterogeneidad. Su decisión se refleja en un ‘dictamen’ ciudadano que recoge consensos y disensos. Puede ser un proceso supervisado por un agente externo a la entidad promotora que suele ser el gobierno local. Dicho gobierno local

---

52. Allegretti, G. et al. (2011)

53. En España se pusieron en marcha NIP en el País Vasco entre 1992 y 1994.



habrá decidido previamente cuál es la función del dictamen: si será consultivo o será vinculante.

A todo ello, hay que sumar las iniciativas de **plataformas de consulta** promovidas particularmente por la Administración. Ocurrió, por ejemplo, en Estados Unidos en el gobierno de Obama con un proceso denominado Whe The People que ofrecía la posibilidad de que la Administración tuviera en cuenta tomar medidas sobre un tema específico a partir de la recepción de propuestas avaladas por al menos 25 mil firmas en treinta días. También en Reino Unido, existe un sitio web que recolecta firmas sobre temas concretos y, a partir de las 100 mil, se puede proponer el tema a debate en la Cámara de los Comunes. El Bundestag alemán tiene una iniciativa similar. En el ámbito local San Francisco, París o Madrid han lanzado propuestas de consulta ciudadana sobre cuestiones concretas.

Junto a las propuestas de la Administración conviven la promoción en línea (online advocacy) que es el uso de internet y las plataformas de redes sociales para promover causas sin fines de lucro mediante la participación de la población con sus opiniones o las plataformas de crowdfunding para la financiación de proyectos. No son el objeto de este documento pero conviene tenerlas en cuenta en el mapa posible de la participación vinculada a la consulta.

En todo caso, las plataformas de consulta son una herramienta más para vincular a ONG, Administración y personas administradas, tengan o no su uso y sus aportaciones capacidad de incidencia sobre las decisiones públicas.





## Resolver

---

Las iniciativas de democracia deliberativa (ya sean por grupos representativos, significativos o representantes) o, incluso, las plataformas de consulta a las que puede acceder casi cualquiera, han proporcionado un marco de deliberación (a veces) y de consulta (casi siempre) pero sin que las instituciones que las promovían abandonaran su último espacio de poder: tomar la decisión, resolver.

De hecho, Pateman en una publicación de 2012<sup>54</sup> argüía sobre las experiencias de democracia deliberativa que éstas nunca logran modificar los ciclos políticos regulares de la vida de una comunidad y dejan incólumes las estructuras institucionales vigentes.

¿Quiénes asumen la responsabilidad de tomar decisiones?, ¿son suficientes los espacios de participación directa?, ¿hasta dónde sí y hasta donde precisan otros complementarios de carácter representativo?

Sobre esta cuestión cabe señalar que el mero hecho de que la ciudadanía piense, se informe y delibere no garantiza que sus conclusiones sean correctas moral o políticamente. En la reflexión sobre modelos de participación directa, por ejemplo utilizando los referéndums, no faltan las críticas relacionadas sobre todo con el impulso emocional que puede pervertir sus resultados. De hecho, hay ejemplos interesantes en la historia desde el destino de Sócrates hasta el Brexit que permiten plantear que no siempre la democracia directa consigue los mejores objetivos sociales. Por ese motivo, las estrategias de democracia deliberativa y las herramientas de participación directa se pueden complementar con espacios de democracia representativa.

De hecho, hay propuestas y prácticas en ese sentido en las que se combina las elecciones en las que se vota cada cierto tiempo y la participación por sorteo, deliberación o rotación. Un ejemplo es el que propone David Van Reybrouck:

---

54. Pateman C. (2011)



“Lo que yo defendía es que, además de las elecciones, se introdujera una combinación de sorteo, deliberación y rotación. Para las decisiones importantes sugería que las autoridades electas invitaran a algunos ciudadanos (sorteo) para debatir sobre el rumbo que se debía tomar (deliberación) y luego, volver a tratarlo con otros ciudadanos (rotación). El sorteo evita que sólo los hombres ricos, blancos y con estudios superiores tengan la palabra. Con la deliberación, es decir, con el debate estructurado de los ciudadanos con expertos, políticos y entre ellos, se evita que se imponga sólo el instinto. Con la rotación, por otra parte, se evita que sólo intervenga una pequeña minoría”<sup>55</sup>.

Por tanto, y como parte del objetivo de este documento, un tema a debate en la organización ha de ser sobre las ventajas e inconvenientes de las estrategias de democracia deliberativa y de democracia representativa como estrategias innovadoras para la participación social y en qué medida serán útiles unas, otras o ambas para cada tema a abordar.

En cualquier caso, parece que lo importante es tener claras las reglas del juego y conocer de antemano el grado de poder de los distintos actores para resolver, para tomar decisiones.

## **Aplicar lo aprendido en otras experiencias**

---

¿Qué se innova?, ¿cuál es el objeto susceptible de ser renovado en los procesos sociales? La respuesta fácil es que cualquiera, pero en las experiencias estudiadas, se ha tratado de innovar en: ideas, productos, servicios, procesos, estructuras, organizaciones, comportamientos y prácticas<sup>56</sup>.

---

55. Van Reybrouck, D.(2017)

56. Alvarez-González, L. et al.



En este caso, el foco se pondrá en la participación de la base social de EAPN; así que de los anteriores elementos, se puede pensar que la innovación debería incidir en la participación social que promueve EAPN-ES en cuanto a sus:

- » Procesos
- » Estructuras
- » Comportamientos
- » Prácticas

Xavier Martínez-Celorio explica que la ‘codecisión participante’ es “el método colaborativo de trabajo que caracteriza las intervenciones en innovación social” donde se sistematizan elementos de buenas prácticas para adaptarlas a otros contextos (benchmarking) y se trabaja en equipo y en red, de forma interdisciplinar y abierta, aportando nuevas ideas y propuestas contrastadas con múltiples agentes. De tal modo que “cuando la Administración reconoce la propuesta como de interés público y asume la interlocución en pie de igualdad con los promotores y colectivos de innovación social, está abriendo la puerta a la codecisión de políticas públicas en un campo determinado”<sup>57</sup>

Hay que partir de una premisa. En el concepto mismo o definición de innovación social lleva intrínseca la participación de las personas afectadas por los problemas que se quieren solucionar. Por tanto, una de las cuestiones básicas para generar innovación social pasa por promover procesos de escucha a la comunidad. Es decir, es fundamental tener en cuenta la opinión de todos los actores implicados en el problema a resolver, especialmente de los afectados/as por el problema y al mismo tiempo debe impactar a un grupo o colectivo amplio de personas.

En cuanto a los elementos para mejorar la participación de las personas en riesgo de exclusión social, apuntamos a los siguientes:

---

57. Martínez-Celorio (2015)



## ANTES:

- » **El incentivo:** Cada vez son más los procesos participativos en los que se intenta involucrar a las personas que se encuentran en situación de pobreza o exclusión social. Pensamos que es importante generar un incentivo atractivo para estas personas. Este incentivo puede tener varios formatos y se definirá en función del colectivo concreto. Algunos ejemplos pueden ser: un incentivo económico como un Cheque regalo), una experiencia diferente como un viaje, o algún tipo de reconocimiento expreso.
- » **El propósito:** Es importante que el proceso de participación sea percibido por las personas como algo útil para sus vidas o para mejorar su situación. Por tanto, es básico tratar de definir el fin o propósito del proceso participativo.

## DURANTE:

- » **La creatividad:** En el proceso de participación es muy importante utilizar técnicas que promueven la creatividad con el fin de buscar soluciones diferentes a las tradicionales. La creatividad se entrena, no surge sola.
- » **La gamificación.** La gamificación es un método muy poderoso para generar participación. A través de ella se establecen metas claras, recompensas o penalizaciones que incentivan la generación de ideas muy creativas.
- » **El propósito:** Si antes hemos mencionado que era básico informar a las personas del propósito de su participación, en el proceso participativo en sí, éste debe seguir siendo muy claro. Al finalizar la sesión de participación las personas tienen que terminar con la idea clara de que su participación ha servido para algo importante.



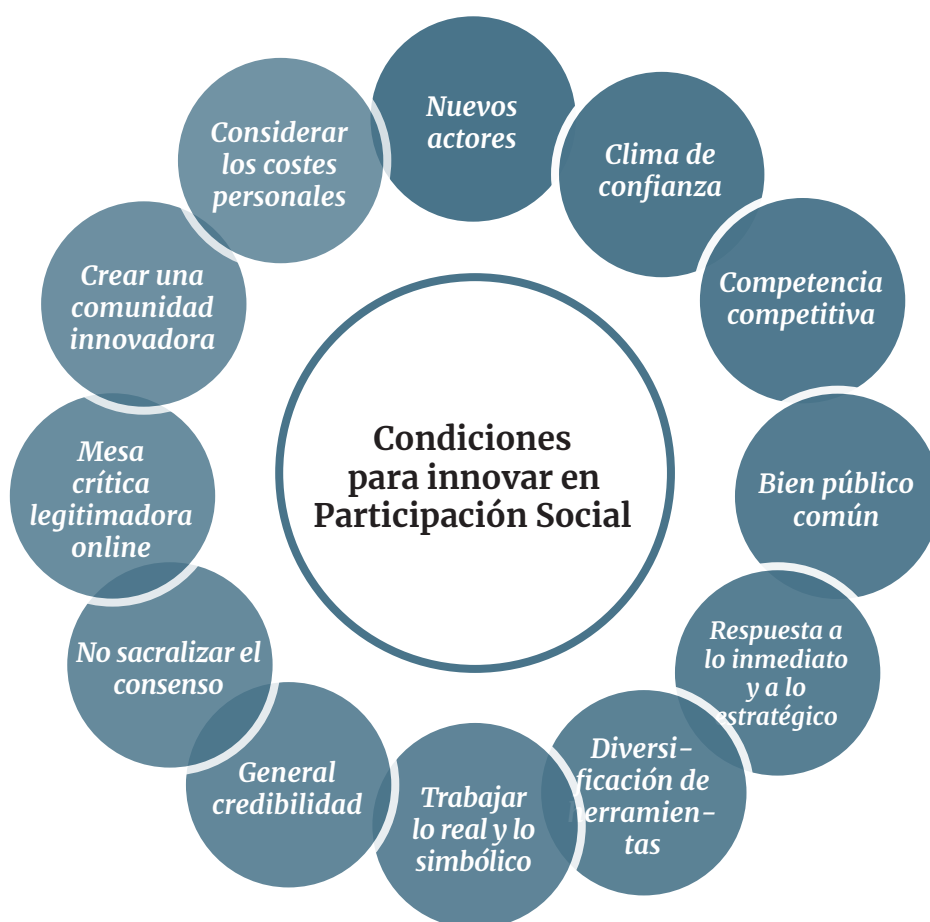
## DESPUÉS:

### » El resultado

Una vez transcurrido un tiempo, se debe informar de los resultados que ha producido la participación. Este resultado generará una experiencia positiva que permitirá a las personas involucradas volver a participar en otros procesos.

En este caso, la innovación aplicada a la participación social, debería considerar algunas condiciones en sus propuestas, la mayoría de las cuales provienen de la reflexión del aprendizaje de otras experiencias:

Ilustración 3. Condiciones para innovar en participación social



» **Incorporar a actores nuevos en las decisiones.**

El propio eje 3 del plan estratégico de EAPN-ES señala la necesidad de promover y fortalecer la participación de las personas en situación de pobreza y exclusión social, la ciudadanía y los movimientos sociales en los distintos niveles territoriales. Esta sería su base social y, en muchos casos, nuevos actores. ¿Son suficientes?, ¿pueden concretarse?

Lo que parece claro es que una aportación de la innovación social es que las personas, la ciudadanía, en los procesos de innovación no son solamente proveedores de información sobre sus necesidades, sino que hacen contribuciones adicionales en las soluciones de las mismas. Esto significa empoderamiento e integración<sup>58</sup>. Será preciso, por lo tanto, identificar los actores y establecer los canales de comunicación apropiados.

» **Generar el clima de confianza necesario para que se expresen las ideas, preferencias, problemas y necesidades ‘reales’**

Como se trata de incorporar diversidad de miradas, de nada serviría que los condicionantes del debate crearan temor a expresar opiniones minoritarias. Sería contraproducente abrir el foco a otros actores y cerrarlo a un límite de posibles ideas. Es preciso defender la igualdad política<sup>59</sup> en el sentido de crear un sistema que conceda la misma consideración a las preferencias de cada persona y las mismas oportunidades para expresarlas, sin esperar que haya cambios sustanciales de opinión. Dice Manuel Arias Maldonado sobre este aspecto: “Deberíamos poder esperar que ciudadanos bien informados, implicados en procesos de deliberación pública, sean capaces de reflexionar acerca de la naturaleza y origen de sus propias preferencias; pero el sujeto dialogante y razonable con el que cuenta la teoría deliberativa no va a florecer espontáneamente, ni los antagonismos políticos a atenuarse tan fácilmente. Después de todo, la delibera-

---

58. Ver conclusiones SI-DRIVE.

59. Fishkin, J. (1991)



ción no hace desaparecer el poder ni la lucha por él. Es conveniente, por ello, no depositar demasiadas esperanzas en la transformación de preferencias como medio para la resolución de los conflictos de valor e interés.”<sup>60</sup>

Es decir, esto es un proceso donde las distintas ideas se complementarán, se compensarán, no se sabe si facilitarán consensos, pero todas ellas, serán escuchadas y recogidas. Es un reto de respeto, coordinación y sistematización.

» **Generar competencia participativa**

Por supuesto Carole Pateman, desde sus presupuestos de democracia participativa, defiende la educación para la participación, pero incluso James Fishkin pone sobre la mesa una reflexión imprescindible: “Constituye un logro dudoso dar poder a personas que no están realmente en condiciones de pensar acerca de cómo están ejerciendo ese poder” y señala la necesidad de generar lo que denomina competencia deliberativa. En el fondo es la clave esencial de la participación: conocer para opinar. Por tanto, un proceso que quiera innovar en modelos de participación debe considerar un plan de trabajo paralelo que retroalimente la información producida, la analice críticamente, aporte nuevos datos y sintetice opiniones. Será el modo de que la construcción de opinión a partir del diálogo y la deliberación sea realmente productiva.

» **Dejar claro en la propuesta que se trata de superar los particularismos para centrarse en un bien público común (o al menos en un grupo social definido).**

Cada cual traerá sus problemas particulares, sus necesidades propias, pero el debate tiene que facilitar que se sitúen en un marco colectivo, que intervengan desde su papel de ciudadanas y ciudadanos que apuestan por mejorar el bien común. Por lo tanto, aunque se parta de cada situación específica, hay que prever buscar las conexiones, los orígenes comunes de los problemas y las consecuencias

---

60. Arias Maldonado, M. (2007)



compartidos. La condición es por tanto, que el marco institucional de deliberación facilite una verdadera interacción entre ciudadanos y ciudadanas y sus puntos de vista.

» **Preocuparse por dar respuesta a lo inmediato y a lo estratégico.**

Todo lo que se haga debe responder a un plan. Aunque sea complicado establecer relaciones causales de acción/resultado, sí es imprescindible que cada acción sea creíble en función de un objetivo. En el caso de la utilización de redes, por ejemplo, el paso a paso es fundamental. Cada mensaje debe responder a un objetivo concreto que se debe conocer. Si el objetivo es, por ejemplo, que las personas consigan una vivienda digna, no parece que se vaya a conseguir directamente con una petición en plataformas tipo change.org, pero si esa petición en particular es parte de una campaña de denuncia, hay que contarla, eso y los pasos que se van a dar después hacia el objetivo, la propia ‘teoría sobre el cambio’ que se va a producir.

En cualquier caso, señalar metas es importante porque la experiencia dicta que cuando se pone en marcha un proceso de participación hay un riesgo alto de que las expectativas sean poco realistas. Es difícil establecer una relación causal entre la participación y una mayor capacidad de respuesta de las instituciones públicas<sup>61</sup>. La tarea de limitar las expectativas y de centrarlas en lo posible, inmediato y en lo deseable a futuro, es una responsabilidad de la organización que la promueve.

» **Utilizar herramientas diversas, entre otras, las que permite la tecnología digital. (Para la información, la formación, la participación).**

No es casual el ‘entre otras’. Por mucho que utilizar tecnología digital sea muy llamativo e ilusionante, sólo se obtienen resultados cuando hay un componente offline, es decir, cuando se combina lo presencial con lo virtual.

---

61. Proyecto TEPSIE (2013)





Cuanto mayor sea la cercanía existente entre dos actores, más probabilidades hay de que encuentren elementos compartidos en términos de objetivos y estrategias, beneficiando, por tanto, la deliberación entre ellos, esa es la teoría que defienden algunos autores<sup>62</sup> y que muestra la necesidad de que se identifiquen problemáticas comunes y claras.

Además, añade Joan Subirats<sup>63</sup>, la necesidad de unir factibilidad técnica y factibilidad social y considerar que toda la incorporación de las TIC a los procesos de toma de decisiones públicas debería tener en cuenta el carácter deliberativo de la democracia y cargarlos de valor y de significación para aumentar su consistencia entre sí y para evitar que estén demasiado afectadas por situaciones emocionales coyunturales.

#### » **Trabajar sobre lo real y sobre lo simbólico**

Una parte de las herramientas a utilizar deben tener como objetivo aumentar el grado de identificación con el objetivo y de identidad de las personas que se sumen a él. No es casual la utilización de colores en las grandes causas (el morado feminista, por ejemplo) porque son símbolos que permiten crear un fondo de escenario donde se desarrolla una acción.

Las experiencias estudiadas señalan la importancia, por ejemplo, de alinear los mensajes clave con eventos internacionales o sucesos locales que impulsen el mensaje. Hay que recordar que no sólo hay que construir el relato, sino difundirlo, generar consenso a su alrededor.

#### » **Generar credibilidad**

Si la innovación pretende lograr algún cambio que requiera la colaboración institucional (y no habrá muchas ocasiones en que no sea así), es necesario considerar que no siempre los enfoques de las políticas públicas la van a favorecer, sino muy al contrario, pueden dificultarla. Por tanto, para que una propuesta innovadora de participación social funcione, es preciso que el alcance de la participación se

---

62. Bächtiger, A., Hangartner, D. (2010)

63. Subirats, J. (2012)



haya negociado previamente con todas las partes implicadas en la toma de decisiones.

Se trata por tanto de generar credibilidad sobre las potencialidades de la participación.

Pero también, es preciso trabajar el recorrido inverso: generar credibilidad en relación a los sujetos participantes que puede que no cuenten con conocimiento experto pero que aportan su experiencia y su mirada. Aquí también la negociación y la generación de confianza son imprescindibles.

- » **Aceptar que, a veces, el consenso no es posible (y en ocasiones, ni siquiera es deseable) y la decisión es siempre necesaria**

La deliberación no puede constituir una merca conversación, sino que debe ser, ante todo, decisión<sup>64</sup>. Puede que la falta de consenso haga necesario el voto y es necesario para no ‘encallar’ el debate sin respuestas claras. La deliberación puede hacer posible el consenso pero, hay que preguntarse en cada caso si es deseable sobre todo, si debe impedir que el disenso cumpla su función diferenciadora en relación a la identidad política, o anular la dimensión simbólica del juego entre autoridad y oposición<sup>65</sup>.

En cada caso, habrá que prever que para un problema no sólo hay una solución, es más, no suele haberla si se quiere atender la multidimensionalidad de la realidad.

- » **Incorporar a una masa crítica legitimadora en el caso de la participación online**

En las experiencias promovidas por la Unión Europea de participación deliberativa, las más interesantes, a la hora de construir muestras representativas han sido las que han combinado el sorteo con una serie de criterios (edad, sexo, profesión, nacionalidad, etc.), ade-

---

64. Arias Maldonado, M. (2007)

65. Arias Maldonado, M (2007)



más de determinar el mismo peso para todos los países<sup>66</sup>.

De las experiencias de advocacy online se puede adquirir mucho aprendizaje pero, en cualquier caso, la participación online puede deslegitimarse si el número de personas que participan es insuficiente o no es ni siquiera significativo de la realidad sobre la que quiere intervenir.

» **Trabajar para crear una comunidad innovadora.**

A partir de mejorar la capacidad individual de las personas para vivir en su momento histórico y para crear valor social, se establece la necesidad de una doble estrategia en la que de abajo hacia arriba, a partir de enfoques simultáneos, se resuelven problemas y desarrollan la 'comunidad innovadora' y de arriba hacia abajo se generan apoyo político, marco regulador; y en conjunto, formas de pensar, de vivir y de trabajar.

En todo caso, la organización promotora debe evidenciar cuál es su papel en el contexto institucional, cuáles son sus alianzas y cuáles son sus posibilidades de focalizar los problemas y situarlos en la agenda pública.

» **Considerar –para prever y compensar- los efectos positivos de la participación sobre los individuos pero, también, los costes personales**

De la participación ciudadana hay proyectos<sup>67</sup> que han analizado los beneficios para la propia ciudadanía por el mero hecho de participar directamente –más allá de los resultados en términos de eficacia de dicha participación-. Se habla de beneficios instrumentales (mejora de habilidades, aumento de las conexiones, redes, autoayuda, mejor acceso a oportunidades de empleo, etc.) que suelen ser mayores en la medida en que el compromiso es más profundo y recurrente; y beneficios transformadores (nuevas amistades, mayor sentido de comunidad, confianza, autoestima, bienestar). Junto a ellos, también

---

66. Allegretti, G. et al. (2011)

67. Proyecto TEPSIE (2013)



señalan consecuencias negativas como un mayor estrés emocional consecuencia de sentimientos de desaprobación o crítica ante las propias opiniones y, sobre todo, si la participación es ineficaz en la consecución de sus objetivos, los sentimientos son de desilusión, fatiga y, en el peor de los casos, desconexión de cualquier actividad futura que invite a su implicación.

En cualquier caso, sigue vigente el aforismo de Carole Pateman de que a participar se aprende participando y los estudios reafirman que los beneficios de la participación ciudadana se acumulan, de modo que la mejora de las habilidades obtenidas en una experiencia, pueden fortalecer las posibilidades de éxito en otras. En el fondo, de eso trata la innovación: instalar nuevas capacidades para afrontar nuevos problemas.

## »» El Futuro de la participación en EAPN-ES

**Respecto a la participación social, ¿en qué se puede innovar desde EAPN (procesos, estructuras, comportamientos o prácticas)?**

» **Procesos**

- Como se dice en el documento, habría *“que seguir superando inercias porque, ‘hablar de participación es hablar de poder’ y, por una parte, no siempre las personas están en situación y posición para asumirlo y, por otra, las organizaciones no siempre tienen estructuras permeables capaces de integrar a personas nuevas con ideas nuevas y, menos aún, en la toma de decisiones”*, parece claro entonces que los procesos a desarrollar deberán ir en una doble dirección:

α **Capacitar a su base social**, para que estén en situación de



asumir el poder (de denuncia, de reivindicación, de organización, de incidencia social y política, de negociación, de mediación, de intervención no violenta en los conflictos...).

En este sentido, las aportaciones de experiencias anteriores, como las de Saul Alinsky, pueden resultar bastante “innovadoras” actualmente<sup>68</sup>.

- ✕ **Permeabilizar las estructuras de EAPN**, de modo que sean capaces de integrar a personas –particularmente a aquellas con experiencia de pobreza y exclusión– en los diferentes niveles de la organización y, sobre todo, en los de toma de decisiones (Asamblea General, Comité Ejecutivo y Comisión Permanente).

#### » **Estructuras**

- En referencia a las dimensiones de la participación expuestas en el documento, considero mucho más útil centrarse en las clásicas condiciones para que exista, a saber: que para participar es preciso **QUERER, SABER y PODER participar**, es decir, hay que estar motivado, preparado y tener cauces y medios –es decir, estructuras– para hacerlo.
- Participar no es algo innato, a participar se aprende participando y, por lo tanto, hay que **ofrecer diferentes posibilidades y niveles de participación**. Crear estructuras permeables, como decíamos en el punto anterior, supone crear cauces ágiles de comunicación y participación, algo a lo que puede contribuir de forma clara el uso de las nuevas tecnologías. Eso supone, lógicamente, el dominio de las mismas algo que en el TSAS está aún lejos de ser una realidad habitual.
- Pero también son necesarios **recursos y medios para** ofrecer posibilidades de **adquisición de competencias para la**

---

68. Aún con ser un libro antiguo (1976) “Reglas para Radicales”, de Saúl Alinsky, sigue siendo un compendio muy interesante de cómo poder organizar cambios participativos en orden a una transformación social. El capítulo 9, que puede ilustrarnos sobre la actualidad de muchos de los planteamientos, a pesar de los años transcurridos.



**participación.** Esto supone hacer frente a una de las principales debilidades de nuestras organizaciones: la fuerte dependencia de los recursos públicos (subvenciones, convenios, contratos...)

- Finalmente, son también necesarios **medios que permitan la sensibilización y motivación a la participación de la ciudadanía.** En este aspecto, el documento apunta a la necesidad de establecer vínculos simbólicos y que *“el principal de estos vínculos simbólicos es: compartir un diagnóstico sobre los problemas y necesidades sociales y tener la disposición de aportar soluciones, capacidades, habilidades y conocimientos para avanzar en ellas”.*
- Por lo tanto, **contar con estructuras sólidas de comunicación** que permitan el desarrollo de buenas campañas que puedan concitar adhesiones en torno a ese diagnóstico común y a las propuestas de soluciones se torna imprescindible.

#### » **Comportamientos**

- Para conseguir lo anterior se requieren fundamentalmente cuatro cosas:
  - α La **captación de personas formadas en NN.TT.** y su incorporación (ya sea como personas trabajadoras o voluntarias) a nuestras organizaciones, **así como la inversión en medios tecnológicos** que permitan ser más eficientes y eficaces.
  - α La **formación en participación y en nuevas tecnologías** de las personas que componen nuestras organizaciones.
  - α La **captación de fondos privados y la generación de recursos propios** que nos permitan una independencia real de los recursos públicos, sometidos en no pocas ocasiones a decisiones arbitrarias o al clientelismo político.



- ✘ La **creación de un órgano de comunicación** que permita acercar la entidad y nuestros mensajes a la ciudadanía y generar adhesiones.

#### » **Prácticas**

- En relación con el rol de una entidad social como es EAPN, las necesidades (carencias) de las sociedades actuales se traducen más que en las demandas Micro, Meso y Macro que proponen Holtgrew&Millard, en las demandas que se plantean desde un enfoque de la situación de las personas:<sup>69</sup>
  - ✘ Las de **Asistencia**: atención a necesidades básicas de las personas, provocadas por desastres naturales, conflictos armados, situaciones cronificadas en espacios del mundo desarrollado (pobreza, discriminación, dependencias...), etc.
  - ✘ Las de **Promoción**: derivadas de las carencias formativas y de competencias en las que a menudo se encuentran muchas personas, fruto de las situaciones de desigualdad y desventaja propiciadas por una sociedad como la que tenemos.
  - ✘ Las de **Cambio de Estructuras**: que permitan que el marco de relaciones sociales en las que se desenvuelven las personas propicie el establecimiento de normas y conductas que favorezcan la justicia, la equidad y el bien común (no la injusticia, la inequidad y el interés particular).
- Por otro lado, las conclusiones del proyecto SI-DRIVE que llevan a afirmar *“que la innovación social es más exitosa cuando se centra en el nivel micro de satisfacer demandas sociales y resolver problemas locales; y en el nivel meso de abordar los desafíos sociales, más que en conseguir cambios sistémicos”* me parecen algo tendenciosas. Sin duda es necesario poner el foco en lo micro y lo meso, pero eso no significa que sea

---

69. En este sentido, recomiendo la lectura del cuento: “Un hombre, una caña, un río” en el cuaderno nº 79 de *Cristianisme i Justícia: DIMENSIONES POLÍTICAS DEL VOLUNTARIADO DE LA PROMOCIÓN AL CAMBIO DE ESTRUCTURAS*, de Enrique Falcón. .



menos importante ponerlo en lo macro. Indudablemente, **no se trata de “tomar el cielo por asalto”, pero tampoco dejarse enredar en la telaraña del sistema imperante**, que acaba por fagocitar todo lo que aspira a transformarlo<sup>70</sup>.

- Por lo tanto, las prácticas innovadoras desde EAPN deben ir dirigidas a **cómo incorporar a organizaciones y personas** –particularmente las que se encuentran en las situaciones anteriormente descritas– en la generación de iniciativas que realmente puedan influir de manera importante en el curso de los acontecimientos sociales para lograr una transformación social real.
- En ese sentido, como se dice en el documento, “*con la participación lo que se pretende es influir para transformar la agenda política, las relaciones sociales y las estructuras de poder que las sustentan*”, **hemos de tener claro desde dónde partimos y hacia dónde que-remos caminar**, es decir, cómo funciona el actual modelo de sociedad, cuál es el nuevo modelo de sociedad que queremos y cómo negociar un “nuevo contrato social” que nos lleve hasta él.

» **Sujetos**

- *Sujetos colectivos: las organizaciones del TSAS*
  - α Si bien el desarrollo organizativo de EAPN-ES ha logrado implantar una estructura organizativa territorial en el ámbito autonómico, aún queda mucho por hacer. El Tercer Sector de Acción Social está aún muy fragmentado y poco cohesionado, por lo que se hacen necesarias estrategias para unificar y cohesionar el mismo. En ese sentido, lograr

---

70. *Ante el fenómeno al que asistimos en la actualidad de la desafección y el descrédito de la ciudadanía en las más altas instituciones del Estado (Monarquía, Gobierno, Parlamentos, Poder Judicial) y, más aún, incluso en los propios fundamentos de la democracia (la injerencia rusa en las elecciones estadounidenses, el sometimiento del poder político al poder económico en la UE, la corrupción generalizada en diferentes ámbitos de la Administración Pública, o el resurgimiento de movimientos de extrema derecha, son sólo algunos ejemplos) se hace urgente replantearse cómo hacer frente a la realidad de un mundo globalizado en el que todo está ya interconectado e interrelacionado. Recuperar el sentido original de la ya manida afirmación “pensar globalmente, actuar localmente”.*





**una mayor participación de entidades provinciales y locales en las redes territoriales** puede contribuir de manera importante a conseguirlo<sup>71</sup>.

- ✎ Por otro lado, es importante plantearse **cómo abordar y estar presentes en los diferentes ámbitos de donde surgen los Movimientos Sociales** que, de cuando en cuando, emergen como respuesta a situaciones concretas. La experiencia del 15M resultó ser muy ilustrativa. ¿Dónde estaban las organizaciones sociales entonces? ¿Qué tipo de respuesta dieron a ese fenómeno? ¿Cómo se vivió el hecho de que muchas de las personas –voluntarias y remuneradas– que participaban en las entidades que forman parte de EAPN se sumaran personalmente al movimiento mientras que las entidades permanecían en silencio y sin apenas reaccionar? **Tener mecanismos rápidos de reacción y contacto** con los distintos fenómenos sociales que se van generando es, hoy, una cuestión vital para las organizaciones del TSAS.

- *Sujetos individuales: la Base Social del TSAS*

- ✎ Si bien existen razones de peso para **incorporar a la personas con experiencia de pobreza** al proceso participativo impulsado desde la EAPN, no lo es menos que la transformación social no puede venir sólo de esa incorporación.
- ✎ En ese sentido, vuelvo a referirme a la obra de Saúl Alinsky para llamar la atención sobre la **imposibilidad de cualquier cambio que no incorpore a las clases medias**, no sólo como “socios” para donar unas migajas de su salario,

---

71. No puedo dejar de recordar las palabras de despedida de la anterior Directora General de Infancia y Familia (Salomé Adroher) en respuesta a la petición del Presidente de EAPN-ES de que nos dejara alguna valoración sobre el Sector. En síntesis venía precisamente a poner el acento en la fragmentación y dispersión del mismo y recomendaba la necesidad de buscar alianzas e incluso fusiones entre entidades al estilo de lo que se venía haciendo en el ámbito de la empresa privada lucrativa.



o “voluntarios” en su tiempo libre, sino **como activistas involucrados y firmemente comprometidos con el cambio social**. Como muestra, un botón: *“Empezamos a comprender un poco tarde que aunque todas las categorías sociales con un nivel adquisitivo bajo estuviesen organizadas y los negros, los portorriqueños, los mejicano-americanos y los pobres de los Apalaches estuvieran todos, por el milagro de algún genio de organización, agrupados en una coalición, ni siquiera eso sería suficiente para introducir los cambios fundamentales necesarios. Deberían hacer lo que hacen todas las organizaciones minoritarias, las naciones pequeñas, los sindicatos obreros, los partidos políticos, en resumen, todo lo que es minoritario: encontrar aliados. La realidad del poder no ofrece ninguna otra solución.*

*Los únicos aliados potenciales de los pobres de América están en los diversos estratos organizados de la clase media. Lo hemos visto bien cuando los jornaleros inmigrantes de Cesar Chávez recurrieron a la clase media, y la incitaron a boicotear la uva. En la lucha contra Eastman Kodak, los negros de Rochester se dirigieron a la clase media, pi-diéndole a sus miembros que utilizaran sus procuraciones”<sup>72</sup>*

- No obstante, dirigirse a las clases medias en general, no parece ser algo muy factible. Por ello, se hace necesario definir de manera clara a qué grupos en concreto de esas clases medias nos queremos dirigir prioritariamente, es decir, **qué grupos deben constituir la Base Social de EAPN**.

#### **A. ¿Cuáles han sido las aportaciones de EAPN-ES al proceso de participación?**

- » La apuesta y el logro de construir **una Red representativa de todo el territorio** (19 redes territoriales) y dotarse de **una estructura organizativa razonablemente participativa** (aunque mejorable).

---

72. Del capítulo 9 de “Reglas para Radicales” de Saúl Alinsky.



- » La creación de **espacios de participación de las personas con experiencia de pobreza y exclusión**. (Grupo de Participación PEP, Encuentros PEP autonómicos, estatales y europeos).
- » La implantación progresiva de **medidas para la incorporación de personas con experiencia de pobreza en las estructuras de la organización** (representación en Asamblea General y órganos directivos de algunas redes).
- » La **colaboración en la creación de otras estructuras participativas de superior nivel** (PTS) con una disposición real a aportar trabajo, ideas y propuestas para la articulación del Tercer Sector de Acción Social (TSAS).
- » **¿Qué falta?:** Avanzar en la operatividad de lo anterior, a través del diseño y **puesta en práctica de estrategias y tácticas que permitan alcanzar objetivos concretos**.

Por ejemplo, hacemos buenos informes, pero cómo los utilizamos. Parece que con hacerlos, presentarlos y difundirlos a través de los medios es suficiente para que eso de por sí produzca cambios. Pero, con ser necesario, eso no es suficiente. Es preciso añadir una estrategia, con sus correspondientes tácticas, para ver cómo vamos a utilizar ese informe, sus datos, sus conclusiones, de cara a conseguir un objetivo concreto que debe ir en línea con la consecución de un cambio concreto de la realidad contenida en ese informe.

## **B. ¿Cuáles han sido las aportaciones de EAPN-ES al proceso de participación?**

- » La apuesta y el logro de construir **una Red representativa de todo el territorio** (19 redes territoriales) y dotarse de **una estructura organizativa razonablemente participativa** (aunque mejorable).
- » La creación de **espacios de participación de las personas con experiencia de pobreza y exclusión**. (Grupo de Participación PEP, Encuentros PEP autonómicos, estatales y europeos).



- » La implantación progresiva de **medidas para la incorporación de personas con experiencia de pobreza en las estructuras de la organización** (representación en Asamblea General y órganos directivos de algunas redes).
- » La **colaboración en la creación de otras estructuras participativas de superior nivel** (PTS) con una disposición real a aportar trabajo, ideas y propuestas para la articulación del Tercer Sector de Acción Social (TSAS).
- » **¿Qué falta?:** Avanzar en la operatividad de lo anterior, a través del diseño y **puesta en práctica de estrategias y tácticas que permitan alcanzar objetivos concretos.**

Por ejemplo, hacemos buenos informes, pero cómo los utilizamos. Parece que con hacerlos, presentarlos y difundirlos a través de los medios es suficiente para que eso de por sí produzca cambios. Pero, con ser necesario, eso no es suficiente. Es preciso añadir una estrategia, con sus correspondientes tácticas, para ver cómo vamos a utilizar ese informe, sus datos, sus conclusiones, de cara a conseguir un objetivo concreto que debe ir en línea con la consecución de un cambio concreto de la realidad contenida en ese informe.

### C. ¿Qué debe aportar EAPN-ES tanto en los procesos de participación como en los de innovación social?

- » Según se plantea en el documento (pág. 9), *“es necesario avanzar que la innovación debe incidir sobre dos aspectos, para visualizar su relación con la participación social: Estructura, entendida como reglas, normas, recursos, hábitos, convenciones, instituciones y marcos cognitivos que influyen o limitan las opciones y oportunidades disponibles para los actores sociales; y Agency que puede interpretarse como la capacidad [adquisición de competencias, diría yo] individual y colectiva para dar sentido a esas estructuras, actuar sobre ellas, razonar, elegir o modificarlas”.*



- » Según esto, yo plantearía que lo que debe aportar EAPN-ES tanto en los procesos de participación como en los de innovación social serían básicamente dos cosas:
  - Estructuras adecuadas (reglas, normas, recursos, hábitos, convenciones, instituciones y marcos cognitivos) para potenciar las opciones y oportunidades de los actores sociales –particularmente de aquellos que constituyen su base social– de cara a la transformación de la realidad.
  - Capacitación individual y colectiva para utilizar las estructuras anteriores en la consecución de aquellos objetivos de transformación social que hemos acordado (en un proceso ampliamente participativo).



## Ilustraciones y Tablas

---

**Ilustración 1.** Democracia bajo presión: respuestas resilientes.  
Fuente: IDEA Internacional. 2017

**Ilustración 2.** Características de la innovación social

**Ilustración 3.** Condiciones para innovar en participación social

**Tabla 1.** Opiniones de la población en general y de las personas que no votaron en las elecciones generales de 2016. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS. Barómetro 3203 de enero 2018

**Tabla 2.** Eje estratégico sobre participación en el Plan Estratégico de EAPN-ES 2017-2019



## Bibliografía y documentación citada

---

- » Allegretti, G; Jerez, A. Y Ramos, A. (2011). *¿Con voz pero sin voto?: movimientos sociales y lobbies en los desarrollos recientes de la gobernanza europea*. En Informe sobre el estado de la Unión Europea: el año de la gran prueba 2011. Informes / Fundación Alternativas. Fundación Alternativas, Madrid, pp. 35-48.
- » Alvarez-González, L., et al. (2017). *Análisis multidimensional del concepto de innovación social en las organizaciones no lucrativas españolas. Evidencias prácticas*. En Revista Española del Tercer Sector nº 35. Cuatrimestre I 2017, págs. 23-48.
- » Arias Maldonado, M. (2007). *La política en la teoría deliberativa. Notas sobre deliberación, decisión y conflicto*. En Revista Española de Ciencia Política. Nº 16, abril 2007. Pags. 37-59.
- » Arias Maldonado, M. (2016). *La digitalización de la conversación pública: redes sociales, afectividad política y democracia*. En Revista de Estudios Políticos, 173, 27-54. doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.173.01>
- » Bächtiger, A. & Hangartner, D. (2010). *When Deliberative Theory Meets Empirical Political Science: Theoretical and Methodological Challenges in Political Deliberation* post\_835 609-629 University of Bern.
- » Castells, M. (2017). *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*. Alianza Editorial. Madrid.
- » Comisión Europea (2011). *Iniciativa a favor del emprendimiento social. Construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y la innovación sociales*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones COM (2011) 682 final.
- » Challenge Social Innovation (CSI) (2011). *Vienna declaration: the most relevant topics in social innovation research*. [www.socialinnovation2011.eu](http://www.socialinnovation2011.eu)



- » Díaz Jiménez, R.M.; Herrera Gutierrez, M. R.; Rodríguez García, M.J. (2016). *Innovación social comunitaria: miradas a una experiencia de ocupación de vivienda*. En Cuadernos de Trabajo Social. Vol. 29-2 pags. 225-238.
- » Dienel, Peter C. y Harms, Hans (2000). *Repensar la democracia. Los núcleos de intervención participativa*. Ediciones del Serbal.
- » Echeverría, J. (2008). *El manual de Oslo y la innovación social*. ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura. CLXXXIV 732 julio-agosto (2008) 609-618 ISSN: 0210-1963.
- » EAPN-ES (2009) *Guía metodológica de participación social de las personas en situación de pobreza y exclusión social*. Coord. Folia Consultores.
- » EAPN-ES (2014) *Foro de debate 2: Participación para la inclusión y la transformación social*. Coord. Fernando de la Riva.
- » European Social Innovation Research. [Proyecto TEPSIE](#) (Growin social innovation) (2013).
- » Fishkin, J. (1991). [Democracy and deliberation: New directions for democratic reform](#). Yale University Press. New Haven and London. Ed. española 1995. Editorial Ariel, Barcelona.
- » Font, N. (1998). *Democràcia i Participació Ciutadana: algunes experiències innovadores*. Col. Polítiques. N°22. Fundació Jaume Bofill.
- » Forética (2016). [Innovación responsable](#).
- » Franz H.W. et al. (eds.) (2012). *Challenge Social Innovation*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg
- » Freedom House (2018). [Freedom in the World 2018. Democracy in Crisis](#).
- » Gurrutxaga, A. (2013). Voces y argumentos de la innovación social. Universidad del País Vasco. Servicio Editorial.
- » Holtgrewe, U., Millard, J. (2018). [Social innovation addressing societal needs and challenges. The Social Innovation Landscape-Global Trends. Atlas of social innovation](#).





- » Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) (2017). *El estado de la democracia en el mundo: examen de la resiliencia democrática.*
- » Intermón Oxfam (2018). Informe *Premiar el trabajo, no la riqueza*
- » OECD/European Communities (2005). *Oslo Manual: Guidelines for collecting and Interpreting Innovation Data*, 3rd Edition, ISBN 9264013083.
- » Observatorio Internacional de la Democracia (2017). *17ª Conferencia internacional, Participación sin exclusión.* Montreal, junio 2017.
- » Martínez-Celorrio, X. (2015). *La innovación social ante los desafíos del bienestar.* En: Blanco, A.; Bombardieri, G.; Chueca, A. (directores). Informe España 2015. Homenaje a José Martín Patino. Fundación Encuentro. Pags. 541-569. ISBN: 978-84-89019-43-0
- » Packard, L. *Online advocacy best practices and principles to win your campaigns and change the world!* Powerthru Consulting.
- » Pastor Seller, Enrique (2009). *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales.* Universidad de Murcia. Servicio de Publicaciones.
- » Pateman, C. (1970) *Participation and democratic theory.* Syndicate of the press. Cambridge University Press. Edición en español: Participación y teoría democrática. Prometeo Libros, 2014.
- » Pateman, C. (2012) *Participatory Democracy Revisited.* En: Perspectives on Politics. Vol. 10/nº 1.
- » Phillips, A. (1999) *La política de la presencia: la reforma de la representación política.* En: S. García y S. Lukes (comps.). Ciudadanía: justicia social, identidad y participación. Siglo XXI Editores.
- » Proyecto TEPsIE (2013). Growing social innovation. *The value and role of citizen engagement in social innovation.*
- » Proyecto SI- DRIVE <https://www.si-drive.eu/>
- » Ramos, J. (coord.) *El empleo y la dimensión social en la estrategia UE-2020.* Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones. Ministerio de Trabajo e Inmigración. NIPO: 790-10-168-7



- » Ramos, J., (2017). *Innovación social en la UE*. En REDUR 15, diciembre 2017, págs. 75-84. ISSN 1695-078X.
- » Subirats, J. (2002). *Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación*. En Democracia digital: límites y oportunidades. 2002, ISBN 84-8164-549-4, págs. 89-114. Ed. Trotta.
- » The World Bank. (2017). [\*Governance and the law\*](#).
- » Van Reybrouck, D. (2017). *Contra las elecciones: cómo salvar la democracia*. Ed. Taurus.





**Nuestras redes y Entidades miembro, 19 redes autonómicas:**

EAPN-Illes Balears- Xarxa per la Inclusió Social  
Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social  
Red Aragonesa de Entidades Sociales para la Inclusión  
Red Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social en Castilla y León  
Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión social en Asturias  
Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de Canarias  
Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en Castilla- La Mancha  
Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en  
Red Madrileña de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social  
Red de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de la Región de Murcia  
Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de Extremadura  
Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de Melilla  
Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en Cantabria  
Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en Ceuta  
Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español de la Comunidad Autónoma de Galicia  
Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en La Rioja  
Red Navarra de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social  
Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya

**Y 16 entidades estatales:**

Accem  
Cáritas Española  
Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)  
Confederación de Centros de Desarrollo Rural (COCEDER)  
Confederación Española de Organizaciones en favor de las Personas con Discapacidad Intelectual (FEAPS)  
Confederación Española de Personas con Discapacidad Física y Orgánica (COCEMFE)  
Cruz Roja Española  
Federación de Mujeres Progresistas (FMP)  
Fundación Cepaim  
Fundación Esplai  
Fundación Secretariado Gitano  
Movimiento por la Paz (MPDL)  
Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE)  
RAIS Fundación  
Red Araña  
Unión Española de Asociaciones y Entidades de Atención al Drogodependiente (UNAD)



**EAPN ESPAÑA**

C/ Tribulete, 18 Local. 28012 Madrid  
91 786 04 11 | eapn@eapn.ES | www.eapn.es

*Síguenos*

