



epsir *European Public & Social Innovation Review*



Threats of employment precarization in Russia in the context of digitalization of the economy and society

Digital workplaces as a necessity of the modern world

Social Enterprises: successful or/and disputable actor in the field of eco-innovation system, Bulgarian case

Sistemas de innovación para el desarrollo sostenible en Michoacán, México

Mecanismos de participación directa para fortalecer los gobiernos locales: lecciones desde Ecuador

EUROPEAN PUBLIC & SOCIAL INNOVATION REVIEW

<http://www.sinnergiak.org/pub>

Published in 2019 in San Sebastian (Basque Country) by Sinnergiak Social Innovation (UPV/EHU)

<http://www.sinnergiak.org/>

ISSN: 2529-9824

Editors

Alfonso Unceta - University of the Basque Country

Natalia Restrepo - Sinnergiak Social Innovation

Editorial Board

Sharam Alijani - NEOMA Business School, France

Andrea Bassi - Università di Bologna, Italy

Steven Dhondt - TNO, The Netherlands and University of Leuven, Belgium

Josef Hochgerner - Center for Social Innovation, Austria

Christoph Kaletka - TU Dortmund University, Germany

Francesca Rizzo – Politécnico di Milano

Julia Wittmayer - Dutch Research Institute of Transitions (DRIFT), Erasmus
University Rotterdam, The Netherland

EUROPEAN PUBLIC & SOCIAL INNOVATION REVIEW

Vol 4, Issue 2, 2019

Contents

Threats of employment precarization in Russia in the context of digitalization of the economy and society	
Andrei Vasilevich Popov & Tatiana Sergeevna Soloveva	1
Digital workplaces as a necessity of the modern world	
Elena Kabakova	14
Social enterprises: successful or/and disputable actor in the field of eco-innovation system, Bulgarian case	
Martina Arabadzhieva & Albena Vutsova	25
Sistemas de innovación para el desarrollo sostenible en Michoacán, México	
Zoe T. Infante Jiménez, Priscila Ortega Gomez & Saray Bucio Mendoza	44
Mecanismos de participación directa para fortalecer los gobiernos locales: lecciones desde Ecuador	
Eulalia Flor & Jairo Rivera	61

Research Article

Threats of employment precarization in Russia in the context of digitalization of the economy and society

Amenazas de la precarización del empleo en Rusia en el contexto de la digitalización de la economía y la sociedad

Andrei Vasilevich Popov^{1*} and Tatiana Sergeevna Soloveva¹

¹ Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences

* Correspondence: ai.popov@yahoo.com

Abstract: Digitalization of public life has a serious impact on the development of social and labor relations. In spite of the fact that digitalization has many positive effects, we can point out that the issue of employment precarization is coming to the fore and it is reflected in the growth of vulnerability and social insecurity among workers. This trend is manifested to the fullest extent in the Russian society. In this regard our paper considers theoretical and practical issues of employment precarization in Russia in the context of its rapid digitalization. In the course of our analysis we clarify the concept of precarious employment, identify digitalization trends and the extent and causes of instability in the social and labor sphere. In particular, we have found out that more and more people are involved in unstable labor relations against the background of the rapidly forming digital environment in the country.

Keywords: employment precarization; digitalization; precarious employment; labor market; digital economy; labor relations.

Resumen: La digitalización de la vida pública tiene un grave impacto en el desarrollo de las relaciones sociales y laborales. A pesar de que la digitalización tiene muchos efectos positivos, puede afirmarse que las cuestiones relacionadas con la precarización del empleo están cobrando relevancia y se reflejan en el incremento de la vulnerabilidad y la inseguridad social de los trabajadores. Esta tendencia se manifiesta en toda su extensión en la sociedad rusa. En este sentido, el artículo analiza las cuestiones teóricas y prácticas de la precarización del empleo en Rusia en el contexto de su rápida digitalización. En el análisis se aborda el concepto de empleo precario, se identifican las tendencias de la digitalización, el alcance y las causas de la inestabilidad en la esfera laboral y social. En particular, los resultados evidencian que cada vez más personas se ven afectadas por las relaciones laborales inestables en el contexto del entorno de trabajo digital que se está formando rápidamente en el país.

Palabras clave: precarización del empleo; digitalización; empleo precario; mercado de trabajo; economía digital; relaciones laborales.

1. Introduction

Digitalization is one of the world's global trends. Currently, information technologies go far beyond individual economic sectors and are actively implemented in all spheres of life. Production is shifting from automation and robotization, which form the core of the third industrial revolution, to its fourth stage characterized by digitalization and virtualization of economic relations and public space as a whole. At the same time, the impact of digitalization on socio-economic processes is contradictory and can be manifested both in positive aspects (increasing productivity and efficiency of the use of resources, expanding the range of available services, etc.) and in negative aspects (aggravating inequality, technological unemployment risks, information security threats, etc.).

In the economic context the development of digital technology and processes is associated with the transition to the so-called sixth techno-economic paradigm (Lasi et al., 2014; Brass & Hornsby, 2019). The digital economy includes a wide range of economic activities that involve the use of digitized information and knowledge, modern information networks, and the effective use of information and communication technologies (G20 DETF, 2016). According to forecasts of The Boston Consulting Group, by 2035 the volume of the digital economy in China alone may reach \$16 trillion and provide 415 million jobs¹. At the same time, the formation of the digital economy will entail transformational shifts in various areas and largely predetermine the trajectory of their development. In this regard, labor and employment issues are most sensitive to the ongoing changes since they have a direct impact on the future jobs and, consequently, on the position of an individual in society.

The modern labor market faces an important task of adapting to the challenges of the digital economy. Indeed, each wave of technological innovation causes an increase in uncertainty; but the rapid introduction of information technology has provoked numerous debates concerning possible threats to labor and employment, including the abolition of hired labor as such (Daheim & Wintermann, 2017) or the emergence of a "world without jobs" (Srnicek & Williams, 2015) in the distant future. At the same time, today we can already observe a wide range of impacts that digitalization exerts on the labor market. It concerns not only the changing requirements for the necessary skills and competencies of the applicant, but also workplace arrangements. In this context we can say that digital technologies are a driving force in the de-standardization of labor relations (Walwei, 2016: 5), i.e. they facilitate the abandonment of the traditional employment model that involves full-time employment and an indefinite employment contract with one employer.

Modern society witnesses the development of such forms of employment as part-time jobs, freelance, telework, outsourced employment, etc.; they provide greater flexibility in organizing the work for employees and employers. This, in turn, provides more opportunities for participation in the labor market; it concerns socially vulnerable groups as well. Digital technologies make it possible to study and work remotely, which enables more effective employment, especially for the population of those regions where the demand for labor is low. On the other hand, an increase in the flexibility of labor relations often leads to a growth of insecurity and vulnerability of workers; this fact is associated with the emergence of the phenomenon of precarious employment. As a rule, it leads to pay cuts and delays, failures to provide legal social guarantees, deteriorating working conditions, etc.; all this negatively affects the quality of working life (Rodgers & Rodgers, 1989). According to reports of the International Labor Organization (ILO, 2012), precarization of employment is no less a threat than unemployment, since it affects a much larger number of people and brings into question the possibility of providing them with decent working conditions. In this regard it is relevant to study precarious employment and factors contributing to its growth in the context of

¹Year 2035, 400 Million Job Opportunities in the Digital Age. URL: http://image-src.bcg.com/Images/BCG_Year-2035_400-Million-Job-Opportunities-Digital%20Age_ENG_Mar2017_tcm52-153963.pdf

digitalization of the economy and society. We have chosen Russia as an object of our research, since it is a country with a young market economy, in which the elements of a new economic system are combined with those of the old one. This provides us with a better understanding of how quickly global trends penetrate into public life and manifest themselves in the current conditions.

2. Conceptualizing the notion of precarious employment

Despite the fact that the term “precarious employment” is widely used in the scientific and practical literature, so far there is no clear understanding of its essence. Without asserting the comprehensive nature of all relevant viewpoints, we propose to consider some of them, which, in our opinion, reflect the diversity of scientific ideas best of all (Table 1). For greater clarity, the approaches under consideration were divided into two groups. Some scientists (Kalleberg, 2009; Campbell & Price, 2016) interpret precarious employment through the prism of all kinds of negative implications for the employee (uncertainty, instability, low level of social security, etc.). At the same time, the form of employment itself is not very important. Based on this, it turns out that the standard model of labor relations with its inherent “guarantees of stability” (indefinite employment contract, compliance with labor legislation, work in the formal sector, etc.) may be subject to precarization risks. In recent years, this point of view has found increasing support in the academic community, and similar conclusions can be found in reports prepared under the auspices of the International Labor Organization (ILO, 2016). However, such an interpretation of precarious employment has its drawbacks. For instance, the absence/vagueness of basic criteria for the allocation of this category makes it very complicated to obtain universal knowledge about the essence of the phenomenon under consideration. Often, the principle of theoretical and methodological pluralism makes it impossible to compare the results obtained; this drawback can be clearly seen in the studies in which the estimates of the extent of precarious employment can vary from 8 (Veredyuk, 2013: 32) to 70% (Bobkov et al., 2018: 96) within one country and with the use of a single information base.

Other scientists (Cranford, Vosko & Zukewich, 2003; Fudge & Owens, 2006) understand precarious employment as atypical forms of employment that are distinguished primarily by a low level of social security. In this case, attention is focused on deviations from a generally accepted standard, the standard that is widely spread though it has its specific features in different countries. In the end, it helps get a comprehensive picture of the essence of the phenomenon under consideration. In addition, some works (Bobkov et al., 2018) point out the forced nature of the circumstances that lead to a violation of the stability of workers’ position. We find this thesis very valuable in order to distinguish between the concepts of “precarious employment” and “non-standard employment”, because they are used as synonyms within the framework of this approach. At the same time, if we consider precarious employment by referring only to non-standard forms of labor relations, it significantly narrows the scope of the research.

Table 1. Selected approaches to the definition of “Precarious work”

Author	Essence of precarious work
Rogders, Rogders, 1989: 3	Work characterized by the risk of its loss, insufficient control over the labor process (including working arrangements), low degree of legal protection of the employee, and low income.
Cranford, Vosko, Zukewich, 2003: 455	Forms of employment involving atypical employment contracts, limited social benefits and statutory entitlements, job insecurity, low job tenure, low earnings, poor working conditions and high risks of ill health.

Fudge, Owens, 2006: 3	Work that departs from the normative model of the standard employment relationship (which is a full-time and year-round employment relationship for an indefinite duration with a single employer) and is poorly paid and incapable of sustaining household.
Kalleberg, 2009: 2	Employment that is uncertain, unpredictable, and risky from the point of view of the worker.
Choi, Mattoni, 2010: 215	All those forms of atypical employment characterized by short-term contracts and lacking social protection.
ILO, 2012: 27	Means for employers to shift risks and responsibilities on to workers.
Bizyukov, 2013: 108-109	Activity of the employee involved in non-standard labor relations formed by the employer only in the employer's own interests and excluding the possibility of the employee's participation in the formation of these relations.
Zakaluzhnaya, 2015: 120	All forms of employment in both the formal and informal sectors that do not provide the workers with basic social guarantees (or deprive them of these guarantees) such as stable wages, social support, social security guarantees, protection from unjustified dismissals, etc.
Campbell, Price, 2016: 4	Work that displays several dimensions of insecurity or precariousness.
Bobkov et al., 2018: 6	Forced employment, associated with the loss of standard employment relations based on an indefinite employment contract with a full working week (standard employment); forced employment includes elements of insecure and informal employment (for those employed in the informal sector) in the formal economy, elements of insecure employment in informal production in general, insecure employment in hidden production, and illegal activities, as well as temporary unemployment.

Note: conditional grouping of approaches to the understanding of the nature of precarious work is highlighted in color.

Source: Own elaboration.

In our opinion, in order to reflect the essence of precarious employment more accurately it is necessary to dwell on its categorical features:

1. Any individual regardless of the form of employment relationship with the employer can find themselves in conditions of precarious employment. According to the studies (Quinlan, Mayhew & Bohle, 2001; Kalleberg & Vallas, 2018), de-standardization of employment has a decisive impact on the spread of instability in social and labor relations. However, even the jobs that are traditional for modern society are not homogeneous; they have different working arrangements, which are changing continuously. In this regard, it is possible to form a comprehensive view on the stability of workers' position only when the entire range of forms of employment is taken into consideration.

2. Precarious employment is not voluntary, but proceeds from a series of forced circumstances. In this case, it is emphasized that this condition has nothing to do with the independent expression of will, when the employee gives up certain social guarantees in favor of other benefits. On the contrary, the employer makes all decisions concerning the position of employees unilaterally. At the same time, almost the only means of survival for the self-employed is to make a choice in favor of greater vulnerability. As a result, the criterion of compulsion allows us to focus on those workers who are "hostages" of their current conditions.

3. Precarious employment always leads to vulnerability and to a low level of social protection. Indeed, this phenomenon has other negative effects, but the two we have mentioned above constitute a kind of basis. All other implications can be considered as a supplement to the existing ones.

Thus, we consider it possible to formulate our own understanding of precarious employment: it is a condition in which the employee is forced into a situation of vulnerability and social insecurity associated with their workplace arrangements. Our definition is based on the universal nature of our interpretation; it reflects the essence of the phenomenon under consideration quite clearly and helps avoid unnecessary particularities.

After introducing a certain amount of clarity concerning the definitions we use, let us consider digitalization trends and the scale and causes of precarious employment in Russia.

3. Digitalization trends in Russia

The importance of digital technologies for national competitiveness has urged the government to pay more attention to digitalization processes. It is for a reason that the governments of many countries include digitalization of various spheres of life in strategic documents. The Europe 2020 strategy, namely the Digital Agenda, calls for a more effective use of the potential of information and communication technologies to promote innovation, inclusive economic growth and progress through the development of a single digital market, promotion of equal access to high-speed Internet, development of digital literacy and skills, strengthening Internet security (EC, 2010), etc.

In Russia, the regulatory and legal framework for the development of the digital economy is enshrined in the Strategy for the Development of the Information Society in the Russian Federation for 2017–2030² and in the national program “Digital Economy of the Russian Federation”³. The first document outlines national interests in the field of digital economy, the need to create conditions for the development of the digital economy and the principles of cooperation with foreign countries in this field. The national program replaced the program “Digital Economy of the Russian Federation”⁴ and provided for no less than a three-fold growth of Russia’s internal expenditures on the development of the digital economy in comparison with 2017; the program also provided for the establishment of a stable and secure communication infrastructure and for the use of mainly domestic software by authorities, local governments and organizations. At the same time, experts note certain gaps in the programs for the development of Russia’s digital economy; they are associated with the lack of analysis of the current state of the digital economy and with the absence of clarity concerning the amounts of funding allocated for specific areas of development (Popov & Semyachkov, 2018: 1093).

It is possible to evaluate the development of digitalization in Russia in comparison with other countries by analyzing the data of international indices. For example, the International Digital Economy and Society Index (I-DESI) measures the digital economy performance of EU28 Member States and the EU as a whole in comparison with 17 non-EU countries (I-DESI, 2018). This aggregate indicator includes the assessment of the following indicators: the deployment of broadband infrastructure and its quality, the skills needed to take advantage of the possibilities offered by a digital society, citizen use of Internet for various purposes, the digitization of businesses, and the digitization of public services, focusing on eGovernment.

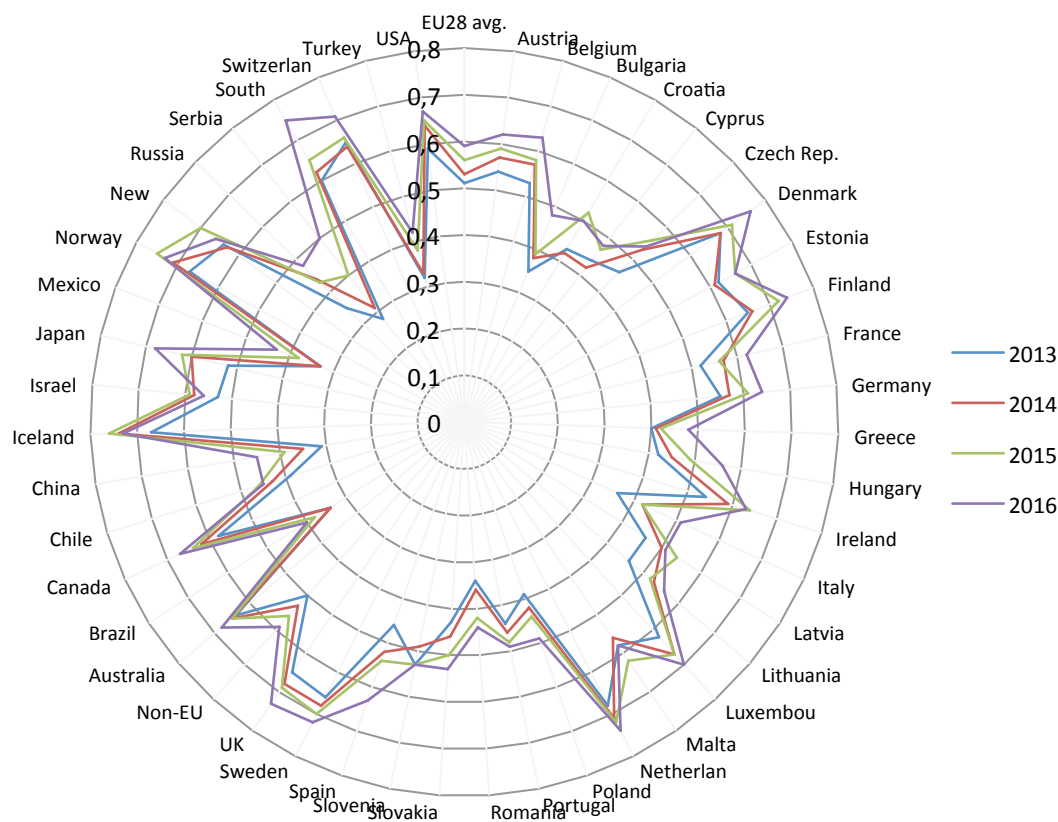
Despite the fact that in Russia this index has a positive trend, the country still lags far behind many EU countries; in general, its digital performance is comparable to countries such as Bulgaria, Greece, Cyprus and Chile (Figure 1).

²Strategy for the development of the information society in the Russian Federation for 2017-2030: app. decree of the Russian Federation President of 9 May 2017 № 203. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41919>

³Passport of the national program “Digital economy of the Russian Federation”: app. Presidium of the Council under the President of the Russian Federation on strategic development and national projects of 24 December 2018 № 16. URL: <http://static.government.ru/media/files/urKHm0gTPPnzJlaKw3M5cNLo6gczMkPF.pdf>

⁴Program “Digital economy of the Russian Federation”: app. decree of the Government of the Russian Federation of 28 July 2017 № 1632-p. URL: <http://government.ru/docs/all/112831/>

Figure 1. International Digital Economy and Society Index, 2013-2016



Source: According to (I-DESI, 2018: 47).

Such a state of affairs can be explained if we take a closer look at individual components of the index. First, Russia ranks last (45th position) in terms of connectivity, due to its vast area, and this, in turn, complicates the development of broadband infrastructure. The number of users of broadband infrastructure is growing mainly due to wireless access (Table 2), particularly mobile access, the share of which in wireless access is more than 99%. In the context of regional and, above all, municipal inequality in public access to the Internet (according to Rosstat data for 2018, only 69% of households have access to the Internet from a home computer⁵– the figure does not take into account the access to high-speed Internet), a significant part of Russians cannot take advantage of many benefits of digitalization.

Table 2. Key indicators of broadband infrastructure development in Russia

Indicator	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Active fixed-broadband subscriptions per 100 population, units	16.5	17.0	18.3	18.6	21.0	21.6
Active mobile-broadband subscriptions per 100 population, units	59.9	65.2	69.1	72.4	81.3	86.8
Proportion of households with access to broadband Internet, in the total number of households, %	56.5	64.1	66.8	70.7	72.6	73.2

* For 2018, the first two indicators show preliminary data.

Source: According to (Abdrakhmanova et al., 2019: 13).

⁵Share of persons (households) with Internet access. URL: <https://fedstat.ru/indicator/34078>

Second, the indicators of citizen use of Internet for various purposes are also not high enough – Russia ranks 36th out of 45. This applies both to the total number of devices used by inhabitants and the number of online financial transactions and purchases. According to statistics, as of 2018, 39% of Russians use the Internet for financial transactions, 35% – for purchasing goods or services (Abdrakhmanova et al., 2019: 132-139). These figures are significantly below the level of developed countries (for example, in Denmark, the Netherlands and Norway, these indicators reach 80% and more⁶).

Third, Russia ranks 18th according to the digital skills indicator. Only 69% of Russians use the Internet every day, while in Iceland, Denmark and Norway – more than 90% (Abdrakhmanova et al., 2019: 125). As for employment in the sector of knowledge-intensive industries, Russia's indicators (44%) are close to those of developed countries (about 43–50%)⁷.

Fourth, the introduction of digital technologies in business is also a weak link in the construction of Russia's digital economy. According to this indicator, the country is an outsider and ranks 42nd out of 45. This is due to the low availability of new technologies (4.22 points out of 7 possible, compared with 6.0–6.6 points in European countries), low level of their development (4.25 points out of 7, compared with 5–6 points in Europe) and also due to the fact that ICT usage for business operations is not widespread yet (4.82 points out of 7, compared to 5–6 points in Europe)⁸.

Fifth, in the context of development of digital public services, Russia has a long way to go (32nd position out of 45). For example, according to the UN E-Government Survey, in 2016 Russia ranked 35th and in 2018 it moved upward to 32nd position out of 40 (UN, 2018: 89). The leader in this field is Denmark; it implements the Digital Strategy 2016–2020, which regulates the need for interaction between the government and citizens in digital form (Agency for Digitisation Denmark, 2016).

Thus, in order to achieve the goals outlined in national strategic documents, Russia should carry out quantitative and qualitative breakthrough in a number of areas. According to an expert forecast by the National Research University "Higher School of Economics", this must be accompanied not only by increasing expenditures on R&D and innovation, but also by a threefold increase in the number of people employed in the sphere of digital technologies and research. If these targets are met, then half of GDP growth by 2030 will be driven by digitalization in one way or another⁹.

4. Precarious employment in Russia in the context of digitalization

The widespread penetration of digitalization processes into the Russian reality could not but affect the sphere of social and labor relations. Although researchers (Sizova & Khusyainov, 2017: 392; Lapidus & Polyakova, 2018) note that Russia's indicators of introduction and use of digital technologies in workplace management are significantly inferior to those in the world's most developed countries, Russia is actively implementing a transition from the traditional model of employment to the economy of free earnings or gignomics. More and more people are employed with the help of online recruitment services; they work remotely or on a flexible schedule; many of them do not need anything but a computer (and sometimes just a smartphone) to do their job; they use electronic platforms for direct interaction with customers (uberization), etc. In turn, companies are increasingly using content workers in order to reduce costs and adapt the personnel to changing market conditions more swiftly. As of 2019, every third organization (33%) in Russia employed remote workers, and the attitude toward them as

⁶Eurostat database. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

⁷World Bank Open Data. TCdata360. URL: <https://tcdata360.worldbank.org/>

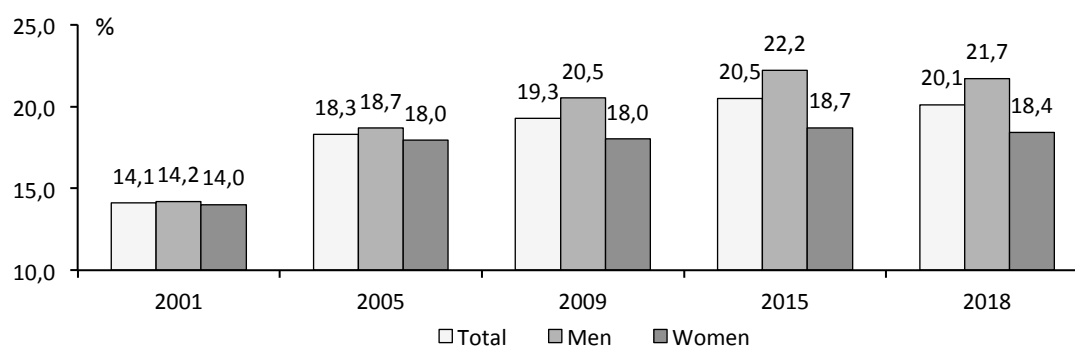
⁸World Bank Open Data. TCdata360. URL: <https://tcdata360.worldbank.org/>

⁹Dranev, Yu.Ya., Kuchin, I.I., and Fadeev, M.A. The Contribution of digitalization to the of the Russian economy growth: Express information. 04.07.2018. URL: https://issek.hse.ru/data/2018/07/04/1152915836/NTI_N_91_04072018.pdf

professionals in their field has improved significantly over the past seven years¹⁰. Moreover, if in the early 2000s the scale of distance employment according to some estimates did not exceed 2%¹¹, then in 2018 the share of remote workers was already about 31% (14% were freelancers, 17% – full-time employees)¹². In this regard, a reasonable question arises: to what extent has digitalization affected the stability of employees' situation?

Practically the only statistical indicator characterizing the dynamics of employment precarization in Russia is "employment in the informal sector" (Figure 2). From 2001 to 2018, the values of this indicator increased from 14 to 21% (from 14 to 23% for men and from 14 to 19% for women), reaching a maximum for the period under review. Taking into consideration statistical accounting, we can say that informal workers are primarily small business units (without setting up a separate legal entity), but they are more exposed to precarization risks. The scale of the informal sector in the economy is confirmed by the results of sociological surveys. In 2018, according to HeadHunter, about 43% of Russian workers received part or all of their wages "in the envelope" (39% in 2016)¹³. For comparison, in the European Union, the share of workers with officially declared wages reaches an average of 97% (EC, 2014).

Figure 2. The number of people employed in the informal sector, % of total employment



Source: According to the Federal State Statistics Service of the Russian Federation.

URL: <http://www.gks.ru/>

Unfortunately, the data of official statistics are rather limited and do not allow us to reveal the features of labor relations between the employee and employer; this makes it difficult to find the causes of a growing instability in the social and labor sphere. In this regard, many scientists use sociological research methods, which provide more opportunities to study the phenomenon under consideration. Currently, there is a shortage of such works in Russia; consequently, we have developed a set of questions in the framework of the sociological survey "Socio-cultural modernization in the regions – 2017"¹⁴, which allows us to assess the stability of employees' situation (Table 3). Our technique has the following methodological basis: we use conceptual provisions of C. Cranford, L. Vosko, and N. Zukewich (2003) in order to identify standard and non-standard jobs, and we also use A. Kalleberg's approach (2014) to identify the extent and causes of precarious employment. We have chosen the works of these researchers,

¹⁰Employers believe that the quality of work of remote employees has become higher. URL: <https://www.superjob.ru/research/articles/112180/rabotodateli-schitayut/>

¹¹Chernov, A. Stray: why companies use home-based workers. *Vedomosti Newspaper*, 2003, May 14. URL: <https://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2003/05/14/besprizorniki>

¹²Pros and cons of remote work: survey of job seekers. URL: <https://hhcdn.ru/file/16708276.pdf>

¹³Employers have become more likely to offer "gray" wage schemes. URL: <https://hhcdn.ru/file/16676147.pdf>

¹⁴The sociological survey "Socio-cultural modernization in the regions – 2017" was conducted among the adult population in some regions of the Northwestern Federal District of Russia: the Vologda, Murmansk, Kaliningrad and Novgorod regions and in the Republic of Karelia. Sampling method: zoning with proportional allocation of observation units. Sample type: quota by sex and age. Sample size: 3,108 people; sampling error: 5% or less.

because the criteria they propose have high validity and clarity, and they can be easily interpreted in practice. In our case, non-compliance with at least one of the criteria indicated in the Table was interpreted as a deviation from the principles of standard/secure employment. The data obtained were processed with the help of SPSS statistics package.

Table 3. Criteria for the allocation of standard and precarious employment and their interpretation in the study

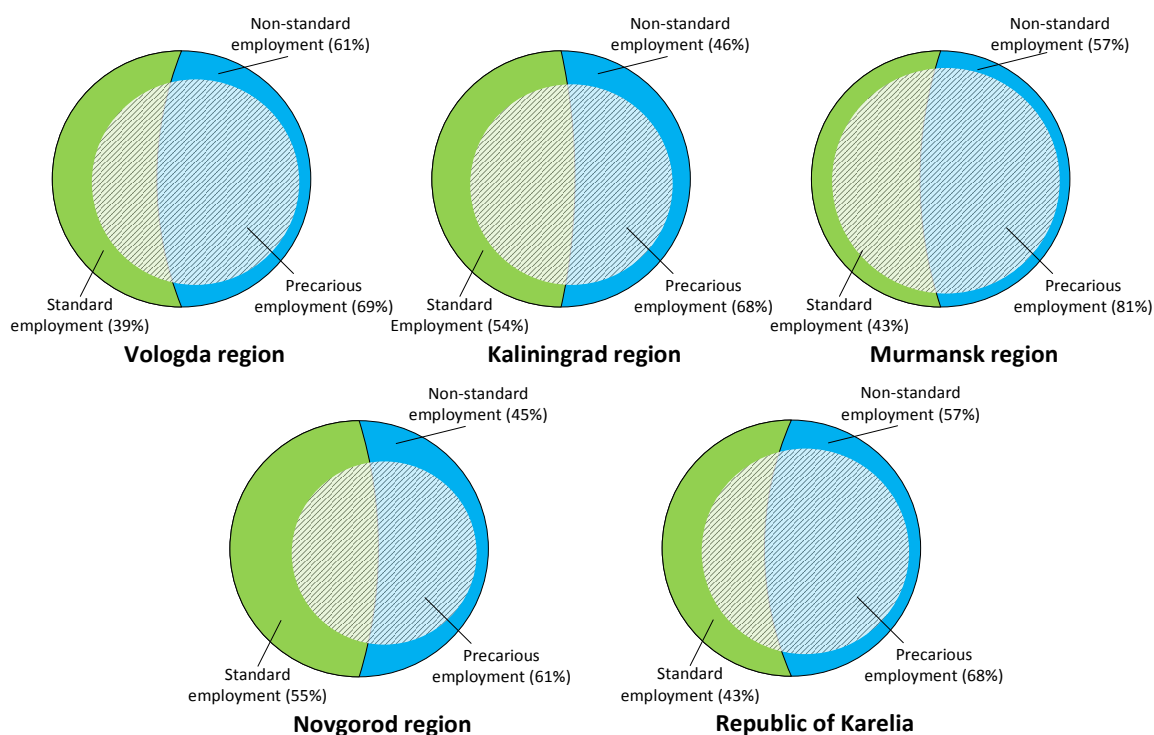
Assessment criterion	Interpretation in the study
Standard employment	
1. Work in the formal sector	Respondents employed on the terms of an oral agreement with the employer are excluded
2. Full package of social benefits and guarantees, observance of all labor rights regulated by the legislation	The respondent has compulsory social insurance, paid holiday and paid sick leave
3. The worker has one employer	The respondent has only primary employment
4. Indefinite employment contract	The respondent has an indefinite employment contract with the employer
5. Full-time working day	The respondent is employed full-time at his/her main job
Precarious employment	
1. Work that is insecure, unstable, and uncertain	Fixed-term employment relationship with the employer For the past 12 months employees were forced to: – accept a pay cut – switch to reduced working hours – take an unpaid leave – the work became less reliable, there was a threat of being fired
2. Work that provides limited economic and social benefits	The employer does not provide any social benefits The amount of wages does not exceed the subsistence level for the working population
3. Work that limits the employee's statutory rights	Verbal agreement with the employer
4. Jobs that have little potential for advancement to better jobs	Low prospects for decent wages and career promotion
5. Jobs that expose the worker to dangerous and hazardous conditions	Unsatisfactory working conditions in the context of sanitary and hygienic environment (microclimate, clean air, lighting, etc.) and safety

Sampling method: zoning with proportional allocation of observation units. Sample type: quota by sex and age. Sample size: 3,108 people; sampling error: 5% or less.

Source: Own elaboration.

Our analysis has shown that about 69% of employees are involved in precarious employment relations (Figure 3). In the context of individual entities of the Northwestern Federal District of Russia we can distinguish only the Murmansk region, where the values of the indicator increase to 81%. The reasons for this discrepancy are probably related to the functioning of the regional labor market, and they require further research. At the same time, the spread of instability in the social and labor sphere is primarily due to the development of atypical forms of employment (by 68%). As for the standard model, although it provides employees with the greatest stability, it does not guarantee comprehensive protection. This thesis is also reflected in other studies (Broughton et al., 2016).

Figure 3. Prevalence of precarious employment in some regions of the Northwestern Federal District of Russia



Source: own calculations based on the data of the sociological survey “Socio-cultural modernization in the regions – 2017”, VolRC RAS, 2017.

We can point out the following main features of precarious employment: fixed-term employment contract or the absence of any employment contract (35%), decrease in employment stability, threat of being fired (33%), pay cuts (33%), uncertain career prospects (32%), lack of basic social benefits (28%), low wages (26%). The results we have obtained allow us to conclude that the key drivers of employment precarization are as follows:

- Prevalence of non-standard forms of employment, which often lead to social insecurity and general vulnerability for the employee;
- Development of the informal sector of the economy, where labor relations are often arranged on the basis of an oral agreement;
- Stability of the economic situation in the territory; companies’ actions in relation to personnel policy directly depend on this;
- Institutional restrictions that, in particular, allow the employer to pay the wages that do not provide for the simple reproduction of the labor force.

Thus, the process of digitalization of the economy and society contributes to the de-standardization of labor relations, which, in turn, is one of the most important factors in employment precarization. At the same time, the vast majority of people continue to work full-time at their main job; and the practice of mastering and using new technologies at work and in everyday life is quite rare (only 14% of respondents do it). However, every second respondent noted they were willing to learn the values and behaviors corresponding to the modern way of life. In this regard, we can assume that further development of the digital environment in Russia will lead to even greater flexibility of the labor market and labor relations. Consequently, precarization risks will grow, which urges the government to adapt labor legislation and other

labor market institutions to the challenges of the digital society. Otherwise, an increase in precarious employment may lead to deterioration in the quality of working life and to negative socio-economic implications for the country (Popov, 2018).

5. Conclusions

Digitalization is an objective and inevitable process that largely determines the future shape of the economy and society. At present, rapid introduction of digital technologies leads to transformational changes in the field of social and labor relations as one of the most sensitive areas of human life. This is particularly evident in the gradual shift from the standard employment model toward greater flexibility. In addition to many positive effects, such changes are often accompanied by vulnerability and social insecurity among workers; scientific literature usually associates this with the concept of precarious employment.

According to the results of our study, Russia is witnessing an increase in the scale of precarious employment against the background of rapid digitalization. This is confirmed by both official statistics and sociological observations. Using our own technique, we have found that the processes of employment precarization in Russia are widespread, and they affect standard jobs (though to a lesser extent) as well as non-standard jobs. The reasons for such a situation are as follows: expanding practice of using fixed-term employment contracts; developing the informal sector of the economy; limitations of the institutional environment and sustainability of the economic situation in a given territory. Since the level and pace of digitalization in Russia are noticeably inferior to those in Europe's most advanced countries, we can assume that in the future the threat of employment precarization will only increase. It is necessary to establish legal conditions for the use of non-standard employment contracts, promote consistent legalization of the informal sector of the economy, enhance labor market institutions and promote high-performance jobs. In our opinion, these are the directions to be implemented in order to find a solution to the problem under consideration.

References

Abdrakhmanova, G., Demyanova, A., Dranev, Y., Dyachenko, E., Fridlyanova, S., Fursov, K., ... Kovaleva, G. (2019). *Digital Economy Indicators in the Russian Federation: 2019*. Moscow: HSE.

Agency for Digitisation Denmark. (2016). *A Stronger and More Secure Digital Denmark. Digital Strategy 2016-2020*. Copenhagen: Agency for Digitisation. Available at: https://digst.dk/media/16165/ds_singlepage_uk_web.pdf

Bizyukov, P.V. (2013). Unstable forms of employment as a form of degradation of labor relations. *The Russian public opinion herald. Data. Analysis. Discussions*, 1, 100-109. (In Russian). URL http://www.levada.ru/sites/default/files/vom_1_2013_0.pdf

Bobkov, V.N., Kvachev, V.G., & Kolmakov, I.B. et al. (2018). *Precarious employment in Russian Federation: theory and methodology of identification, evaluation and reduction*. Moscow: KNORUS.

Brass, I.C., & Hornsby, D. (2019). Digital technological innovation and the international political economy. In T. Shaw, L. Mahrenbach, R. Modi, & X. Yi-Chong (eds.), *The Palgrave Handbook of Contemporary International Political Economy* (pp. 615-631). London: Palgrave Macmillan UK.

Broughton, A., Green, M., Rickard, C., Swift, S., Eichhorst, W., Tobsch, V., & Tros, F. (2016). *Precarious employment in Europe. Part 1. Patterns, trends and policy strategies*. Brussels: European Parliament.

Campbell, I. & Price, R. (2016). Precarious Work and Precarious Workers: Towards an Improved Conceptualisation. *The Economic and Labour Relations Review*, 7(3), 314-332. DOI: <https://doi.org/10.1177/1035304616652074>

Choi, H. & Mattoni, A. (2010). The contentious field of precarious work in Italy: political actors, strategies and coalitions. *WorkingUSA*, 13, 213-243. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1743-4580.2010.00284.x>

Cranford, C., Vosko, L., & Zukewich N. (2003). Precarious employment in the Canadian labor market: a statistical portrait. *Just labour*, 3, 6-22. DOI: <https://doi.org/10.25071/1705-1436.164>

Cranford, C.J., Vosko, L.F., & Zukewich, N. (2003). The Gender of Precarious Employment in Canada. *Industrial Relations*, 58(3), 454-482. DOI: <https://doi.org/10.7202/007495ar>

Daheim, C. & Wintermann, O. (2017). 2050: The Future of Work. Findings of an International Delphi-Study of The Millennium Project. Available at: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/2050-the-future-of-work/>

European Commission. (2010). *A Digital Agenda for Europe*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels: European Commission.

European Commission. (2014). *Undeclared work in the European Union*. Brussels: European Commission. DOI: <https://doi.org/10.2767/37041>

Fudge, J. & Owens, R. (2006). *Precarious Work, Women, and the New Economy: The Challenge to Legal Norms*. Oxford: Hart Publishing.

G20 DETF. (2016). *G20 Digital Economy Development and Cooperation Initiative*. Toronto: G20. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2016/g20-digital-economy-development-andcooperation.pdf>

I-DESI. (2018). *International Digital Economy and Society Index. Final report. SMART 2017/0052*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. DOI: <https://doi.org/10.2759/745483>

International Labour Organization (ILO). (2012). *From precarious work to decent work. Outcome Document to the Workers' Symposium on Policies and Regulations to combat Precarious Employment*. Geneva: ILO.

International Labour Organization (ILO). (2016). *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*. Geneva: ILO.

Kalleberg, A.L. (2009). Precarious work, insecure workers: Employment relations in transition. *American Sociological Review*, 74(1), 1-22. DOI: <https://doi.org/10.1177/000312240907400101>

Kalleberg, A.L. (2014). *Measuring Precarious Work. A Working Paper of the EINet Measurement Group*. November. Available at: https://ssascholars.uchicago.edu/sites/default/files/einet/files/einet_papers_kalleberg.pdf

Kalleberg, A.L. & Vallas, S.P. (2018). Probing Precarious Work: Theory, Research, and Politics. In A.L. Kalleberg & S.P. Vallas (eds.), *Precarious Work* (pp. 1-30). Bingley: Emerald Publishing Limited.

Lapidus, L.V. & Polyakova, Yu.M. (2018). Hygonomics as a new socio-economic model: the development of freelancing and crowdsourcing. *The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*, (6), 73-89. Available at: http://inecon.org/images/stories/publicacii/vesnik-ran/2018/VIE_RAS_6_2018.pdf

Lasi, H., Fettke, P., Kemper, HG., Feld, T., & Hoffmann, M. (2014). Industrie 4.0. *Business & Information Systems Engineering*, 6, 239-242. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12599-014-0334-4>

Popov, E.V. & Semyachkov, K.A. (2018). Problems of Economic Security for Digital Society in the Context of Globalization. *Economy of Region*, 14(4), 1088-1101. DOI: <https://doi.org/10.17059/2018-4-3>

Popov, A.V. (2018). The expansion of precarious work as a constraint on Russia's economic growth. *Scientific Works of the Free Economic Society of Russia*, 212(4), 270-293. (In Russian). Available at: http://www.veorus.ru/upload/iblock/a6a/veo_212.pdf

Quinlan, M., Mayhew, C. & Bohle, P. (2001). The Global Expansion of Precarious Employment, Work Disorganization, and Consequences for Occupational Health: A Review of Recent Research. *International Journal of Health Services*, 31(2), 335-414. DOI: <https://doi.org/10.2190/607H-TTV0-QCN6-YLT4>

Rodgers, G. & Rodgers, J. (1989). *Precarious Jobs in Labour Market Regulation: The Growth of Atypical Employment in Western Europe*. Brussels: International Labour Organisation.

Sizova, I. & Khusyainov, T. (2017). Labor and employment in the digital economy: The problems of the Russian labor market. *Vestnik of Saint Petersburg University. Sociology*, 10(4), 376-396.

Srnicek, N. & Williams, A. (2015). *Inventing the Future: Postcapitalism and a World without Work*. London: Verso.

United Nations. (2018). *United Nations E-Government survey 2018. Gearing e-government to support transformation towards sustainable and resilient societies*. NY: United Nations.

Veredyuk, O.V. (2013). Instability of Employment: Theoretical Concept and Assessment of its Scale in Russia. *St Petersburg University Journal of Economic Studies*, (1), 25-32. (In Russian). Available at: <https://economicsjournal.spbu.ru/article/view/2058>

Walwei, U. (2016). Digitalization and structural labour market problems: The case of Germany. *International Labour Organization, Working Papers*, 994936693502676.

Zakaluzhnaya, N.V. (2015). Contract and Agency Labor and Unstable Employment: Russian and Foreign Experience. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, (4), 116-128. (In Russian). Available at: <https://law-journal.hse.ru/data/2016/01/13/1134662203/zakaluzhnaya.pdf>



© Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Research Article

Digital workplaces as a necessity of the modern world

Los lugares de trabajo digitales como una necesidad del mundo moderno

Elena Kabakova^{1*}

¹ Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences - VolRC RAS

* Correspondence: vologdascience@gmail.com

Abstract: The article presents the impact of technologies and digitization on different spheres of human life, concentrating on the issues devoted to organization of the working process, workplaces, and workers. The researcher marks the barriers that companies face in terms of implementing digital workplaces and workplace innovation in general. Besides, the author stresses the aspects of adopting the changes connected with digitization and workplace innovation processes that should be taken into account. The paper reveals the results of the International Sociological Survey "Modern Successful Person" regarding engagement into the working process, creative activities of people at their workplaces, and satisfaction of respondents with their professional activities. Moreover, the researcher presents the socio-demographic characteristics of respondents. The author emphasizes the inevitability of transformation from traditional to digital workplaces and stresses the significance of implementing workplace innovation for improvement of labor activity.

Keywords: digital workplaces, digitization, workplace innovation, working life, improvement of labor activity.

Resumen: El artículo analiza el impacto de las tecnologías y de la digitalización en diferentes ámbitos de la vida humana, concentrándose principalmente en la organización de los procesos, los lugares de trabajo y los trabajadores. La investigación establece las barreras que enfrentan las empresas en términos de desarrollar lugares de trabajo digitales y fomentar la innovación en el lugar de trabajo en general. Además, se destacan las cuestiones que deben tenerse en cuenta en relación con los cambios generados en el lugar de trabajo producidos por la digitalización y los procesos de innovación. El artículo revela los resultados de la Encuesta internacional de sociología "Modern Successful Person" cuyo objetivo es conocer el grado de participación de las personas en los procesos de trabajo, las actividades creativas en sus lugares de trabajo y la satisfacción de los encuestados con sus actividades profesionales. Adicionalmente, se presentan las características socio-demográficas de los encuestados. Los resultados enfatizan la inevitable transformación de los lugares de trabajo tradicionales hacia contextos digitales y resaltan la importancia de implementar la innovación en los contextos de trabajo para mejorar la actividad laboral.

Palabras clave: lugares de trabajo digitales, digitalización, innovación en el lugar de trabajo, vida laboral, mejora de la actividad laboral.

1. Introduction

During the last decade the digitization phenomenon has conquered the world. Nowadays technologies affect almost every part of any human's life. The rapid development and increasing changes in our lifestyles make us adjust to the present-day state of affairs and alter our way of living.

The elaboration and implementation of technologies greatly influence the sphere of work and workplaces as well. The issues related to the impact of technologies on organizing the working process, workplaces and workers are worth discussing.

In 1993 Charles Grantham and Larry Nichols created the term "digital workplace" in their book called "The Digital Workplace: Designing Groupware Platforms". Digital workplace is defined as a collection of all the digital tools in an organization that allow employees to do their jobs and assist in the general day-to-day functioning of a business (Perks, 2015: 1-7). The digital workplace encompasses all the information, technologies, collaboration tools, and processes workers use to get work done on any device, anytime, and from anywhere. Integrating workplace technologies like mobile, cloud, analytics and social tools into workplace will empower employees to work faster and communicate easier (Attaran et al., 2019: 1-23). The widespread proliferation of information technology forever changed the ways in which employees connect, collaborate and communicate. This change accelerated over the last 30 years due to the emergence of three fundamental trends:

- Aging workforce: as the baby boomers continue to retire, they are taking key knowledge with them, increasing the need to capture their knowledge; businesses struggle to meet the varying needs of a multi-generational workforce.
- Information overload: information is still growing at exponential rates and employees can't find what they need, even with technology advances; businesses are struggling to find, filter and forward information to the right workers at the right time.
- The need for speed: with the rapid pace of today's work environment, employees increasingly need to work faster and collaborate more effectively to get their jobs done (Herrera et al., 2014: 1-16; Attaran et al., 2019: 1-23).

As the use of the Internet and mobile devices grows, the pace of change continues to accelerate. These changes are further exacerbated by ongoing demands to increase productivity and cut costs, making it harder for employees to meet market expectations. Together, these trends are reshaping the work environment (Herrera et al., 2014: 1-16). Organizations that will succeed in this new digital work environment are those that can be open to innovation and adopting new digital methods, while also curating those digital experiences for their employees, including creating distinct lines between work and non-work, and making the workplace overall more human-centered rather than technology-centered (Buchanan et al., 2016: 1-9).

Organizations know that they need to create a digital workplace, but to drive the adoption in practice is quite hard. Rigid corporate cultures, organizational complexities and the rapid pace of change are just some of the barriers companies are facing when it comes to embracing the future. Here are the main barriers companies often deal with in the adoption process:

- Modernization

Planning for change amidst rapid technological innovation means roadmaps must constantly be re-evaluated. They must also cater for the evolving needs and expectations users have of workplace tools to ensure continued productivity. Moreover, the work should be designed in such way allowing people both to develop their talents and abilities, and elaborate proper working conditions. These aspects taken into account can help to increase productivity and efficiency.

- Data privacy

Businesses must manage the vast amounts of data they produce and collect in a way that ensures compliance. They must strike the balance between holding data that gives them a

commercial advantage and ensuring sensitive personal information that should be protected in an age where cyber attacks are rife.

- People and skills

The level of digital literacy across the workforce will vary, from frontline employees to leadership staff. This disconnect in skills can potentially lead to uneven adoption rates, as traditional workers will be reluctant to change.

- Culture

Digital tools can break down long-established ways of communication – which can go against old habits. Building a digital culture requires a restructuring of how information is shared, and an update of legacy culture (Avanade Inc., 2016: 1-8).

In order to drive the adoption of a digital workplace, people and processes need to align. Both IT and HR leaders must work together to match departmental strategic goals with business operational needs. This is the same for any company, regardless of size or sector.

Strong relationships with others in the business, especially other team members, will be crucial for success. This will require an ability to articulate the benefits of digital change – such as greater cost savings, productivity, and agility – and show how a digital strategy can assist wider business goals. While IT is responsible for the technical aspects of implementing new systems, they require the assistance of other departments, particularly HR, to drive user adoption. HR has a key strategic role to play when implementing change. One of the biggest challenges is taking the employees on the adoption journey. They're nervous about what it means to them. As we know, old habits die hard, so adopting the changes in the minds of workers, especially the representatives of the so-called "old generation", could be very difficult.

Only by taking a holistic approach the digital workplace can be implemented. This procedure requires the convergence of technology, people and processes for true adoption to be achieved. Working towards a digital workplace amidst technological disruption can be challenging. Strong leadership, open communication and a desire for innovation are necessary to rise above any roadblocks along the way (Avanade Inc., 2016: 1-8).

2. Views on digital workplaces

The digital workplace exists in every organization and industry today. It will take a different form depending on what your industry is and what your business needs are. The technologies within your organization and how they are used will vary (Herrera et al., 2014: 1-16). Organizations are benefiting from the increased digitization of the workplace through increased productivity, cost savings, a more mobile and agile workforce, and generally increased flexibility and adaptability in an ever increasingly complex marketplace. Enterprises are collaborating more globally, and with more diverse and global staff. Employees can now work all over the world, from the jungle to the arctic, as long as they have reliable Internet. Today's workforces are freer to go where they want to work instead of staying where work originates. People can quickly share ideas, information, and requests at a speed faster than any other in recorded history (Buchanan et al., 2016: 1-9). The digital workplace gives employees the tools they need to improve their communication, collaboration and connections with each other. Implemented effectively, it also allows organizations to mitigate common risks, adhere to their regulatory compliance mandates and ultimately realize enhanced business value. It is quite evident that the key is to adopt the right tools for your employees to do their jobs in a proper way (Herrera et al., 2014: 1-16).

Getting digital workplace transformation right is vital for sustainable business success in a new digital consumer-centric business world. The digital workplace affects physical workplaces, technology and people. Changes made in one area may result in changes in another. Digital workplace creates connections and removes barriers between people, information, and processes. When the barriers are broken, workers do their jobs more

effectively and efficiently, and make the business more agile and competitive (Attaran et al., 2019: 1-23).

Moreover, we have to create the so-called “connected” environments to reach the best effect in the transformation process. A vast array of connected devices will ensure that employees are plugged into their organizations’ wider IT ecosystems from the moment they arrive at work, with the ability to be fed relevant organizational data in real-time as they need it to perform their roles (Fujitsu Technology Solutions GmbH, 2015: 5-39)

The digital workplace is all about the employees’ ability to do their job by collaborating, communicating and connecting with others. The goal is to forge productive business relationships within and beyond natural work groups and to enable knowledge sharing across the organization (Herrera et al., 2014: 1-16).

As we have already mentioned, the shift to digital workplace influence physical workplaces, technology and people. Digital workplace has certain aspects and criteria that we have to take into consideration.

Firstly, we should mark digital environments. The shift from physical to digital workplaces is quite obvious: the traditional offices are inefficient, inflexible, expensive and difficult to modify. We observe the tendency of reducing offices’ sizes due to the changes in the nature of work. Work becomes flexible and mobile. Making more efficient use of space through a variety of different methods creates significant opportunities to reduce office space and therefore the cost of renting or owning a building. It’s worth remembering that it’s not only rental, mortgage or tax costs that drain valuable financial resources, but also the accompanying costs such as office equipment, power and ongoing facilities management (Miller, 2012: 2-34).

Moreover, as M. Vartiainen and his colleagues (Vartiainen et al., 2007: 177; Vartiainen, 2009: 1090-1098) note, we should take into account that workplaces are combinations of physical, virtual, social, and mental spaces, especially in collaborative work. These spaces form a collaborative working environment, which can support or hinder working. Let us give a review of the spaces mentioned above.

A ‘physical space’ refers to those physical places that employees use for working while moving from one place to another; it is the environment where work is conducted, for example, the main workplace, home, cars, hotels, etc.

A ‘virtual space’ refers to an electronic working environment or virtual workspace consisting of various infrastructures, tools and media for individual employees, groups, and whole organizations.

A ‘social space’ refers to the social context and the whole social network where working takes place; that is, for example, other team members, managers, and customers. Social space creates the social capital of an organization.

A ‘mental space’ refers to individual cognitive constructs, thoughts, beliefs, ideas, and mental states through which an employee interprets the other spaces. A mental space can be shared with others. Creating and forming joint mental spaces requires communication and collaboration, such as exchanging ideas in face-to-face or virtual dialogues. Social and mental spaces are usually studied by collecting individual perceptions, attitudes, and conceptions, and then analyzing their contents.

All the spaces are interlinked with each other to form a collective working environment. The use of different spaces varies, depending on the type of work and the interdependence of the tasks to be done (Vartiainen et al., 2007: 177; Vartiainen, 2009: 1090-1098). The proper combination of these spaces can give us quite good results in readiness to adopt new technologies, organizational performance of work and innovative capability among personnel.

Secondly, one more aspect worth mentioning is that the shift to the digital workplace has a clear positive impact on efficiency, productivity and quality of work – with marked financial benefits. There is a strong link between flexible working style at digital workplaces and increased productivity and efficiency of employees. Among the reasons of improved

productivity and efficiency we can name the satisfaction of employees with their new working style. That is why they are eager to do their jobs better and more productively, and moreover, they are more engaged and involved into the working process.

Thirdly, all mentioned above has a positive impact on reducing employee turnover and rates of absenteeism. Due to flexible working style the number of sick days can be significantly reduced. The number of sick days caused by stress and over-working is quite huge. Flexible working can help reduce stress by allowing busy employees to deal with their issues related to work and family faster and easier. They can avoid the pain of commuting and enjoy a less pressurized working environment. Flexible working is also often a reflection of trust between employees and their managers, and here a positive working relationship can significantly improve the working experience. As a general rule, employee dissatisfaction at work is high. Alternative ways of working, which give employees more flexibility and autonomy about how and where they work, can lead to significant increases in employee satisfaction. Happier employees are less likely to leave. Overall, alternative working patterns are incredibly popular among staff and may well prove to be a vital component of any strategy that seeks to keep employee turnover at a minimum, in turn leading to competitive advantage. This is an obvious element to include in any business case for investing in the digital workplace (Miller, 2012: 2-34).

Another aspect is the necessity of a well-designed IT infrastructure. It is quite important to shift to open workspaces, modern devices and advanced technologies. All these novelties can both increase the productivity of current employees, and bring new talented specialists to the company possessing innovative solutions and technologies.

Reasonably enough, the role of information in the modern world is constantly increasing. Information and its flow through an organization are important enablers for the successful execution of business strategy. Information is an integral part of every task that gets executed in an organization and the outputs of these tasks are directly dependent upon information. The amount of digitized data continues to grow at an exponential rate and workplace collaboration tools for information sharing and meeting organizational needs are becoming increasingly important (Attaran et al., 2019: 1-23).

With information flows being more transparent and structures becoming more horizontal, the digital workplace is a chance to forge truly new ways of working. The digital workplace empowers employees to collaborate and connect in ways that truly enhance business value, helping staff do whatever they do, better, faster and more profitably (Avanade Inc., 2016: 1-8). As F. Pot mentions in his article "Workplace innovation for better jobs and performance", one more important aspect that should be taken into consideration is the commitment of management combined with participation of employees, which is definitely the most important condition for success in the quality of working life and performance (Pot, 2011: 404-415).

No wonder that employee engagement allows to involve employees in the process of change and implementation of innovations, in ways that gives them voice. After all, when the jobs of employees are going to change, people favor having a certain level of influence or 'control capacity' (De Sitter et al., 1997: 497-534). Employee engagement and involvement enhances innovation-adoption, and reduces resistance to change and risk-avoiding defensive behaviors, which is not something one can use in the process of innovation. On the contrary, engaging employees can have positive inputs to the innovation process. Workplace innovation is a decisive element for successful technological innovation, better performance, and better jobs (Oeij et al., 2019a: 15-26; Oeij et al., 2019b: 199-207). N.F. Garmann-Johnsen, M. Helmersen and T.R. Eikebrokk (2018) mark the significance of employee engagement as well, specifying that employees are important for innovations, based on their education, experience and contacts upstream and downstream of the value chain. They also know their own organization with its culture, leadership, processes and technology. Employees can also give input on how these

innovations can be implemented in their own enterprise in a better way (Garmann-Johnsen et al., 2018: 55-77).

3. Materials and methods

The present research involved the application of various methods, such as analysis, synthesis, abstraction, generalization, polling techniques, etc. These methods were selected in order to investigate the phenomenon of digital workplaces, current trends and barriers for implementing digital technologies at the workplaces as well as the aspects we have to take into consideration in the process of shifting to digital workplaces. Within the performed research the attempt to summarize and determine the areas dealing with digital workplaces issues was made. According to the acquired data, the following aspects are worth mentioning: digital environments, new working style, the reduction of employee turnover and absenteeism rates, the necessity of a well-designed IT infrastructure, the increasing role of information, and employee engagement into the working process.

In 2018 the International Sociological Survey “Modern Successful Person” was conducted on the basis of Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences (VolRC RAS) in Russia and Belarus involving 395 participants (Kolomna – 94, Vologda and Cherepovets – 100, Petrozavodsk – 100 and Minsk – 101). The comprehensive poll comprised of 78 questions, including the issues related to employee engagement, innovative and creative activities, and the level of satisfaction with their professional occupation. The results of the conducted survey have proved the significance of the aspects mentioned above and confirmed the necessity of further research in this area. For this reason, the research is currently in progress and will be continued in order to investigate other methods and aspects regarding digital workplaces, as well as to examine the experience of different researchers on issues devoted to digital workplaces.

4. Results

As mentioned above, the questionnaire results of the International Sociological Survey “Modern Successful Person” regarding the issues of employee engagement into the working process, innovative and creative activities of people at their workplaces, and the level of satisfaction with their professional occupation, spark certain interest.

The first aspect concerns engagement into the working process (Table 1).

Table 1. Distribution of responses to the questions:

(a). Do you feel responsible for the state of affairs...? (b). Do you consider that you can personally influence the state of affairs today...? (at your workplace) from the questionnaire of the International Sociological Survey “Modern Successful Person” (% from all respondents)

	Average over the survey		
	All	Successful	Unsuccessful
<i>Surveyed, people</i>	395	231	90
Do you feel responsible for the state of affairs...?			
<i>At your workplace</i>			
Yes	77.5	86.6	65.6
No	8.6	4.3	18.9
I find it difficult to answer	13.9	9.1	15.6
Do you consider that you can personally influence the state of affairs today...?			
<i>At your workplace</i>			
Yes	64.8	71.4	52.2
No	15.4	12.6	23.3
I find it difficult to answer	19.7	16.0	24.4

Source: database of VolRC RAS, 2018.

According to the Table 1, we can see that the majority of surveyed people feel themselves responsible for the state of affairs at their workplaces (the average indicator – 77.5%). At the same time the percentage rate of those, who find it difficult to answer, exceeds the number of surveyed that do not feel responsible at their workplaces (due to the average indicator by 5.3%).

Another situation is observed regarding the data analysis on the question devoted to the personal influence over the state of affairs at the workplace (the average indicator – 64.8%). These results allow us to conclude that 2/3 of survey participants consider that they can somehow influence the situation they deal with at their workplaces.

One more interesting aspect worth mentioning is connected with creative activities of people at their workplaces (Table 2).

Table 2. Distribution of responses to the question: (a). To what extent is it typical for you to perform creative/innovative activities? from the questionnaire of the International Sociological Survey “Modern Successful Person” (% from all respondents)

	Average over the survey		
	All	Successful	Unsuccessful
<i>Surveyed, people</i>	395	231	90
To what extent is it typical for you to perform creative/innovative activities?			
I am creative all the time – it is the style of my life	14.9	17.1	9.1
I am creative, when there is certain practical necessity in doing something, and there are no actual solutions at the moment	24.6	32.0	17.0
I am creative only in cases, when my boss gives me such task	22.3	21.5	15.9
I never do anything like that; I only do certain things I was taught earlier or what the others can advise me, what I can read in books or other sources, etc.	38.2	29.4	58.0

Source: database of VolRC RAS, 2018.

According to the Table 2, we can observe that the majority of surveyed people (the average indicator – 38.2%) do not perform any creative/innovative activities by themselves during the working process. In most cases survey participants either do certain things they were taught earlier, or do what the others advised them, or even what they can read in books and other sources. The survey results show us that a significant part of respondents are not eager to be creative during the working process and prefer more traditional ways of doing their jobs. Nearly the same amount of surveyed people consider that they are creative, when there is certain practical necessity in doing something unconventional, and there are no actual solutions to the problem at the moment (the average indicator – 24.6%) or they are creative only in cases, when the boss gives them such task (the average indicator – 22.3%). These figures confirm the fact that in general people can be creative and have possibilities and opportunities to act and do something extraordinary, but they need some motivation to start innovative activities. Unfortunately, according to the average indicator, only 14.9% of survey participants feel creative and engage themselves in such activities during the working process. But the presence of two groups mentioned above gives us some hope and desire to involve these people in innovative activities more often, so in future they possibly can transfer to the group of creative ones and join them.

The survey results regarding the satisfaction of respondents with their professional activities seem to be quite curious as well (Table 3).

Table 3. Distribution of responses to the question: (a). Are you satisfied with your professional activities? from the questionnaire of the International Sociological Survey "Modern Successful Person" (% from all respondents)

	Average over the survey		
	All	Successful	Unsuccessful
Surveyed, people	395	231	90
Are you satisfied with your professional activities?			
Not satisfied at all	4.8	3.0	13.3
Generally not satisfied	5.8	3.0	13.3
Partly satisfied	27.8	25.5	31.1
Generally satisfied	39.7	48.1	24.4
Completely satisfied	13.2	16.9	4.4
I find it difficult to answer	8.6	3.5	13.3

Source: database of VoIRC RAS, 2018.

As we observe in the Table 3, the majority of respondents feel generally satisfied with their professional activities (the average indicator – 39.7%). Due to the average indicator, only 13.2% of surveyed people can say that they are completely satisfied with their working process. Quite significant percentage rate (the average indicator – 27.8%) belongs to people, who are partly satisfied with their professional occupation, so in the long run their employers can somehow change their working conditions to make them feel satisfied with their work. All in all, we can conclude that more than a half of respondents (the average indicator – 52.9%) feel themselves more or less satisfied with their professional activities, and according to the average indicator only 10.6% of survey participants are not satisfied with their working process.

One more interesting aspect for consideration is related to socio-demographic characteristics of respondents (Table 4).

As we can see, the majority of survey participants are women (the average indicator – 58.5%). Nevertheless, according to the average indicator, the percentage rate of male respondents is quite high and equals 41.5%. Another point worth mentioning is connected to age distribution. Overall, we observe that the most part of survey participants belongs to the group of young people – 25-29 years (the average indicator – 16.5%). Another large group of respondents is represented by people of 40-44 years (the average indicator – 15.7%). The same trends are noticed in correlating characteristics of age and gender. The majority of respondents among male and female representatives are young people – 25-29 years (the average indicators are 7.8% and 8.6% respectively). At the same time the group of women aged 40-44 years has the dominant position among the others with the average indicator 9.6%, whereas the male group with same age has the average indicator equaled only 6.1%. The lowest figures belong to the groups of people aged 60-64 years and 65-72 years (the average indicators are 6.8% and 6.6% respectively). The similar situation regarding low positions is observed in correlating characteristics of age and gender.

Table 4. Distribution of socio-demographic characteristics of respondents from the questionnaire of the International Sociological Survey "Modern Successful Person" (% from all respondents)

	Average over the survey		
	All	Successful	Unsuccessful
Surveyed, people	395	231	90
Socio-demographic characteristics of respondents			
Gender			
Male	41.5	40.7	40.0
Female	58.5	59.3	60.0

	Average over the survey		
	All	Successful	Unsuccessful
Age			
25-29 years	16.5	21.2	8.9
30-34 years	12.9	15.2	7.8
35-39 years	8.4	9.5	7.8
40-44 years	15.7	15.6	16.7
45-49 years	12.2	10.4	17.8
50-54 years	9.4	7.4	14.4
55-59 years	11.6	10.8	16.7
60-64 years	6.8	5.6	6.7
65-72 years	6.6	4.3	3.3
Male			
25-29 years	7.8	10.4	4.4
30-34 years	5.3	6.1	4.4
35-39 years	3.5	4.3	3.3
40-44 years	6.1	6.1	6.7
45-49 years	4.8	4.3	5.6
50-54 years	4.3	2.6	7.8
55-59 years	4.1	3.0	4.4
60-64 years	2.8	1.7	3.3
65-72 years	2.8	2.2	0.0
Female			
25-29 years	8.6	10.8	4.4
30-34 years	7.6	9.1	3.3
35-39 years	4.8	5.2	4.4
40-44 years	9.6	9.5	10.0
45-49 years	7.3	6.1	12.2
50-54 years	5.1	4.8	6.7
55-59 years	7.6	7.8	12.2
60-64 years	4.1	3.9	3.3
65-72 years	3.8	2.2	3.3

Source: database of VoIRC RAS, 2018.

5. Conclusions

Taking everything into account, we can summarize that the majority of surveyed people sense their responsibility and importance in working activities, stress their strive for taking the initiative and influence the state of affairs in their organizations, which can be evaluated as the positive moment in teamwork aimed at achieving common goals and tasks. Besides, the majority of respondents can be creative in particular conditions (the average indicator – 61.8%), but the employers have to foster their desire to be innovative and creative. What I find interesting is the rate of surveyed people, who are satisfied with their professional activities. As we can see, due to the average indicator just 10.6% of survey participants are not satisfied with their working activities, so the most part of people feel themselves somehow satisfied with their professional occupation and they can be ready for changes and innovative processes regarding their workplaces and digitization.

The implementation of workplace innovation is worldwide. Workplace innovation allows us to develop new flexible ways of working that will be favorable for both workers, and organizations, because modern working environments will make us be more creative, inspired, competitive, and, consequently, more productive. Nowadays people strive for working in smart offices and in most cases feel that their present workspace and workplaces are not well-equipped enough. This criterion becomes more and more significant for everybody involved in the process of searching for the future jobs and best workplaces.

Digital connectivity is an integral part of how most businesses and institutions organize their working process. It goes without saying that digital workplaces will sooner or later replace or reshape traditional offices, because when they are implemented properly, they increase productivity and efficiency, provide more effective ways of working, give an opportunity for employees to achieve their goals and outcomes faster and also raise the employee engagement. For the present moment not every organization is ready to deal with these drastic changes and it will take time for them to prepare themselves to this new working style. Organizations should change their approach to digital workplaces and digitization processes, and consequently, upgrade their corporate culture. The employees should know what they have to do, how to find the answers they need, and in addition feel supported every step of the way. Anyway, organizations have to prepare for the upcoming changes in workplace innovation and use digital technologies to be competitive and stay up-to-date.

References

Attaran, M., Attaran, Sh. & Kirkland, D. (2019). The need for digital workplace: increasing workforce productivity in the information age. *International Journal of Enterprise Information Systems*, 15(1), 1-23. DOI: <https://doi.org/10.4018/IJEIS.2019010101>

Avanade Inc. (2016). *Bringing the power of the digital workplace to life. A guide on how UK businesses can drive digital adoption.* (2016). London: Avanade Inc. Available at: <https://pages.avanade.com/rs/857-NHG-455/images/Avanade-Digital-Workplace-UK-2016.pdf>

Buchanan, J., Kelley, B., & Hatch, A. (2016). *Digital workplace and culture. How digital technologies are changing the workforce and how enterprises can adapt and evolve.* Deloitte. Available at: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/human-capital/us-cons-digital-workplace-and-culture.pdf>

De Sitter, L. U., Den Hertog, J. F., & Dankbaar B. (1997). From complex organizations with simple jobs to simple organizations with complex jobs. *Human relations*, 50(5), 497-534. DOI: <https://doi.org/10.1177/001872679705000503>

Fujitsu Technology Solutions GmbH. (2015). *The White Book of Digital Workplace Evolution.* Available at: <https://www.fujitsu.com/global/Images/WhiteBook-DigitalWorkplaceEvolution-US.pdf>

Garmann-Johnsen, N.F., Helmersen, M., & Eikebrokk, T.R. (2018). worklife ergonomics in digital co-creation: the 'what', the 'why' and the 'how'. *European Journal of Workplace Innovation*, 4(1), 55-77.

Herrera, F., Chan, G., Legault, M., Kassim, R. M., & Sharma, V. (2014). *The Digital Workplace: Think, Share, Do. Transform Your Employee Experience.* Deloitte. Available at: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/human-capital/The_digital_workplace.pdf

Miller, P. (2012). *Digital Workplace Business Case: What is the financial value of investing in digital working?* Digital Workplace Group. Available at: <http://www.digitalworkplacegroup.com/wp-content/downloads/dwg-free/DWG-Digital-Workplace-Business-Case-Free-Report.pdf#page=1&zoom=auto,-274,848>

Oeij, P. R. A., Preenen, P. T. Y., Van der Torre, W., Van der Meer, L., & Van den Eerenbeemt, J. (2019a). Technological choice and workplace innovation: towards efficient and humanized work. *European Public & Social Innovation Review*, 4(1), 15-26. DOI: <https://doi.org/10.31637/epsir.19-1.2>

Oeij, P.R.A., Dhondt, S., Rus, D., & Van Hootehem, G. (2019b). The digital transformation requires workplace innovation: an introduction. *International Journal of Technology Transfer and Commercialization*, 16(3), 199-207.

Perks, M. (2015). Everything you need to know but were afraid to ask: the Digital Workplace. London: Unily. Available at: <https://www.unily.com/media/23747/the-digital-workplace-guide-whitepaper.pdf>

Pot, F. (2011). Workplace innovation for better jobs and performance. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 60(4), 404-415. DOI: <https://doi.org/10.1108/17410401111123562>

Vartiainen, M. (2009). Working in Multi-Locational Office – How Do Collaborative Working Environments Support?, *International Conference on Human Centered Design*, 1090-1098. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-642-02806-9_124

Vartiainen, M., Hakonen, M., Koivisto, S., Mannonen, P., Nieminen, M.P., Ruohomäki, V., & Vartola, A. (2007). *Distributed and Mobile Work – Places, People and Technology*. Helsinki: Otatieto.



© Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Research Article

Social enterprises: successful or/and disputable actor in the field of eco-innovation system, Bulgarian case

Empresas sociales: agentes exitosos y/o discutibles en el sistema de eco-innovación, el caso búlgaro

Martina Arabadzhieva^{1*}, Albena Vutsova¹

¹ FEBA, University of Sofia

* Correspondence: m.srebkova@gmail.com

Abstract: Discussions on social impact and benefits of social enterprises are very intensive, considering Europe 2020 key lines. The article presents existing models of social enterprises in Bulgaria, the opportunities to be converted into successful business models, the milieu for their functioning and the funding instruments supporting them. A short review of EU frame conditions of social enterprises functioning has been presented. A special impetus is put upon national social enterprises practices; challenges and barriers faced by social enterprises and applicable funding instruments in parallel with opportunities, trends and achieved results are commented. General assessment of milieu needed for their activities have been identified. A review upon a possible portfolio of international and national funding instruments has carried out and a short analysis of the traceability of the results is made. Existing and further updating of national legislation and policies is commented. Some recommendations towards bettering effectiveness of social enterprises are made.

Keywords: social enterprises, legal framework, financial instruments, eco-innovation system, Bulgaria.

Resumen: Las discusiones sobre el impacto social y los beneficios de las empresas sociales son muy profundas, considerando las líneas clave marcadas por Europa 2020. El artículo presenta modelos existentes en el ámbito de las empresas sociales en Bulgaria, las oportunidades para convertirse en modelos de negocio exitosos, el entorno para su funcionamiento y los instrumentos de financiación que los respaldan. Se presenta una breve revisión de las condiciones marco de la UE para el funcionamiento de las empresas sociales. Se da un enfoque especial a las prácticas nacionales en empresas sociales; se exponen los desafíos y las barreras que enfrentan estas empresas y los instrumentos de financiación aplicables. Paralelamente, se analizan las oportunidades, tendencias y resultados obtenidos. Además, en el artículo se presenta una evaluación general del entorno necesario para sus actividades, se realiza una revisión de una posible cartera de instrumentos de financiación nacionales e internacionales y un breve análisis de la trazabilidad de los resultados. Finalmente, se revisa la legislación actual y posterior, y la actualización de las políticas nacionales y se realizan algunas recomendaciones para mejorar la efectividad de las empresas sociales.

Palabras clave: empresas sociales, marco legal, instrumentos financieros, sistema de eco-innovación, Bulgaria.

1. Introduction

During the Europe 2020 strategy focuses on smart, sustainable and inclusive growth as a way to overcome the structural weaknesses in Europe's economy, improves its competitiveness and productivity and underpin a sustainable social market economy (Europe 2020 strategy, COM-2010, 2020 final). The concept of eco-social market economy presumes balanced and free markets, social fairness and sustainable use and protection of the natural resources (Index of Modern Social Market Economies, 2012). In the search of social fairness social enterprises (SE) occur. They are individual response of citizens to different unfair situations in society. Social entrepreneurship tries to resolve problems left unsolved by other sectors, public or private. In Bulgaria, as in Eastern Europe, the term social enterprise is not quite popular, although the idea of such enterprises has been put to practice. According to a study many initiatives in the region could be classified as social entrepreneurship and that occur in a variety of fields such as education, energy, environment, transport, etc. (SI-DRIVE, 2015). Social enterprises are the way social innovation finds its way in practice and enables civil society to respond to certain needs more effectively compared to current situation. One of the unique features and advantages of social enterprises is that they are able to identify and understand local problems. In order to have a grasp on how they work one should keep in mind that a social enterprise is a commercial organization that has specific social objectives that serve its primary purpose, its seek to maximize profits while maximizing benefits to society and the environment and its profits are principally used to fund social programs (Investopedia). The terms social enterprises and social entrepreneurship are not fully interchangeable and still might be defined in various ways, however enterprises are related to the purpose of the organization and entrepreneurship could be applied to various organizations. There are many interpretations of social enterprises' definition, for the purposes of this work social enterprise would be considered type of business organization with social aim. Social enterprises usually are innovative and are example of social innovation, which leads to social cohesion. In this regard social enterprises are integral part of an eco-innovation system.

The current study is organized on the basis overview and analysis on social innovation structures development in the scope of new member states upon SE and on in-depth survey on specific targeted policy measures; related legislation and supporting financial instruments in national scope.

2. Framework milieu for social enterprise

2.1. Social enterprise eco-systems, general scope

Social enterprise eco-system is a complex one, comprising a number of standalone or semi standalone elements and can be illustrated as follows (Figure 1). It is built on two main aspects: bottom up and top down approach. An important aspect of the social enterprise eco-systems is assessing the impact of these enterprises' activity. On the community level, social impact has been assessed in various ways, many initiated by a number of projects. One of the best-known methods for planning, measuring and evaluating the organization social goals is social return on investment. It aims to show an organization's social added value.

European Commission uses other methods as well, which are designed from the perspective of the social enterprise's purpose in its activities, rather than models from other sectors (European Economic and Social Committee, 2013). The approach involves defining, quantifying and tracking as in the same time provides social enterprises with a tool for planning and internal improvement. Indicators that could be used for measuring social impact are for example - "avoided costs for society" or "caused impact".

Figure 1. Social enterprise eco-system

Source: European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2016

The European Commission distinguishes between the inputs of a social enterprise (financial, intellectual, human, premises or other resources), which the enterprise uses to undertake activities. They should lead to a positive change or a certain improvement. When beneficiaries take part in such activities, this is perceived as output (attendance of a service-user on a course or program, the delivery of a product for their future use, the development of a social interaction – a community – to support them, or a life-changing process such as a medical procedure combined with physio - and other therapies to aid full recovery). The outcome may be achieved from delivery of services or products, or from involvement of people as inputs in the delivery of those services. The output is considered as the means to achieving the outcome and the impact, not the outcome itself (European Commission, 2014). Afterwards the impact of the outcome of the activities is measured, while all aspects, both negative and positive, are taken into account. The negative effects or displacement, formulated by the European Commission might be:

- Attribution: the extent to which the social enterprise is responsible for the outcome, as opposed to its being due to the intervention of others;
- Deadweight: outcomes that would have arisen anyway, regardless of the intervention;
- Drop-off: the tendency of the effects of an intervention at a particular time to become less over time.

In the end social outcome would be the social effect or given positive change/changes, arising as a result.

Still, different types of countries are considering in different way the term „social economy“. Bulgaria as well as Italy, Cypress, Denmark, Finland. Sweden, Latvia, Malta, Poland, UK, Greece, Hungary. Ireland, Romania and Slovenia accept the term moderately (European Economic and Social Committee, 2017). In all above-mentioned countries social economy coexists with other terms such as voluntary sector, non-profit sector, social enterprises.

Generally, there is distrust to social enterprises in Eastern European countries as civil society is not used to defining such enterprises as part of the third sector. In countries such as - Hungary, Poland, Slovakia, the Czech Republic, Bulgaria or Romania, certain resistance

towards the activities of the sector could be observed. According to some authors (Assenova & Damianova, 2017) the lack of trust and support by civil society impose serious difficulties on the development of social enterprises in the region. Moreover, the authors claim, that concentrating on the benefits of free market, which typically could be seen in new member states, prevents society from appreciating the benefits of social economy and additionally hinders the establishment and work of social enterprises. New member states could contribute towards fighting against certain challenges as poverty, social stratification and environmental issues. In relation to this, Martin Kern, the Interim Director of the European Institute of Innovation and Technology, states "There is great untapped potential for innovation in the Central and Eastern European Member States! We should use it to further enhance Europe's competitiveness and our position in the global innovation performance" (2014).

Social innovation appears to be one of the new ways in which East European states could be key for innovation development as a whole. It is important to note that according to a desk research the terms social innovation and social enterprises are both related to the social services provided by civil society (SI-DRIVE, 2018). The last is widely used in reference to social economy and entrepreneurship, especially in Bulgaria and Poland. In the milieu where social enterprises function there are some positive factors, which support their work, such as reforms in national legislation and funding instruments available. What still remains a challenge is the lack of volunteering culture and lack of awareness about positive results of social economy. These aspects combined with scattered funding streams and the absence of policy support lead to the creation of unfavorable conditions for social innovation and social enterprises development (Ilieva-Koleva & Dobрева, 2015).

What is also typical for East European countries, including Bulgaria, is the fact that non-governmental sector is largely supported by finances from European Union (EU) public funds. They continue to play important role for the civil society organizations and thus the growth of social economy, but there are no steady targeted national instruments. Another unfavorable trend is that social enterprises most often engage in short-term projects, which leads to relying to short-term project-based approaches to funding. Moreover, such organizations heavily rely on grants, which could intervene in a negative way on their innovation capacity, especially combined with short term funding schemes. Social enterprises should aim at self-sustainability in order to become sustainable, to provide social services and foster innovation. This could be achieved via various set of incentives or and targeted governmental policy.

A study on social innovation in Eastern Europe shows that different interest groups, including citizens, and civil organizations are invited to participate in the policy-making processes over the past several years. However, there is high level of distrust among the stakeholders, citizens, businesses, the public sector and civil society organizations, and in practice one could rarely see co-creating process. Some authors claim that active collaboration between these stakeholders could lead to better understanding of each other points of view, building mutual trust and enhancing social innovation.

Looking at the positive aspects, the private sector engages in social projects more and more often. Young people become more open to social innovation and businesses support various initiatives as part of their corporate policy. Positive as this is, such practices could contribute to but not reform the third sector.

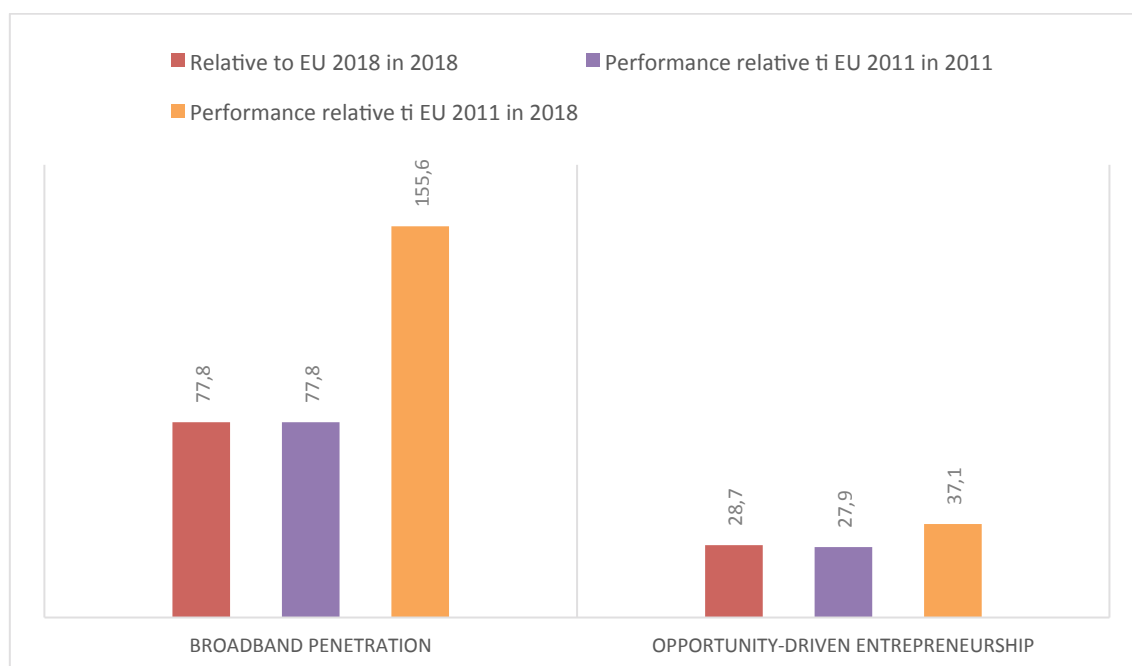
These key changes show positive trends. Combining them with relevant legislation and providing tools for supporting social enterprises as well, leverage the improvement of social enterprises development.

3. Bulgarian case

3.1. Brief description of the SE system

According to European Innovation Scoreboard (2019), Bulgaria is a Modest Innovator. Over time, performance has increased relative to that of the EU in 2011. The last report claims that investment in skills, social cohesion, infrastructure, and research and innovation is needed to support competitiveness, productivity and the process of catching up with the rest of the EU and that weak innovation performance is not supportive of productivity gains. Below is shown an estimation of how innovation-friendly the environment in Bulgaria is (Figure 2).

Figure 2. Social enterprise eco-system



Source: European Innovation Scoreboard, 2019.

Part of the negative factors which affect the development of social organizations are lack of targeted funding, effective governmental policy and volunteering culture. As far as financing is concerned private sector still has a complementary role and social enterprises should work towards self-sufficiency. Such step should be taken in order to avoid the dependency on external funding and mainly the European Social Fund. The last Regional Report on Social Innovation Strategies indicates that people lack expertise in public administration, in entrepreneurship and are not active volunteers. Lack of experience and proper skills of human resources and the fact that there are no mechanisms to implement good practices limit social innovation.

The table below (Table 1) illustrates paid employment in the social economy compared to total paid employment in European Union (European Economic and Social Committee, 2017).

As it is visible, the country occupies modest position among old state countries and relatively medium among new member states.

Table 1. Evolution of paid employment in the social economy in Europe

Country	Employment in SE (A)	Total employment * (B)	% A / B
Austria	308,050	4,068,000	7.6%
Belgium	403,921	4,499,000	9.0%
Bulgaria	82,050	2,974,000	2.8%
Croatia	15,848	1,559,000	1.0%
Cyprus	6,984	350,000	2.0%
Czech R.	162,921	4,934,000	3.3%
Denmark	158,961	2,678,000	5.9%
Estonia	38,036	613,000	6.2%
Finland	182,105	2,368,000	7.7%
France	2,372,812	26,118,000	9.1%
Germany	2,635,980	39,176,000	6.7%
Greece	117,516	3,548,000	3.3%
Hungary	234,747	4,176,000	5.6%
Ireland	95,147	1,899,000	5.0%
Italy	1,923,745	21,973,000	8.8%
Latvia	19,341	868,000	2.2%
Lithuania	7,332	1,301,000	0.6%
Luxembourg	25,345	255,000	9.9%
Malta	2,404	182,000	1.3%
Netherlands	798,778	8,115,000	9.8%
Poland	365,900	15,812,000	2.3%
Portugal	215,963	4,309,000	5.0%
Romania	136,385	8,235,000	1.7%
Slovakia	51,611	2,405,000	2.1%
Slovenia	10,710	902,000	1.2%
Spain	1,358,401	17,717,000	7.7%
Sweden	195,832	4,660,000	4.2%
U. Kingdom	1,694,710	30,028,000	5.6%
TOTAL EU-28	13,621,535	215,722,000	6.3%

Source: European Economic and Social Committee, 2017.

Bulgaria has been benchmarked to other EU countries concerning number of employments in social economy (Table 2). The percentage of the social economy engaged compared to overall engaged working places is 2.8, which could be defined as average one.

Some specificities of national social innovation system have been defined on the basis of the study:

- Social innovation is not a common term and for the country it is relatively unknown (The authors Assenova & Damianova, 2017 confirm this as well);
- The basic obstacles recognized are - a lack of necessary conditions for its realization (incubators, hubs), policy and targeted financial support and knowledge (Boelman & Heales, 2015);
- Social Innovation is observed mostly as a result of a response to a particular need by civil society or third sector, yet such activities are accepted with conservative attitude due to history, culture and lack of tradition of similar practices;

- Still there are young people open to innovation, who could bring positive changes. Especially if they have more information on social entrepreneurship, enterprises and help of the state - administrative, legal, financial.

Therefore, social innovations seem to be the best solution to tackling societal problems in various areas from social services and education to ICT, energy and transport, taking into consideration public sector inability to adapt to new realities (SI DRIVE, 2018).

Table 2. Employment in the social economy

Country	Employment in the social economy			Δ% 2010-2015
	2002/2003	2009/2010	2014/2015	
Austria	260,145	233,528	308,050	31.9%
Belgium	279,611	462,541	403,921	-12.7%
Bulgaria	(n/a)	121,300	82,050	-32.4%
Croatia	(n/a)	9,084	15,848	74.5%
Cyprus	4,491	5,067	6,984	37.8%
Czech R.	165,221	160,086	162,921	1.8%
Denmark	160,764	195,486	158,961	-18.7%
Estonia	23,250	37,850	38,036	0.5%
Finland	175,397	187,200	182,105	-2.7%
France	1,985,150	2,318,544	2,372,812	2.3%
Germany	2,031,837	2,458,584	2,635,980	7.2%
Greece	69,834	117,123	117,516	0.3%
Hungary	75,669	178,210	234,747	31.7%
Ireland	155,306	98,735	95,147	-3.6%
Italy	1,336,413	2,228,010	1,923,745	-13.7%
Latvia	300	440	19,341	(n/p)
Lithuania	7,700	8,971	7,332	-18.3%
Luxembourg	7,248	16,114	25,345	57.3%
Malta	238	1,677	2,404	43.4%
Netherlands	772,110	856,054	798,778	-6.7%
Poland	529,179	592,800	365,900	-38.3%
Portugal	210,950	251,098	215,963	-14.0%
Romania	(n/a)	163,354	136,385	-16.5%
Slovakia	98,212	44,906	51,611	14.9%
Slovenia	4,671	7,094	10,710	51.0%
Spain	872,214	1,243,153	1,358,401	9.3%
Sweden	205,697	507,209	195,832	-61.4%
U. Kingdom	1,711,276	1,633,000	1,694,710	3.8%
TOTAL EU-28	11,142,883	14,137,218	13,621,535	-3.6%

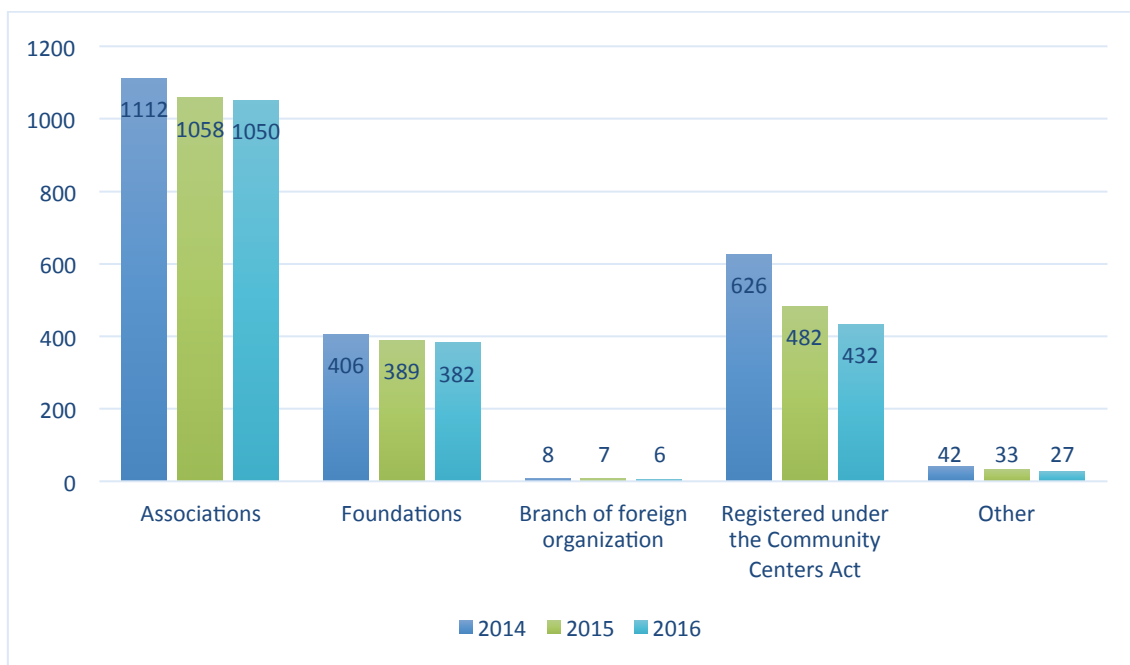
Source: European Economic and Social Committee, 2017.

4. General facts and figures for Bulgarian social enterprises

SE in Bulgaria are different in regard to their organizational form. The two main groups of organizations are registered as non-profit or as non-financial. Amongst the first type the biggest share of enterprises, defining themselves as social belongs to the associations (Figure 3). They, together with the foundations and branches of foreign organizations, form the main part of SE,

which are generally referred to as enterprises, registered under the Non-Profit Legal Entities Act. Another substantial part of non-profit SE are organizations, registered under the Community Centers Act. The enterprises outside the mentioned categories represent around 2% or less of all companies in the non-profit sector, self-defined as social.

Figure 3. SE in non-profit sector by types of entities

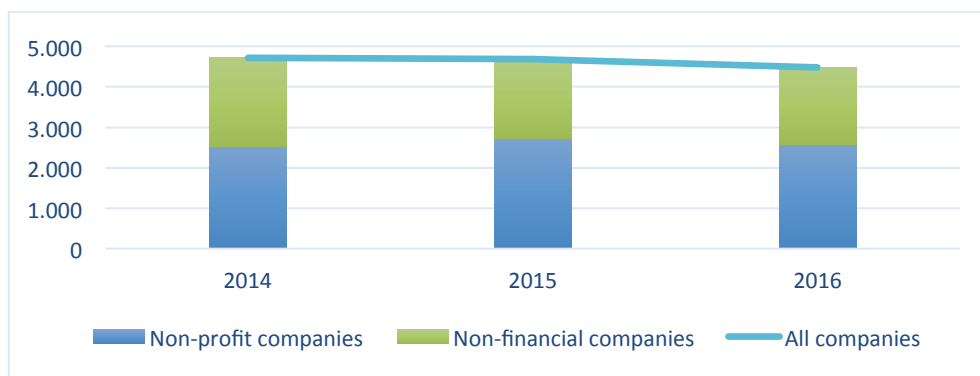


Source: National Statistical Institute, Bulgaria, 2019.

The graph demonstrates predominantly presence of associations with relatively stable profile. This trend can be explained with the relatively smooth legal frame conditions for such structures.

The non-financial companies self-defined as social, are more than the ones in the non-profit sector and above 80% are registered under the Commerce Act. The other are related to the Law of Obligations and Contracts, Cooperatives Act and a small number of social enterprises is related to other acts. Non-financial SE predominately register under the Commerce Act as it might be the one, which gives them most freedom to operate as a standard business, also is widely used and familiar. In the case of non-financial companies, the profile of SE is more stable compared to the non-profit sector group.

Figure 4. All types of enterprises self-defined as social

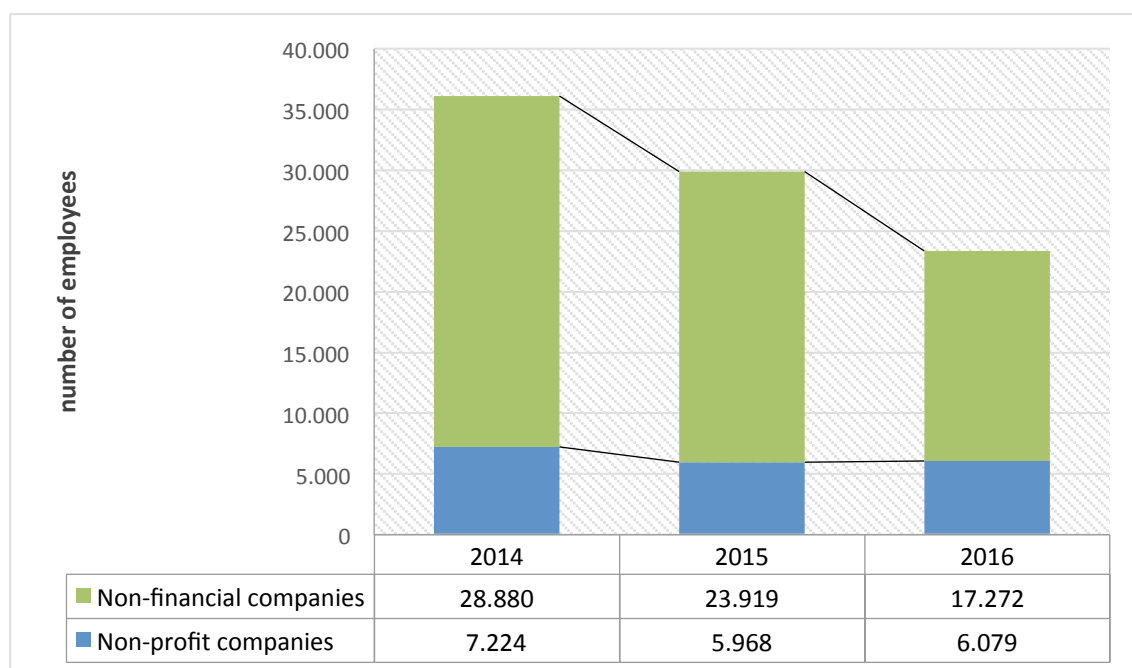


Source: National Statistical Institute, Bulgaria, 2019.

As Despite the stable profile of non-financial SE, the overall trend of number of companies remain negative. If we look at the decline of the total number of enterprises, taking 2014 as a base year, it goes up to 5%. Such a trend correlates with insufficient funding to support social economy development.

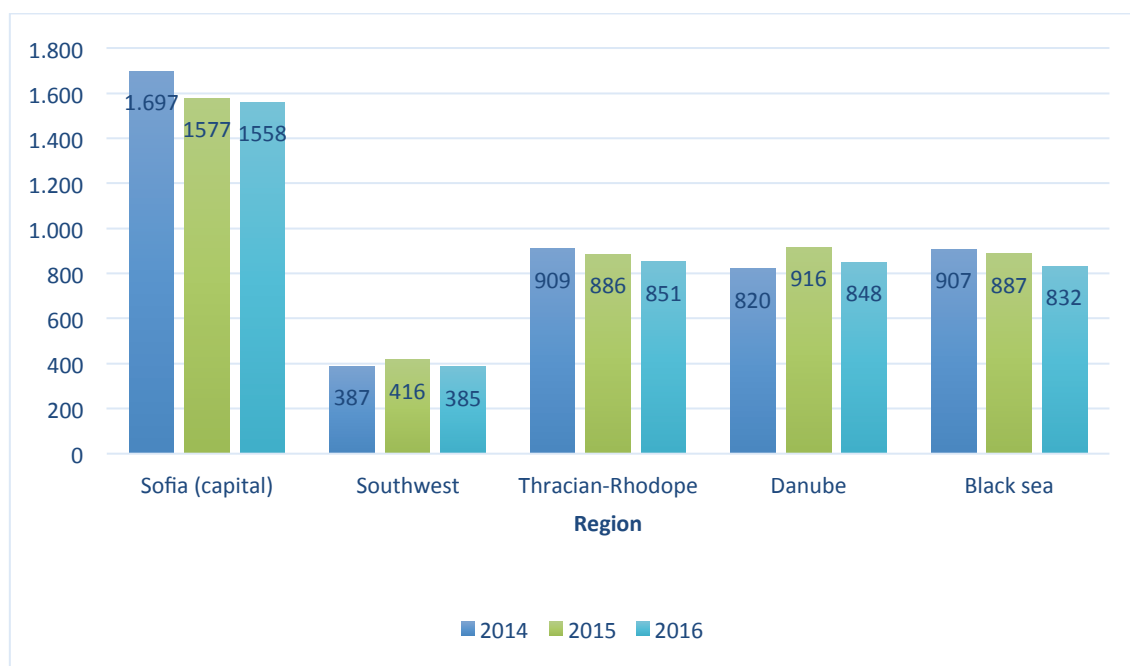
Consequently, the number of employees working in SE decreases over time (Figure 5). Despite the fact that the decline in the number social enterprises is approximately 5%, the decrease in number of employees is quite higher. For the three-year period around one third of the work force in the social sector in 2014 left it by 2016, mainly due to the workers leaving non-financial companies. The trend line moves consistently in negative direction. This is another indicator that not only the financing for the social sector is unsustainable, but also implies that there is a lack of long-term measures aimed at supporting SE.

Figure 5. Number of employees in SE



Source: National Statistical Institute, Bulgaria, 2019.

In three of Bulgaria main regions (Thracian-Rhodope, Danube and Black sea regions) the number of SE is relatively close. Originally the capital city Sofia is part of the Southwest region, but as it is the place where around half of all SE are operating, it is represented separately. The capital seems to provide the best conditions and opportunities for SE to thrive. Similar to other sectors, most of the national policy-making structures in the field are situated in Sofia. Given the fact that all Operative Programs and Funds operate there as well, the environment for development of SE is more favorable compared to other zones. Also, as there is more information available, networking and establishing contacts is far easier and more efficient in Sofia. In this regard a unified national structure would dramatically benefit SE. There are several networks and platforms built in order to serve this purpose, but at the moment it seems that none of them is fulfilling their task to a large extent.

Figure 6. SE distributed by regions

Source: National Statistical Institute, Bulgaria, 2019.

5. General Legal status and perspective

Bulgaria operates with relatively adequate legal system targeted to SE which is updating periodically as well.

Several legal documents related to social enterprises definition and work in Bulgaria are in circulation.

A few strategic documents related to the development of social economy are quoted in the country report.

- A National Reform Program 2011-2015 - aiming to support vulnerable groups and social enterprises;
- The National Youth Strategy 2012-2020 - represents a further step towards engaging young people in social entrepreneurship;
- National Strategy for Poverty Reduction and Social Inclusion 2020;
- Long-term Strategy for Employment of Disabled People 2011-2020.

In October 2018 a long-awaited legislation defining social enterprises - Social and Solidarity-based Enterprises Act was passed by the National Assembly and promulgated in the State Gazette. This is a major step in the direction of supporting social enterprises and the effects are to be observed.

According to the Act the principles of social and solidarity economy should be:

1. Advantage of social before economic goals;
2. Association for public and/or collective benefit;
3. Publicity and transparency;
4. Independence from state authorities;
5. Participation of the members, workers or employees in managerial decision-making.

The document provides with, official definition for social enterprises applicable for all organizations in the country. A social enterprise is considered an enterprise, regardless of its legal organizational form, which engages in social activity and its positive financial balance

after taxes for the last reported period shall be spent over 50 per cent (no less than BGN 7,500) for social activity or purpose, or no less than 30 per cent and no less than three of the persons employed at the enterprise at the starting date of legal labor relations shall be people from disadvantaged groups.

If we follow the policy development of this issue, we could say that the first one to mark the beginning of a targeted and coordinated state policy in the field is the National Social Economy Concept from 2012. Through this document Bulgarian Government declared its political involvement and willingness to support the development of social economy in the country. In short, the Concept aims are:

- To raise awareness, relevant aspects of social culture and human values;
- To advance the Government's vision and priority goal to promote social economy;
- To express the concentrated will of a wider scope of stakeholders;
- To provide a platform for development of related policies;
- To provide incentives for development of new social inclusion approaches;
- To support inputs into the achievement of "Europe 2020" goals.

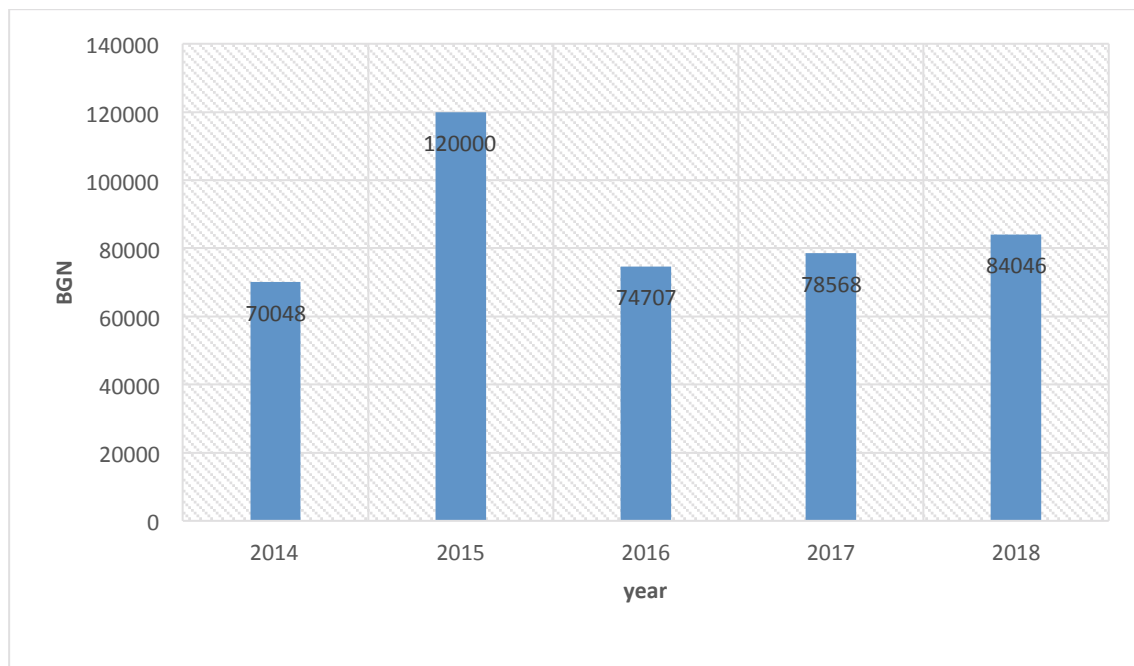
At the same time its main tasks are targeting towards:

- Enabling e introduction of indicators for identification of social economy-entities;
- Serving as a source of norms, supporting social economy-development and helping stakeholders to widespread and apply the spirit of social economy.
- Streamlining legal and administrative environment for development of social economy-entities (access to financing, social provisions in public procurement, tax-alleviation, etc.)

The Ministry of Labor and Social Policy is responsible for accomplishing the objectives set and accordingly draws and updates Action Plan for every two years. It specifies sub priorities about current national priorities. For example, the social economy action plan for the period 2018–2019 includes activities such as:

- Raising the awareness of stakeholders of the substance and functioning of social economy;
- Establishing supportive structures for social economy and social enterprises;
- Information support of social economy;
- Creating favorable conditions for education, training and research in support of social economy;
- Creating favorable environment, stimulating the development of social economy.

Figure 7 shows the trend of the national funding for the last five years. If we regard 2015 as an exception as in this year the state was able to provide a much higher financing compared to the recent periods, we could see a mild but steady increase in the resources targeting social economy. Even though the net rise in the means provided is not enough to cover all necessary expenses, it still shows the willingness of Bulgarian government to support the sector.

Figure 7. National funding for Action Plans

Source: Ministry of Labor and Social Policy, 2019.

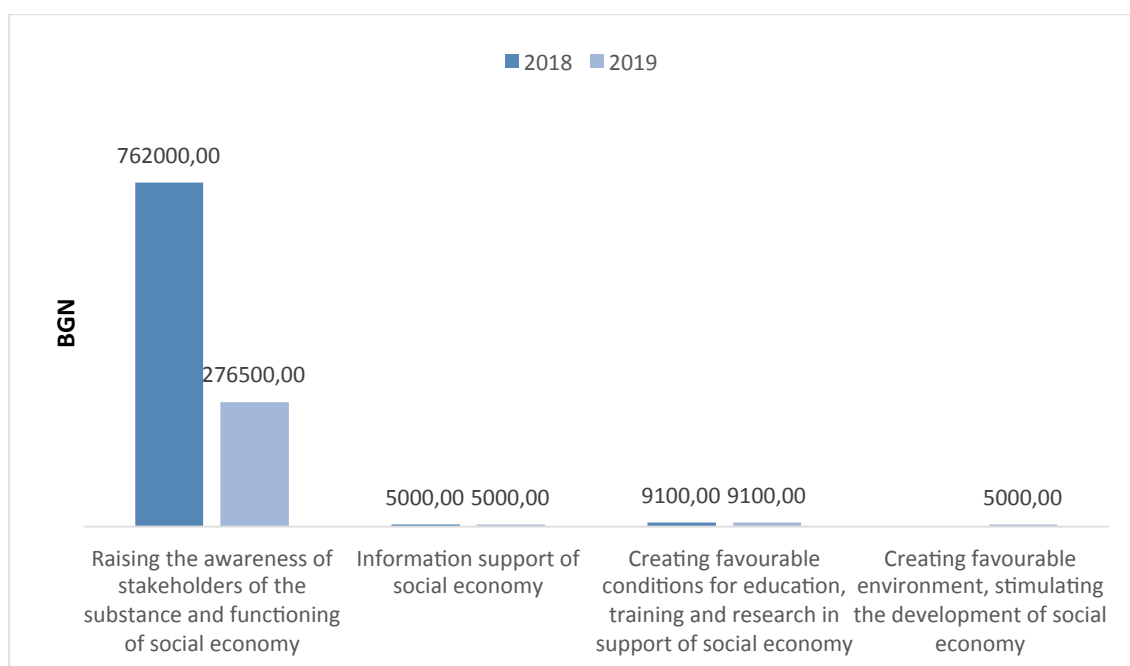
The measures, which are considered important by the Ministry of Labor and Social Policy are represented more precisely on the figure below. The amounts are shown as they are budgeted and consist of mix of funding sources, not only national (Figure 8).

The main activities supported via the Ministry are organization of numbers of events: Annual European Forum of Social Enterprises; high-level international conference on “Social economy - an economically sustainable and socially inclusive EU”; European Conference on Social Economy as an Effective Model for Social Inclusion - Social Entrepreneurship; Social Services and Employment. The total sum amounts to BGN 850,000 for 2018 and 2019. Evidently raising awareness events could contribute to better understanding of SE. Otherwise the other priorities are barely funded and some activities rely only on project funding or no means from the Ministry.

A priority goal of national policy is to identify and unify social enterprises as well. This is the reason that projects such as Shared Network of Social Enterprises have been supported by operative program Human Resources Development. The main project activities aim to actively engage partners, all types of stakeholders, businesses, non-governmental organizations (NGOs), as well as disadvantaged people into building a sustainable innovative network of institutions, including, knowledge institutions and businesses, through a common platform. It is supposed that network building would stimulate social innovation among social organizations and enterprises and would be a tool for creating inclusive labor market.

Based on the analysis of the national legal milieu, the following recommendation might be offered:

- Upgrading current legislation and follow up action plan, which allows adopting EU best practices;
- Appointing independent structure (organ or committee) to be responsible for regulating and supporting the work of social enterprises;
- Building sustainable networks of enterprises to exchange experience and information.

Figure 8. Budget for priorities of social economy 2018 – 2019

Source: Ministry of Labor and Social Policy, 2018.

6. Direct and indirect stimulus for social enterprises

The European Investment Fund claims that social enterprises do not have sufficient access to external financing. Usually they rely on subsidies and internal resources. In general, the most common funding mechanisms are: bank loans (which might be difficult to acquire); risk equity financing (not available to all stakeholders); grant funding for the development of social enterprises and revenues from paid services. Also, different funding streams are provided to foster social innovation. (establishing different community organizations, legislation reforms and tax incentives).

In Bulgaria social enterprises do not operate with permanent dedicated fund, they would benefit from additional support from the government, including dedicated financial instruments and more funding from municipalities. Applying some reliefs would foster the SE activities as well.

When we are analyzing financial support of SE, we could consider two types of financial incentives - direct and indirect ones.

6.1. Indirect stimulus

Bulgarian government provides different preferences that are relevant to the activity of the SE. Some of them can be used regardless of the legal form of the enterprise. These include, for example, tax benefits for the donors of certain vulnerable groups (people with disabilities, including their technical support; socially disadvantaged; disabled or non-disabled children; drug addicts). Also, there are tax benefits for employers of long-term unemployed or people with disabilities and the possibility of exempting certain goods and services from VAT. SE as NGOs registered for public benefit are exempt from paying a local tax donation. Also, SE might be given the right to build on municipal property or the right to use municipal property (without a tender or competition).

SE specialized enterprises and cooperatives of people with disabilities might request the assignment of the annual corporate tax due and make full use of it for the integration of people with disabilities or for maintaining and opening jobs for people with special health condition in the next two years. Tax incentives are also provided for SE donors who are registered as NGOs in public benefit such as healthcare facilities, specialized enterprises or cooperatives of disabled people.

An opportunity of "preserving" public procurement for specialized enterprises and cooperatives of disabled people are provided. If the subject of the order is listed in the Council of Ministers or is implemented under programs for the protection of the employment of disabled people, the contracting authority is obliged to keep the right for applying only for specialized enterprises/cooperatives of disabled persons.

6.2. Direct stimulus

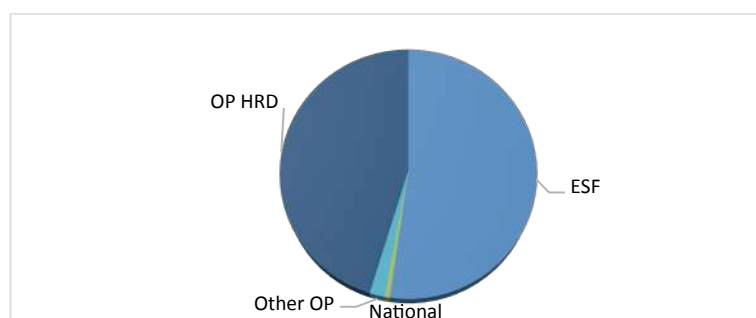
National funding sources, which could contribute to SE, along with the above tax incentives, are:

- Generally applicable:
 - Bank loans – difficult to acquire due to the nature of SE activities, considered to be a high-risk one;
 - Venture capital funding – usually not available for NGOs.
 - Grant funding - a case of implementing of targeted schemes under operational programs or national programs.
- Specifically applicable:
 - Funding through specific schemes of the Agency for People with Disabilities;
 - Funding through specific schemes of the State Agency for Social Security Supervision;
 - Funding through independent foundations;
 - Funding through municipality programs;
 - Collecting fees for paid services - SEs could define independently the prices of their services.

However, given the specificity of the vulnerable groups they work for and their ability to self-sustain is limited.

Figure 9 describes the funding for social economy development by different types of sources. As discussed, the European Social Fund provides for the most substantial part of the financial support towards social economy. Funding from national budget is calculated approximately, forecasting some expenses as there was not information available for the whole period. Also, there is no exact data on how much the funding from other programs is, but an approximation is included in the graph as this financing exists. Such programs are Operative Program (OP) "Innovation and Competitiveness" and Operative Program "Initiatives for Small and Medium Enterprises".

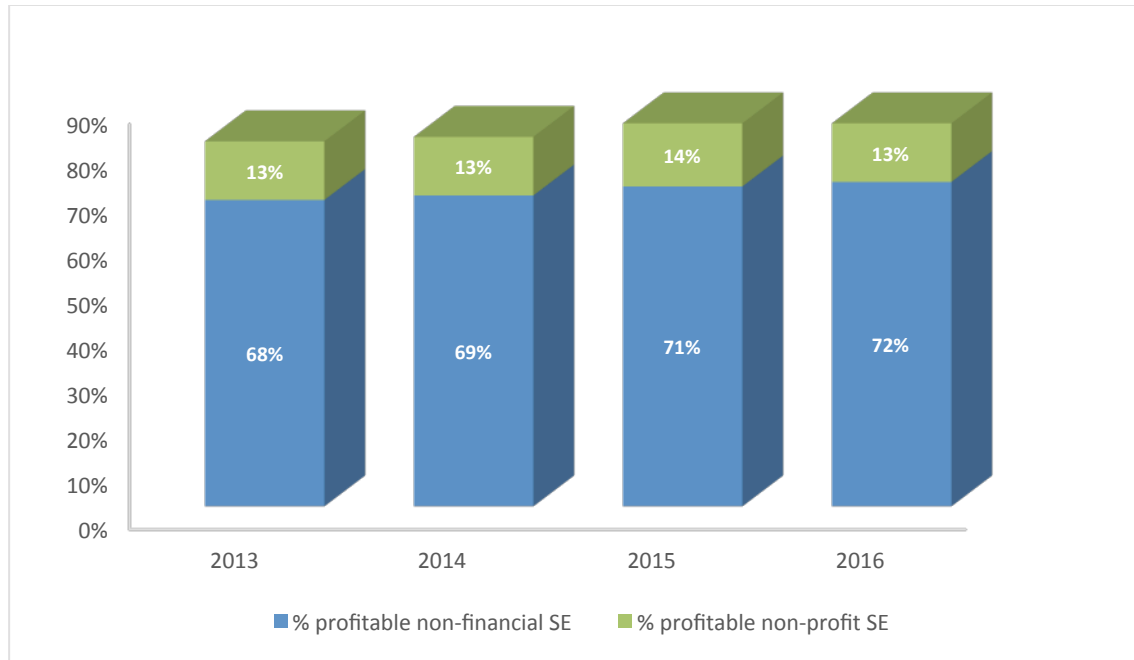
Figure 9. Funding for social economy development by sources



Source: Ministry of Labor and Social Policy, 2019.

The financial information about SE is again gathered based on their type – whether they are non-financial or non-profit companies. Despite certain differences between the statistics related to both type of entities, there is enough comparable data. For example, figure 10 represent what part of the number of enterprises are actually profitable organizations.

Figure 10. Percent of profitable SE both non-financial and non-profit



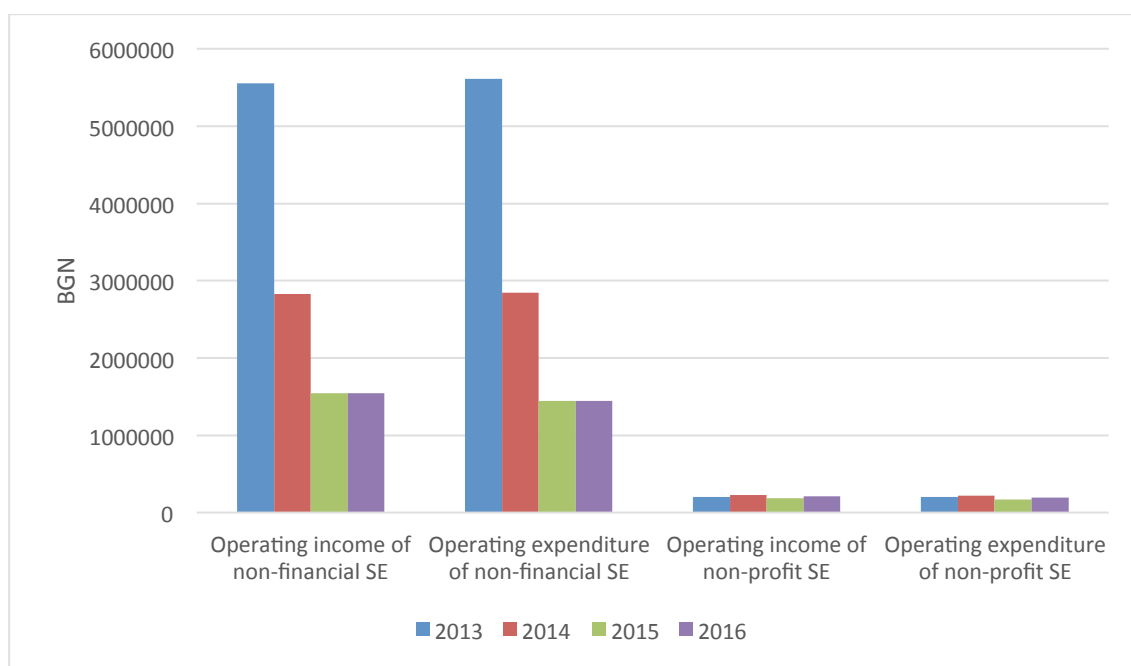
Source: Ministry of Labor and Social Policy, 2019.

As the figure clearly show the percent of profitable non-financial enterprises is much higher than the ones in the non-profit sector. Also, the percentage of the non-profit companies, which declare profits, remains low and steady throughout the period (also confirmed by Staicu, 2017). At the same time a small but stable increase is seen as a tendency in the non-financial companies, which end the year with a positive balance. The percentage of profitable entities is an indicator for the success of the SE to a certain extend. One of the ideas of these companies is to reinvest their profit for social causes and be self-sustainable in order to continue their missions. In order to fulfill their long-term goals and plans SE should generate profit and remain stable on the market.

From data of figure 11 we can conclude the follows:

- The total amount of revenue and costs is declining with time. In consistency of the number of entities and employees, the amount of resources circulating decreases considerably as well, going only in negative direction, supporting other evidence that social economy needs a boost.
- Non-financial SE generate far greater amounts of operating income and expenditure. The last leads to the conclusion that although the non-financial SE are a little less than 1.5 times more than the ones in the non-profit sector, they account for much bigger part of social economy compared to them.

Figure 11. Operating income and expenditure of non-profit and non-financial SE

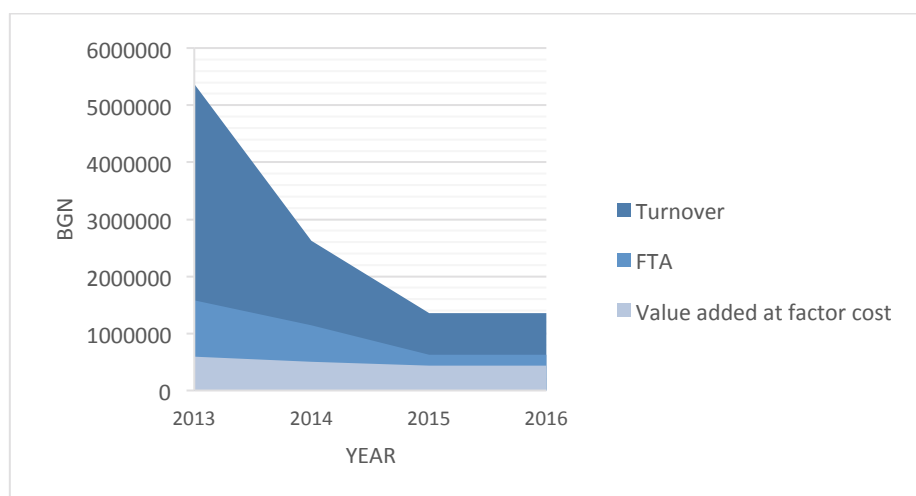


Source: Ministry of Labor and Social Policy, 2019.

On Figure 12 the proportion between the turnover, value added at factor cost and fixed tangible assets of non-financial social companies is represented. The same negative trend appears for these indicators as well. A good sign is that the decrease in the value added at factor cost is relatively slower than the decline in the turnover.

All analysis of the financial indicators of both types of SE clearly reveal that the state of social economy in Bulgaria is deteriorating. However, through a certain increase in the national funding and legal reforms, the national government is willing to work towards improving the sector.

Figure 12. Proportion between the turnover, value added at factor cost and fixed tangible assets of non-financial SE



Source: Ministry of Labor and Social Policy, 2019.

In Bulgaria considerable part of the funding is received by EU under several programs: Human Resources Development and Competitiveness, specifically Priority 5 on social inclusion and promotion of social economy; Horizon Program, the program Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises (COSME) of Directorate-General Enterprise and Industry, and the Employment and Social Innovation (EaSI) program of Directorate-General Employment, Social Affairs and Inclusion (Pisano et al., 2015).

7. Successful stories of social enterprise in Bulgaria

Social innovation work for the public good and one could identify inspiring examples of social innovation in the country regardless of the generally unfavorable environment.

Such example is considered Telerik Academy, which trains students and young professionals for software engineers and helps fill the gap between university education in ICT and requirements of the labor market in the IT sphere. The Academy was set up in 2009 and until this moment trained more than 51,000 young people. The organization expands its target audiences and its portfolio as well keeping up with the latest technologies. The Academy proves itself as a leading organization in the field of education.

Another example for social innovator is Listen Up Foundation. It aims to provide equal access to information and communication for deaf people, wide opportunities for education and career development, tolerant and accepting society, mutual cooperation and support. The organization was founded in 2014 and its work is related to video sign-language interpretation, creating speech-to-text app, supporting the access of deaf and hard-of-hearing children in Bulgaria to education through speech-to-text technologies. Listen Up Foundation gave opened up space for social innovation to support volunteers and social entrepreneurs, who understand current society needs. The organization also actively works for creating infrastructure for social enterprises and interconnected NGOs. Examples are SE "Total K", which provides accessibility services for deaf people and "Deaf kids power", which supports the education for deaf and hard-of-hearing children.

8. Challenges faced by social enterprises

The profile of social enterprises in Bulgaria shows that they qualify as micro or small enterprises, mainly in the field of social services. Most often their social mission is accomplished by providing a temporary employment, supported employment, special education and training programs for people from the vulnerable groups they work directly with. Currently, there is a trend of increasing stimulating interest in social enterprise quality, which leads us to identifying the most common challenges before them.

- 1) Lack of awareness of social enterprise concepts;
- 2) Lack of adequate financing, supporting social enterprises – both initial and working capital;
- 3) Lack of resources for starting a business - along with financing, there are several components to start a business that are usually absent in the majority of start-up social enterprises (both entrepreneurial and social type): buildings/land equipment
- 4) Lack of sufficient incentives related to the supply of products of social enterprises in the market;
- 5) Lack of training and motivation of people working in social enterprises and those who wish to take up a job there; lack of mentoring;
- 6) Lack of managerial and marketing experience - problem of the NGO sector, which generally attracts employees with different profile than is the one necessary for the managerial and marketing specialists;
- 7) Lack of information circulation;

- 8) Lack of active engagement of target groups in social entrepreneurship, opposed to passive providing of different types of services, which is mainly the case at the moment
- 9) Lack of interaction between social enterprises other companies, organizations, administrations;
- 10) Lack of steady SE networks at national and transnational level for exchange of good practices and lessons learnt;
- 11) Lack of experience in measuring social impact and evaluation and assessment tools;
- 12) Lack of visibility and brand recognition of product and services provided by SE and thus failure to recognize the social value added in the process;

A group of Bulgarian researchers (Terziev et al., 2017) analyze and structure part of the main challenges facing social enterprises in Bulgaria as well.

9. Conclusions

Based on the analysis there are several directions in which Bulgaria could work to improve the success of social enterprises. The trends relevant to the country correspond to the eco-system in the other EU members in the region.

Below recommendations towards improvement of the eco-system for social innovation are summarized:

- Defining the short- and long-term, planned measures in national policies aiming at supporting social enterprises and respectively, provision of public resources;
- Implementing adequate incentives, (tax incentives or reducing the administrative burden for example);
- Involving all stakeholders, including the enterprises, in the process of policy preparation and in this regard supporting an open dialogue and cooperation;
- Fostering social entrepreneurship at local level, involving municipalities in the process.

A general goal for social enterprises, in order to ensure their long-term success, is to help them make a transition from grant-dependency to financial self-sustainability. That is why building adequate regulatory framework, support for young entrepreneurs, including mentoring, training, information on financial resources and providing social spaces and hubs are strongly recommended.

Funding: This work was supported by National Science Programme “Young Researchers and Postdocs”, beneficiary Sofia University “St. Kliment Ohridski” - Faculty of Economics and Business Administration.

References

Asenova, D. & Damianova, Z. (2017). *Social innovation – an emerging concept in Eastern Europe*. Available at: https://www.socialinnovationatlas.net/fileadmin/PDF/einzeln/02_SI-in-World-Regions/02_08_SI_Emerging-Concept-in_Eastern-Europe_Asenova-Damianova.pdf

Bertelsmann Stiftung. (2012). *Index of Modern Social Market Economies Explorative Study*. Available at: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Index_of_modern_social_market_economies.pdf

Boelman, V. & Heales, C. (2015). *SI-DRIVE: Social innovation strategies regional report, D3.6*. London: The Young Foundation. Available at: <https://www.si-drive.eu/wp-content/uploads/2018/03/D3.6-SI-DRIVE-Global-Region-Report-2015.pdf>

CIRIEC-International - Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et cooperative. (2017). *Recent evolutions of the Social Economy in the European Union, Full Study*. Brussels: European Economic and Social Committee (EESC).

Available at: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-17-875-en-n.pdf>

European Commission. (2014). *Proposed Approaches to Social Impact Measurement*. Brussels: European Commission. Available at: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0c0b5d38-4ac8-43d1-a7af-32f7b6fcf1cc>

European Commission. (2016). *Social Enterprises and their Eco-systems: Developments in Europe*. Brussels: European Commission. Available at: <file:///C:/Users/Martina/Downloads/KE-01-16-853-EN-N%20-%20%20Report.pdf>

European Commission. (2018). *SI-DRIVE: Social Innovation: Driving Force of Social Change, Final Report*. Brussels: European Commission. Available at: <https://cordis.europa.eu/docs/results/612/612870/final1-si-drive-final-report-2018.pdf>

European Commission. (2019). *European Innovation Scoreboard 2019*. Brussels: European Commission. Available at: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/35883>

Foundation Listen Up. Official website. Available at: <https://zaslushaise.bg/en/home-2/>

Ilieva-Koleva, D. & Dobрева, J. (2015). Social entrepreneurship as a form of social responsibility in Bulgaria. *Megatrend Review*. 12, (2), 123-136. Available at: <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/1820-3159/2015/1820-31591502123I.pdf>

Lex BG. Law on Enterprises of Social and Solidarity Economy 2137187968. Available at: <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2137187968>

Ministry of Labor and Social Policy. Social Economy official website. Available at: <http://seconomy.mlsp.government.bg>

National Statistical Institute. Republic of Bulgaria. Available at: <http://www.nsi.bg/en>

Pisano, U., Lange, L., & Berger, G. (2015). Social Innovation in Europe: An overview of the concept of social innovation in the context of European initiatives and practices. *European Sustainable Development Network. ESDN Quarterly Report N°36*. Available at: [https://www.sd-network.eu/quarterly%20reports/report%20files/pdf/2015-April-Social Innovation in Europe.pdf](https://www.sd-network.eu/quarterly%20reports/report%20files/pdf/2015-April-Social%20Innovation%20in%20Europe.pdf)

Staicu, D. (2017). Policy framework and legal forms of social enterprise in Central and Eastern Europe. In De Gruyter Open (eds), *Proceedings of the International Conference on Business Excellence*, 11(1), 875-883. DOI: <https://doi.org/10.1515/picbe-2017-0093>

Telerik Academy. Official website. Available at: <https://www.telerikacademy.com/>

Terziev, V. & Nichev, N. (2017). Strategic framework for social entrepreneurship development in Bulgaria. *Knowledge International Journal*, 25(1), 23-34. Available at: <https://ikm.mk/ojs/index.php/KIJ/article/view/705>

Terziev, V., Arabska, E., Nichev, N., Bencheva, M., Stoeva, T., & Tepavicharova, M. (2017). Social Entrepreneurship in Bulgaria: Barriers to Growth. *SSRN Electronic Journal*, 13(1), 197-202. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3157985>



© Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Research Article

Sistemas de innovación para el desarrollo sostenible en Michoacán, México

Innovation systems for sustainable development in Michoacan, Mexico

Zoe T. Infante Jiménez¹*, Priscila Ortega Gomez¹, Saray Bucio Mendoza¹

¹ Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

* Correspondencia: zoeinfante@hotmail.com

Resumen: Este estudio aborda las características de las iniciativas de investigación, desarrollo e innovación llevadas a cabo en la última década entre actores de cuatro sectores de un sistema de innovación en el territorio de la reserva de la biosfera Zicuirán Infiernillo (México). El análisis realizado tiene como objetivo conocer el contexto en el que se articularon diversos factores para lograr la configuración del sistema de innovación, así como determinar el tipo de participación que en este contexto tuvieron las principales formas del capital social. Aunque estas iniciativas todavía son reducidas en número, han presentado resultados prometedores, ya que la coincidencia de varios factores y las características de los actores involucrados han permitido que las redes conformadas en torno a la reserva se empleen como redes para la innovación, no solamente enfocada al mercado sino también al desarrollo sostenible. En consecuencia, esta dinámica ha generado que en la región analizada se esté configurando un sistema de innovación enfocado a una nueva visión del desarrollo. Si bien, las redes no son aún lo suficientemente estables ni sólidas como para afirmar que es un sistema consolidado, sí evidencian su gestación y permiten visualizar una posible nueva estrategia de desarrollo para esta región.

Palabras clave: Sistemas de innovación, desarrollo sostenible, Michoacán.

Abstract: This study addresses the characteristics of research initiatives, development, and innovation carried out in the last decade among actors in four sectors of an innovation system in the territory of the biosphere reserve Zicuirán Infiernillo (Mexico). The analysis aims to determine the context in which various factors articulated configuration to achieve system innovation and determine the type of participation in this context were the primary forms of social capital. While these initiatives are still few in number, they have shown promising results, since the coincidence of several factors and the characteristics of the actors involved have allowed networks formed around the reserve are used as networks for innovation, not only focused on the market but also to sustainable development. Consequently, this dynamic has generated in the region analyzed are configuring an innovation system focused on a new vision of development while networks are not yet stable enough or strong enough to say that it is a consolidated system if evidence of their pregnancy and to visualize a possible new development strategy for this region.

Keywords: Innovation systems, sustainable development, Michoacán.

1. Introducción

El fin último de las actividades humanas ya sea desde la esfera económica, social o gubernamental, es el bienestar de la población que ha sido definido desde muchos enfoques pero que se resume en un mejor nivel de vida, por lo que no es algo estático sino una condición en constante cambio. Este fin deseable, en el contexto colectivo puede equipararse a lo que llamamos desarrollo, entendido en un sentido amplio, que comprenda un desarrollo integral de los seres humanos que conforman una comunidad, y que sea sostenible en sus dimensiones económica, ecológica y social.

En este sentido, ha quedado claro que es mediante acciones colectivas y no sólo iniciativas individuales, que se logrará un mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general. Es por esto que el abordar a la innovación a nivel local desde un enfoque de sistemas permitirá identificar a los actores que desde los ámbitos público, privado y social participan en iniciativas de desarrollo poniendo en valor sus recursos patrimoniales, la manera en que se llevan a cabo estas vinculaciones, la forma en que los actores se encuentran estructurados como parte del sistema y su comportamiento, que es lo que determina su relativo éxito en la innovación para el desarrollo regional sostenible.

Abordar el fenómeno descrito, permitirá conocer en qué medida una estrategia sustentada desde diferentes sectores que ha buscado impulsar el desarrollo mediante un modelo que implica la participación más activa del territorio, ha logrado o no ser efectiva en la región, particularmente ante las condiciones actuales en las que la situación presupuestal que enfrenta Michoacán han repercutido en que los principales programas que dieron soporte a la implementación del modelo de desarrollo sostenible en la última década.

Resulta entonces innegable que mientras no conozcamos adecuadamente el territorio, así como la manera en que se comportan los diferentes agentes económicos, sociales, culturales y políticos que actúan en un sistema de innovación, cómo se originan sus interrelaciones, qué influye en las iniciativas de desarrollo y evaluemos los resultados de las acciones que emprenden, no podremos contar con la capacidad suficiente para tomar decisiones informadas que permitan fomentar mediante estrategias desde diferentes ámbitos y específicamente desde la política pública, de manera que se pueda incidir en el mejoramiento de las condiciones de desarrollo sostenible en esta o en cualquier otra región.

La proposición teórica central es que los ejidatarios (propietarios de terrenos colectivos, indivisorios y sin posibilidad de venderse o heredarse), el gobierno, las instituciones de educación superior y las organizaciones de la sociedad civil establecieron relaciones para emprender proyectos enfocados a la gestión de los recursos de la reserva de la biosfera, que se manifestaron como acciones de investigación, desarrollo e innovación enfocadas al desarrollo sostenible, caracterizadas porque se presentaron, solo dentro de este marco situacional y como resultado de un esfuerzo importante de actores de las cuatro esferas, varios casos con resultados exitosos producto de una visión de desarrollo de largo plazo.

La investigación se enfoca en las relaciones entre los actores del sector académico, social, productivo y gubernamental que interactúan en este espacio regional, la caracterización de sus acciones de investigación, desarrollo e innovación, lo que las motiva, el contexto en el que se desempeñan y sus resultados en el territorio de la reserva de la biosfera Zicuirán Infiernillo.

El estudio parte del sector productivo como centro de las vinculaciones, sin embargo, solamente se abordan las organizaciones productivas relacionadas con la tenencia ejidal de la tierra (tenencia de la tierra histórica en México donde el propósito inicial era no tener la posibilidad de ser vendidas o heredadas y centradas en comunidades rurales concentradas en un asentamiento principal, cuya producción agrícola, ganadera o forestal tenía propósitos económicos, pero también para el autoconsumo) las cuales son 64 en toda la reserva, por lo que se excluyen los actores que se clasifican en la categoría pequeña propiedad.

Se trata de un área natural protegida de jurisdicción federal, que fue declarada así mediante decreto emitido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y publicado en el

Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2007, presentando un polígono de 262,997.73 hectáreas y se ubica aproximadamente a 130 kilómetros de la ciudad de Morelia, Michoacán, México.

2. Sistemas regionales de innovación

Cuando uno se enfoca principalmente en los SRI son muchos los fenómenos importantes a nivel nacional que facilitan el proceso de innovación pero que son ignorados o que no son observados por concentrarse en el fenómeno a nivel nacional. Los SRI tienen diferentes características en diferentes regiones dependiendo de su especialización industrial (Anderson & Karlsson, 2004).

Las relaciones son más frecuentemente observadas en un nivel regional debido a que la distancia tiende a decrecer la frecuencia en la interacción entre los individuos. Debe reconocerse que los sistemas regionales pueden diferir de los estándares nacionales y esto hace que cada sistema regional de innovación sea diferente del resto.

En los últimos lustros la noción de sistemas regionales de innovación ha ido emergiendo como una perspectiva de análisis territorialmente localizada, derivada del concepto más amplio. Esta idea de SRI fue inspirada en parte por las teorías de la aglomeración dentro de la ciencia regional y la geografía económica, así como por el éxito de los clústeres regionales y los distritos industriales (Casas, 2009).

El primero en utilizar el término de sistema regional de innovación fue Cooke en 1992, este autor señala que “el conocimiento tácito viaja más fácilmente en distancias cortas, y la existencia de instituciones compartidas a este nivel facilita su efectiva transferencia” (Cooke, 2001: 741).

Los SIR no están circunscritos a un área determinada como una o varias ciudades, un estado, etc., pero sí podemos hablar de que son aglomeraciones urbanas, o en nuestro caso rurales, y que es importante que haya una complementariedad o que existan sinergias entre los esfuerzos de los diferentes sectores para impulsar un sistema.

En este sentido, se entiende a un sistema local o regional de innovación de acuerdo con Solari (2004), como “conjunto de acciones, actividades, organizaciones (públicas, privadas, sociales o del tercer sector), relaciones entre ellas, ambiente y culturas innovadoras imperantes y todo tipo de instituciones que inciden en el desarrollo y crecimiento de las innovaciones. Se habla de sistema local de innovación, desde esta concepción en la que se considera una inclusión más importante del sector social, como parte de las interacciones entorno a la innovación que se manifiestan en un territorio.

3. Sistemas de innovación para el desarrollo regional sostenible

El enfoque con el que se propone el concepto de sistema de innovación para el desarrollo regional sostenible es consistente con una idea de la innovación como fenómeno manifiesto en una dimensión territorial, donde el territorio es un espacio determinante para que acontezca con características especiales, se considera entonces a la innovación en función del territorio, y a su vez la capacidad innovadora del territorio determina su desempeño en cuanto al desarrollo en su dimensión regional.

Se asume aquí una concepción del territorio como el espacio dinámico donde los habitantes mediante sus interacciones sistémicas, cohesionados e identificados con su tierra, generan crecimientos sostenibles a diversos niveles, creando un patrimonio territorial que resulta la base para el fortalecimiento de su núcleo endógeno básico y mediante la puesta en valor de dicho patrimonio territorial es que se puede generar conocimiento e incorporarlo para dar mejor respuesta a las necesidades de la población mediante la innovación colectiva, que se difumina gracias al capital social y es entonces, que se alcanza el mejoramiento de sus condiciones de vida; un territorio con tales características puede llamarse innovador y determinado territorio

puede adquirir este adjetivo como resultado de diferentes procesos originados por diversos incentivos.

De acuerdo con el análisis realizado hasta el momento sobre las características de la región de estudio y sobre la teoría de los sistemas de innovación, íntimamente relacionados con el concepto de capital social, que se manifiesta en la forma de instituciones tanto formales como informales, redes, así como confianza y normas de reciprocidad; y asumiendo que con la presencia de estos elementos se genera un ambiente de innovación favorable a procesos de desarrollo basados en las capacidades locales; podemos hablar entonces de la importancia de centrar el análisis no simplemente en el sistema de innovación de manera general, sino poniéndose énfasis en el espacio regional, es decir, el sistema regional de innovación.

Por otro lado, a partir de la propia revisión de la literatura sobre desarrollo se ha encontrado que la estrategia del desarrollo regional sostenible (DRS) plantea escenarios en los que se promueve la implementación de acciones que buscan un desarrollo integral, tomando en cuenta tanto el desarrollo económico, como el desarrollo ambiental y el desarrollo social, o socio-político. Esta concepción es consistente con la visión propuesta desde la UNESCO, a través del programa MAB, que pretende materializarse a partir del modelo de protección denominado Reserva de la Biósfera.

Se propone el concepto de Sistema de Innovación para el Desarrollo Regional Sostenible (SIDRS), que se entenderá como un sistema de innovación regional, en el que el conocimiento y la tecnología que se transfiere va enfocado hacia la generación de innovaciones que puedan ser aplicadas y difundidas en el tejido social, siempre y cuando se trate de innovaciones relacionadas con estrategias de desarrollo regional sostenible. En donde, los actores de las cuatro esferas son conscientes y comprometidos con esta visión del desarrollo, y en donde el logro de los objetivos se ve favorecido por la existencia de capital social en las formas de instituciones, redes y confianza, que de hecho son los elementos que hacen posible y viable la transferencia de conocimientos y el fortalecimiento de los lazos de solidaridad entre los actores.

Casas (2009) sostiene la hipótesis de que las interacciones entre las instituciones académicas, el gobierno y los sectores productivos parecen estar sustentadas en procesos de aprendizaje, generación de confianza, normas de reciprocidad y la existencia de redes, los cuales bajo determinadas condiciones pueden contribuir a la formación de un capital social basado en conocimiento, si esto fuese así, entonces dicho capital social podría jugar un papel importante en la formación y/o consolidación de sistemas regionales y/o locales de innovación.

De manera que adaptando la definición de Solari (2004) para nuestro modelo un sistema regional de innovación para el desarrollo regional sustentable se define como “conjunto de acciones, actividades, organizaciones (públicas, privadas, sociales o del tercer sector), relaciones entre ellas, ambiente y culturas innovadoras imperantes y todo tipo de instituciones que inciden en el desarrollo sustentable y crecimiento de las innovaciones.

4. Metodología

Esta Aunque el método admite múltiples fuentes de evidencia, la primera fue la revisión documental que se hizo para los tres niveles de gobierno, seleccionando los documentos más pertinentes con relación al tema que se estudia.

La intención de este análisis fue identificar si el marco institucional formal vigente resultaba favorable o no para el desarrollo de las AIDI y en consecuencia para la consolidación del sistema de innovación.

En este sentido, se revisaron leyes, programas, decretos, reglamentos y documentos en general, analizando si favorecen o no a los principales requerimientos de operación para el sistema de innovación.

Con tales requerimientos nos referimos en este caso a la colaboración entre actores como clave para el desarrollo, la visión de desarrollo sostenible en sus tres dimensiones, el reconocimiento de la importancia del conocimiento como impulsor del desarrollo, en donde se

incluye la visión sobre los aspectos relativos al mismo como la investigación, el desarrollo científico, la capacitación, la asesoría, la formación de recursos humanos, y por supuesto la transferencia tanto de conocimiento como de tecnología.

En el 14% de los documentos encontramos que se menciona la vinculación entre actores para la colaboración, sin señalar qué tan importante se considera ni especificar qué actores deben vincularse; mientras que en un 11% de los textos se reconoce su importancia pero no se plantean mecanismos para promoverla ni se especifican actores que deban vincularse, alrededor del 11% de los documentos especifican que es importante coordinarse pero dentro de una misma esfera, que generalmente es o entre los mismos productores o de manera vertical y horizontal en el propio gobierno.

Alrededor del 32% de los documentos revisados, no solamente lo contempla, sino que reconoce la importancia y busca proponer mecanismos para promoverla en dos o más de las esferas del sistema, no sólo internamente, sino entre esferas o sectores. Es en un 25% de los casos analizados, en los que se promueve claramente entre y al interior de las cuatro esferas del sistema, con la intención de institucionalizar mecanismos para que se efectúe. El resto de documentos no mencionan nada al respecto.

El siguiente punto revisado, fue la visión sobre el desarrollo sostenible, en donde vemos que la mayor parte de los documentos lo mencionan o reconocen que es importante que el desarrollo se oriente en ese sentido, sin embargo, el problema reside en la forma en que se conceptualiza dicho desarrollo. Ello se evidencia si observamos que más o menos el 39% de los documentos lo considera prioritario, pero lo identifica solamente con la dimensión ambiental, por lo que en realidad no lo está relacionando como tal con el desarrollo, sino que su idea se orienta solamente hacia la conservación.

Menos del 7% de los textos contemplan la dimensión ecológica y económica, en donde destaca que la ley de desarrollo rural sostenible de Michoacán tiene un enfoque predominante de la dimensión económica. No obstante, en un 20% de los documentos puede identificarse claramente su visión orientada hacia las tres dimensiones del desarrollo sostenible. El resto lo menciona, pero sin especificar cómo entienden el concepto o cómo debe promoverse, o simplemente no lo menciona.

Alrededor del 30% de los documentos no mencionan o contemplan al conocimiento como factor que se relacione de alguna manera con el desarrollo. Del 70% restante, se reconoce a diferentes niveles, que van desde la importancia de la capacitación y la asesoría, por lo que de manera implícita se considera también la transferencia de conocimiento y tecnología; siendo alentador que poco más del 40% de los textos revisados no solamente lo contemplan, sino que lo relacionan directamente con el desarrollo, y procuran promover las diferentes actividades que con él se relacionan.

En suma, es más o menos el 39% de los documentos que, de manera general, con mayor claridad hacia uno u otro de los temas, o completamente versados hacia todos, favorece claramente a la generación de un ambiente innovador y por lo tanto al sistema de innovación para el desarrollo sostenible.

Alrededor de un 20% favorece pero de manera limitada, ya sea porque su visión no es la más apropiada o porque no establece mecanismos claros que den cuenta de que es del todo favorable, en muchos de los casos se considera que debe haber colaboración entre actores y se habla del conocimiento, ambos se ven como importantes para el desarrollo, pero su idea de desarrollo no coincide con el concepto de sostenible, sino que asocian desarrollo sostenible con conservación, y lo desvinculan de sus propuestas de desarrollo, al cual asocian más bien con el crecimiento económico, y en algunos casos con la calidad de vida.

Entonces podemos deducir, que es un buen número de documentos normativos que proporcionan elementos favorables a la generación de un ambiente innovador en el sentido en el cual esta investigación lo concibe, sin embargo, hay mucho trabajo por hacer en materia de instituciones formales para poder contar con un marco mucho más adecuado, es decir, que sea

favorable y facilitador para el desarrollo de estos procesos, aunque es de destacar que fueron muy pocos casos en los que el marco se encontró nada favorable, y en ninguno de ello se observó claramente obstructor.

Retomando el análisis por nivel de gobierno, podemos decir que aunque en el nivel federal no se establecen mecanismos bien definidos, el marco es bastante favorable, pero se puede encontrar que es mucho más facilitador en la legislación relacionada con el medio ambiente, tanto hacia el desarrollo sostenible, como hacia la colaboración de actores y hacia el conocimiento y actividades relacionadas; por el contrario, la legislación tanto en ciencia y tecnología, como en actividades económicas está menos orientada hacia la facilitación de estos aspectos, la visión que se tiene de desarrollo sostenible es confusa o errónea, la colaboración se promueve en varios casos de manera limitada o poco clara, y el compromiso con las actividades relativas al conocimiento es relevante, pero tanto como en el caso de la legislación sobre medio ambiente.

Situación similar se presenta en el nivel estatal, aunque en este caso es más equilibrado, mientras que, para el caso del nivel municipal, no hay legislación como tal en materia de ciencia y tecnología, pero sí de planeación para el desarrollo y en ésta vemos que la posición varía claramente de un periodo de gobierno a otro, encontrándose casos en donde hay un compromiso notable y otros en donde ni siquiera se considera el tema.

En cuanto a la parte ambiental, es decepcionante que aunque a nivel local sí se cuenta con la estructura operativa enfocada al desarrollo sostenible en el medio rural, en la mayor parte de los casos es muy poca la claridad que se tiene al respecto, aún en los casos de mayor compromiso en materia de facilitación, o no se atiende o prevalece la visión ecologista del tema, sin vincularlo en realidad con el desarrollo, sino que las directrices apuntan por un lado al desarrollo visto más como crecimiento y en el mejor de los casos con bienestar social y combate a la pobreza, desvinculando de esta manera las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible, que debieran idealmente ser parte de una estrategia integral.

Cabe señalar dos tendencias en este fenómeno, la primera de ellas es que cuando a nivel municipal se tiene un marco claramente favorable, coincide con un incremento en las acciones de investigación, desarrollo e innovación¹, mientras que cuando no es tan favorable, pero no obstruye en algunos casos incrementó la actividad a pesar del marco menos favorable, pero por iniciativa de las organizaciones civiles, de los investigadores y de los propios productores, pero de acuerdo con lo expresado en las entrevistas, el trabajo requerido para sacar adelante las acciones fue mucho más complicado², teniéndose que buscar mecanismos alternativos para seguir generando iniciativas de desarrollo.

La segunda tendencia, se caracteriza más bien porque al principio el marco era relativamente favorable o se notaba un mayor compromiso con estos temas, pero no hubo un número significativo de las AIDI, y posteriormente, el marco institucional se vuelve menos favorable o incluso no favorable, sin embargo, se presenta una mayor cantidad de AIDI, situación que a simple vista parece contradictoria, sin embargo, igual que en el caso anterior ya que de hecho corresponde a los mismos periodos de tiempo, la explicación reside en la participación de los actores de las esferas restantes, que han encontrado los mecanismos para vincularse sin el gobierno y aún a pesar del gobierno y su marco institucional³.

No debe confundirse la situación descrita en las dos tendencias mencionadas, y pensar que el marco institucional es innecesario o irrelevante para el desarrollo de las iniciativas locales, ya que la regla general observada confirma lo señalado en las propuestas iniciales, que un marco

¹ Como es el caso de La Huacana en la administración 2005-2007, de acuerdo con información de campo y documental, así como observación directa.

² Por ejemplo, en el mismo municipio, pero en la administración 2008-2011.

³ Esta tendencia se presenta en el caso del municipio de Churumuco, en donde el marco pasó en los últimos tres periodos de gobierno, de ser más o menos favorable a ser poco o nada favorable.

institucional favorable facilita la generación de un ambiente innovador apropiado para el desarrollo del sistema de innovación con las características descritas en este estudio.

El marco institucional, sin embargo, no lo es todo, y es cuando cobran relevancia las tendencias descritas arriba, porque a pesar de que el marco sea el adecuado, si no hay intervención de los actores de la esfera académica, productiva y social, no pueden llevarse a cabo las AIDI, y aunque el marco institucional no sea el más deseable, pero cuando los actores involucrados ya tienen la experiencia y han conformado redes sólidas de colaboración, las vinculaciones no solamente permanecen, sino que se extienden a ejidos de otros municipios, trabajando bajo esquemas similares.

Suele decirse que en ocasiones, las instituciones informales son más determinantes para el desarrollo de los procesos, que el propio marco formal, y suele ser cierto, sin embargo, para que dichos procesos se desarrollen adecuadamente es claro que debe haber correspondencia entre ambas, de tal manera que unas no obstruyan a las otras.

En el caso que nos ocupa, las características de marginación, geográficas, sociodemográficas y de pocas alternativas para impulsar el desarrollo, a pesar de la riqueza natural con la que cuenta, han sido determinantes para que en la región se desarrolle la institución informal por excelencia dañina para toda sociedad, es decir, la corrupción. Esta institución está presente y muy arraigada en todos los niveles, desde el espacio familiar y ejidal, hasta los representantes federales, pasando por los funcionarios municipales y estatales.

La corrupción se manifiesta de diferentes maneras. La más común de ellas es la utilización de los recursos etiquetados para programas sociales como fuente de capital político y que se manifiesta de manera más clara en años electorales.

Esta práctica se ha vuelto parte de la cultura local, por lo que los pobladores, sobre todo en las comunidades rurales lo consideran no solamente normal, sino positivo.

Otra manifestación es a partir de las cuotas de poder, en donde se accede a puestos de representación no por méritos civiles, políticos, ni por capacidad notable, sino por pago de favores o por relaciones de parentesco.

Como se mencionó en el capítulo uno, es innegable la infiltración de la delincuencia organizada en las administraciones locales, mediante diferentes vías, lo cual indudablemente es otra forma de corrupción, pero no solamente está presente en los ámbitos de la administración pública, sino que es una actividad institucionalizada en la sociedad de la región, presente desde décadas atrás y ante las condiciones de carestía que se viven, se ha visto como una actividad no solamente digna de realizarse porque permite a las familias sobrevivir, sino que sobre todo en las nuevas generaciones, culturalmente es incluso aspiracional.

Otra característica del marco informal, es la institucionalización de la práctica o cultura de la extracción, que parte de la creencia ancestral de que los recursos son ilimitados, y de que el ser humano es dueño de su entorno, por lo que se asume que puede tomarse del medio natural todo lo que se desee, actuando irresponsablemente y sin conciencia de sustentabilidad.

Aunque se suele culpar de ello a los pobladores locales, no son éstos quienes más se han servido de esta práctica, ya que toman en realidad poco comparado con los agentes externos que se han servido durante mucho tiempo de los recursos naturales de la región, los pobladores en todo caso son cómplices por permitir, y solapar esta extracción desmedida, que sin duda es una manifestación más de la corrupción.

El panorama del marco informal, tal como se ha descrito es desalentador para toda iniciativa de desarrollo, pero no significa que todos los funcionarios sean corruptos, ni que toda la población esté inmersa en esta dinámica, sin embargo, sí es una realidad, y fue con este panorama con el que tuvo que trabajarse durante muchas administraciones, aunado a las condiciones de inseguridad propias de la región, dificultaba la intervención de la esfera académica, así como las organizaciones de la sociedad civil en el territorio.

La situación no ha cambiado del todo durante el periodo de estudio, no obstante, sí ha experimentado una mejoría en algunos aspectos, más en unos municipios que en otros.

En los inicios del periodo de estudio, se llevó a cabo un esfuerzo importante por parte de actores de diferentes esferas, encabezado por las administraciones locales con el compromiso decidido del sector académico y algunas pocas organizaciones de la sociedad civil, que encontró eco en algunos grupos de pobladores.

Este esfuerzo comenzó desde la parte educativa, en materia ambiental, social, económica, partiendo en todos los casos de que los sujetos fueran capaces de reconocerse como actores del cambio social, la intención fue dar las herramientas para incentivar el empoderamiento de diferentes sectores de la población local.

Con estos primeros grupos de personas convencidas de hacer las cosas de manera diferente, comenzaron a trabajarse las primeras iniciativas locales de desarrollo, comenzando con proyectos pequeños y después a mayor escala que incorporaban a los cuatro sectores de un sistema de innovación, y que partían en todos los casos del conocimiento como factor clave para las iniciativas.

Es a partir de las experiencias de estos grupos vinculados, que siguen hasta la fecha trabajando y que lograron contagiar a sectores más amplios de la población, que se puede hablar de un cambio institucional en el marco informal, pero no es un cambio irreversible, sino un cambio gradual, que ha abierto la oportunidad a la cooperación entre actores, pero que requiere de la continuidad, y son varios los casos en los que se experimentó un retroceso debido a las sucesiones en los espacios de toma de decisiones, sin embargo, los actores comprometidos, siguen trabajando en ello.

5. Resultados

Esta La confianza de los pobladores locales está mayoritariamente, como es natural, depositada en sus propios familiares o en sus amigos más cercanos, llegando incluso en menor grado hasta sus vecinos o paisanos. Sin embargo, arriesgarse a emprender proyectos con aquellos que les son desconocidos, con personas de fuera de la región, resulta siempre una dificultad.

Esto queda de manifiesto con las respuestas obtenidas de los productores, en donde, el 53% dijo que sí comprometería su patrimonio al arriesgarse en algún proyecto con otras personas, pero solamente si se trataba de sus familiares, generalmente hijos y hermanos. El 22% señaló que debía ser con amigos, un 6% dijo que podían ser tanto familiares como amigos. Un 16% mencionó que podían ser o amigos o conocidos tanto dentro como fuera del ejido. Fue sólo un 3% que señaló que al no poderse confiar en los conocidos, tendría que ser con alguien de fuera para que le diera mayor confianza.

La mayoría de los ejidatarios reconoce tener amigos (56%) o parientes (56%) en otros ejidos con los que tiene buena relación, así como confianza y que además está enterado de las actividades que llevan a cabo en sus respectivos ejidos, debido a que sus familiares y amigos son activos en su ejido.

Se cuestionó a los productores sobre la opinión que les merece la gestión del gobierno en sus diferentes niveles en lo relacionado con su actividad productiva, en donde el 37% la califica como regular, aproximadamente el 22%, y en general se reconoce que el mayor apoyo ha venido de la federación, sobre todo a través de SAGARPA. Así mismo, aproximadamente el 47% señaló que hay personas de confianza, que se han comprometido con el ejido y que lo han apoyado de la manera posible siendo funcionarios en alguna dependencia de gobierno, con el mismo compromiso que cuando no han sido funcionarios.

Aproximadamente la tercera parte de los productores que respondieron la entrevista mencionó que ya sea su propia familia, o alguna otra del mismo ejido tiene familiares o amigos cercanos con los que se tenga buena relación y confianza, que laboren en alguna dependencia de gobierno y que además se encuentren en posición de apoyarles de alguna manera. La organizaciones más mencionadas, en las cuales se tiene confianza porque el ejido ha trabajado

con ellas en algún proyecto y se reconoce su compromiso con la comunidad son Grupo Balsas para el Manejo y Conservación de la Cuenca A.C., IÁCATAS, APREN, GEA A.C.; también se mencionó a Campesinos del Sur, y la Confederación Nacional Campesina (CNC).

La mayoría de los ejidatarios conoce por lo menos a algún investigador que haya realizado algún tipo de estudio en la región, sin embargo, poco más del 30% han recibido el apoyo de alguno de ellos en su ejido, logrando desarrollar una relación de confianza. El 44% de los entrevistados reconoce haber tenido una buena experiencia en la relación con investigadores, incluso quienes no llegaron a desarrollar una relación de confianza.

Este es el escenario al que los diferentes funcionarios, los investigadores y las organizaciones promotoras del desarrollo se han enfrentado en una región fuertemente golpeada por la corrupción durante décadas, donde las condiciones geográficas y particularmente climáticas no les han sido del todo favorables, donde bien documentado está que la tierra no es de la más fértil que se conozca, y a veces no se puede producir en grandes volúmenes para comercializar en otros mercados cuando ni siquiera se puede obtener lo suficiente para garantizar su alimentación.

Es en esta región en donde a pesar de los esfuerzos de “modernización” y de desarrollo llevados a cabo en diferentes momentos desde la mitad del siglo pasado, los beneficios han sido para pocos y las grandes obras han quedado solo en palabras, porque el gasto sí se ha hecho, claro está pero no en beneficio de la población, una población cuya riqueza natural ha sido saqueada por extraños y en donde el fomento del clientelismo los ha llevado durante mucho tiempo a ser también saqueadores.

En estas circunstancias, cualquiera que desee trabajar en la región debe tener claro que los pobladores esperan compromiso, empatía y solidaridad para con ellos, para con su realidad, y cada vez son más los que exigen tiempo de calidad y no visitas esporádicas para el desarrollo de los proyectos.

Parte de los esfuerzos que desde la década pasada se han invertido en la zona ha sido precisamente para que los pobladores puedan tomar su desarrollo en sus propias manos, para lograr el empoderamiento en la toma de decisiones y en el manejo de sus recursos con alternativas sostenibles y redituables.

Sin duda la tarea para quienes han estado inmersos en la región desde el sector académico, el sector social, y los funcionarios responsables ha sido complicada, pero gracias a ello, en la actualidad puede hablarse de que prácticamente en todas las comunidades de la región, son cada vez más las personas interesadas en el desarrollo pero desde una alternativa sostenible, comprometidas y participativas.

Desde las instancias gubernamentales entrevistadas, son varios los pobladores locales, o los grupos de trabajo de productores identificados como activos, comprometidos, gestores líderes y sobre todo confiables, con quienes se puede trabajar honestamente.

Lo mismo sucede desde el espacio académico y de investigación, desde las Universidades, se han nominado a pobladores locales por su capacidad de liderazgo, por su compromiso con su región y antes que nada con su comunidad, con el desarrollo sostenible, y porque a pesar de las condiciones adversas, se esfuerzan porque el esquema de desarrollo responsable que se han propuesto seguir, vaya hacia delante.

En el caso de las ONG's, que tienen años en la región, tratando de sembrar la semilla de la responsabilidad, promoviendo la sustentabilidad ambiental pero también económica y social, los comentarios son que es grato identificar que cada vez son más las personas comprometidas, que muchos ejidatarios son ejemplo de agricultura y ganadería sostenible en pequeña escala, que los que menos tienen, aprovechan lo que tienen al máximo, pero de manera responsable.

La satisfacción mayor en todos los casos está en poder ser objeto de la confianza de los pobladores locales, de los ejidatarios que a pesar de haber sufrido tantas injusticias, han sido capaces de confiar y de arriesgarse en la cultura de la sustentabilidad, lo cual sin duda ha sido resultado del compromiso que a su vez, los investigadores, los miembros de las organizaciones

sociales y los funcionarios comprometidos han puesto en los proyectos, trabajando mano a mano con los productores, preocupándose sinceramente por su problemática, no por las oportunidades de negocio simplemente.

La confianza entonces, fue definitiva para que los actores pudieran vincularse, y para que las relaciones llegaran a ser duraderas, sin embargo, la confianza no surgió mágicamente.

Por las características ya descritas del territorio, era necesario que la confianza surgiera de los ejidatarios hacia el resto de actores, por un lado, y por el otro, que el gobierno confiara en la capacidad de los pobladores para tomar el control en las iniciativas, para ser sujetos y no objetos del desarrollo, para decidir sobre el tipo de desarrollo que quieren para ellos.

La confianza de los pobladores hacia el resto de actores surgió primero gracias a la capacitación. Mediante los ejercicios de capacitación, pudo darse el conocimiento entre actores y familiarizarse, comenzando a surgir la confianza que permitió que aunque pocos, comenzaran a formarse grupos vinculados.

Esta confianza se consolidó con los resultados del trabajo en los casos en que los actores se condujeron con honestidad y responsabilidad, siendo un factor determinante la empatía hacia la comunidad, más allá de que los problemas de ésta tuvieran o no relación con los proyectos que se estaban desarrollando.

El siguiente nivel de confianza, la expansión hacia grupos más grandes y hacia otros municipios, se logró como resultado de la comunicación entre ejidatarios sobre la experiencia en el trabajo con el resto de actores, en este caso la confianza se tenía a priori, porque sin conocer al investigador o a la organización civil, se conocían los resultados de su trabajo.

Por supuesto que esto no se presentó de la misma forma en todos los casos, hay evidencias de que la falta de empatía, la poca identificación con la comunidad y por supuesto el incumplimiento del trabajo correspondiente en los proyectos en lo que tanto investigadores como miembros de ONG's, de manera irresponsable incurrieron, llevó a generar más bien desconfianza.

Un factor común es que los actores del sector académico y social que se involucraron con la comunidad desde las campañas de capacitación a nivel de ejidos o de grupos de productores a principios de la década pasada, son en quienes los pobladores tienen mayor confianza, que se ha ido consolidando con los años, y son por supuesto, quienes han cumplido con el trabajo. Por otro lado, quienes llegaron al territorio después y con actitud de poco compromiso, gozaron inicialmente de la confianza construida por los primeros, pero la perdieron fácilmente.

En suma, la confianza se ha construido, es mutua y en muchos casos se está consolidando, sin embargo, se trata de un proceso largo y lento, que implica un cambio de pensamiento en los actores de las cuatro esferas, por lo que aún es frágil y tiene que trabajarse mucho más para que contribuya de manera importante no solamente a la generación del ambiente innovador y al desarrollo de iniciativas que hasta la fecha lo viene haciendo, sino más aún, a lograr la cohesión social que implique un mayor involucramiento de la población en estas actividades.

Teniendo como insumo las respuestas vertidas por actores de las esferas social, académica, gubernamental y productiva entrevistados en el trabajo de campo, ante los cuestionamientos de con quiénes se han relacionado para emprender algún tipo de proyecto, de quiénes han recibido apoyo, y en general con quienes se han relacionado, utilizando el programa UCINET para el análisis de redes sociales con el apoyo de NET DRAW se realizó el gráfico de estas interacciones correspondiente a las situación observada primero en toda la reserva y en seguida para poder apreciar mejor las relaciones se presentan para cada uno de los municipios, de acuerdo con la información disponible hasta la fecha.

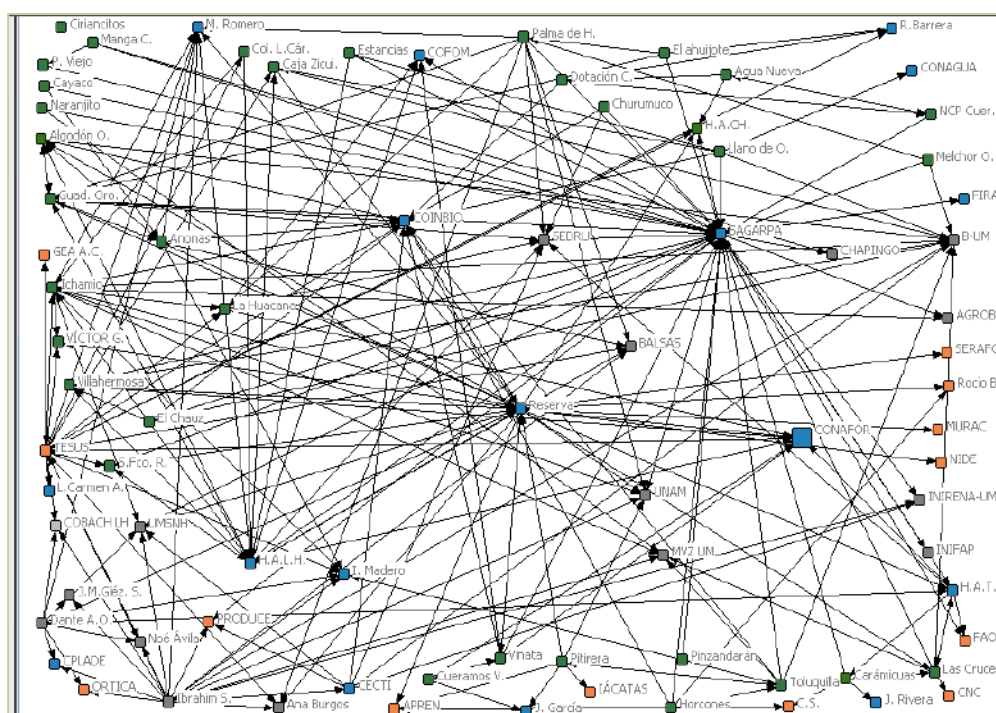
Se han diferenciado los actores, de acuerdo a su sector de pertenencia o al rol que desempeñan en la red, por colores. De color naranja se identifica a las ONG's, mientras que los funcionarios y ex funcionarios de gobierno o las dependencias gubernamentales según sea el caso, están de color azul.

De color verde se coloreó a los ejidos entrevistados y en gris se encuentran tanto las instituciones académicas ya sea de educación media superior o superior, como los centros de investigación y en su caso los investigadores que han participado.

Como puede observarse en la Figura 1, el entramado de la red resulta bastante denso, se presentan las interacciones identificadas entre 80 actores de las cuatro esferas. No obstante, lo denso de los vínculos, puede ubicarse a aquellos actores que presentan mayor relevancia, como es el caso de SAGARPA, la Administración de la Reserva, y el programa COINBIO que maneja Secretaría Estatal dedicada al desarrollo sustentable.

También puede identificarse a los ejidos con mayores interacciones que son los de la región conocida como de “los capires”⁴, así como Ichamio, todos ellos pertenecientes a La Huacana.

Figura 1. Relaciones entre los actores que intervienen en la Reserva de la Biosfera Zicuirán Infiernillo.



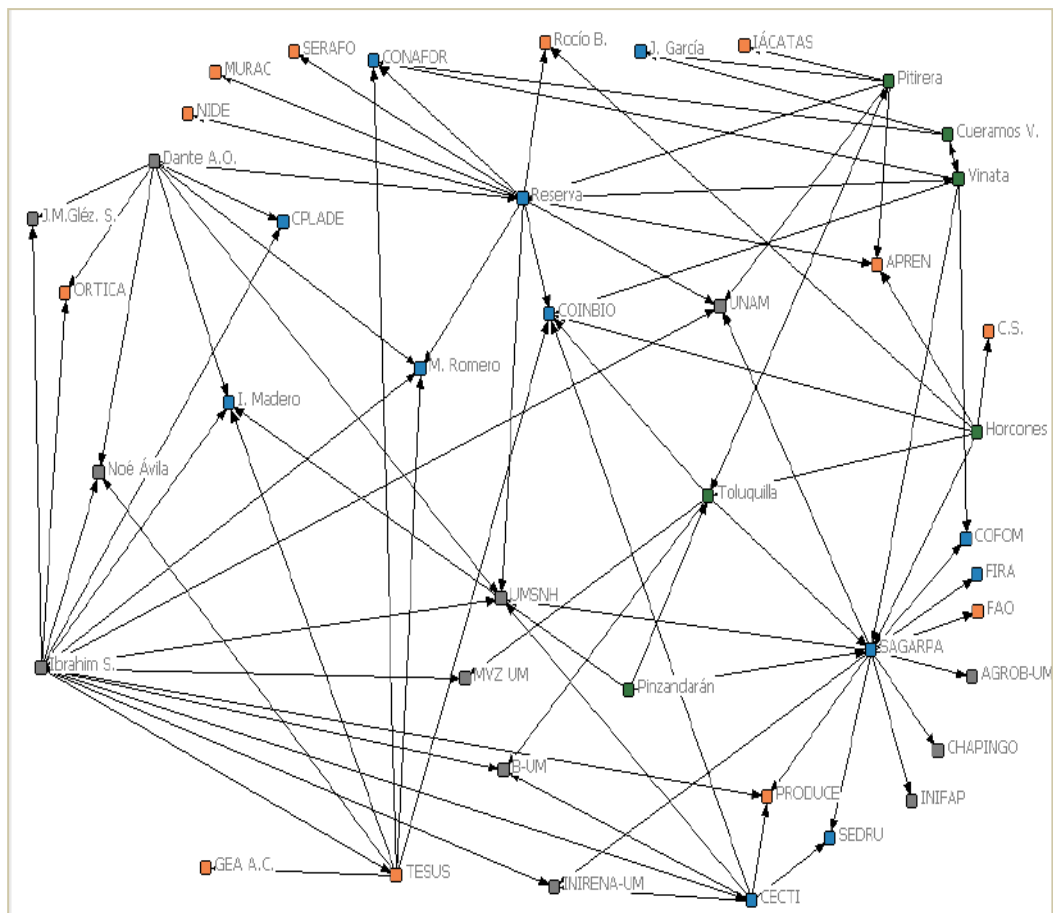
Fuente: Elaboración propia con base en información de entrevistas 2018.

En la Figura 2, se presentan las relaciones para el municipio de Arteaga. En donde se confirma que los actores más vinculados son SAGARPA, la administración de la Reserva y COINBIO. Así mismo, ejidos como La Pitirera y Toluquilla, a pesar de su lejanía tienen varias vinculaciones.

Resalta a la vista la alta presencia de organizaciones sociales en este municipio, sin embargo, de acuerdo con información proporcionada por coordinadores de programas, se trata en su mayoría de grupos que prestan servicios de consultoría.

⁴ Algodón de Oropeo, Capire de Oropeo, Las Anonas, Guadalupe Oropeo.

Figura 2. Relaciones entre actores en el municipio de Arteaga.



Fuente: Elaboración propia con base en información de entrevistas 2018.

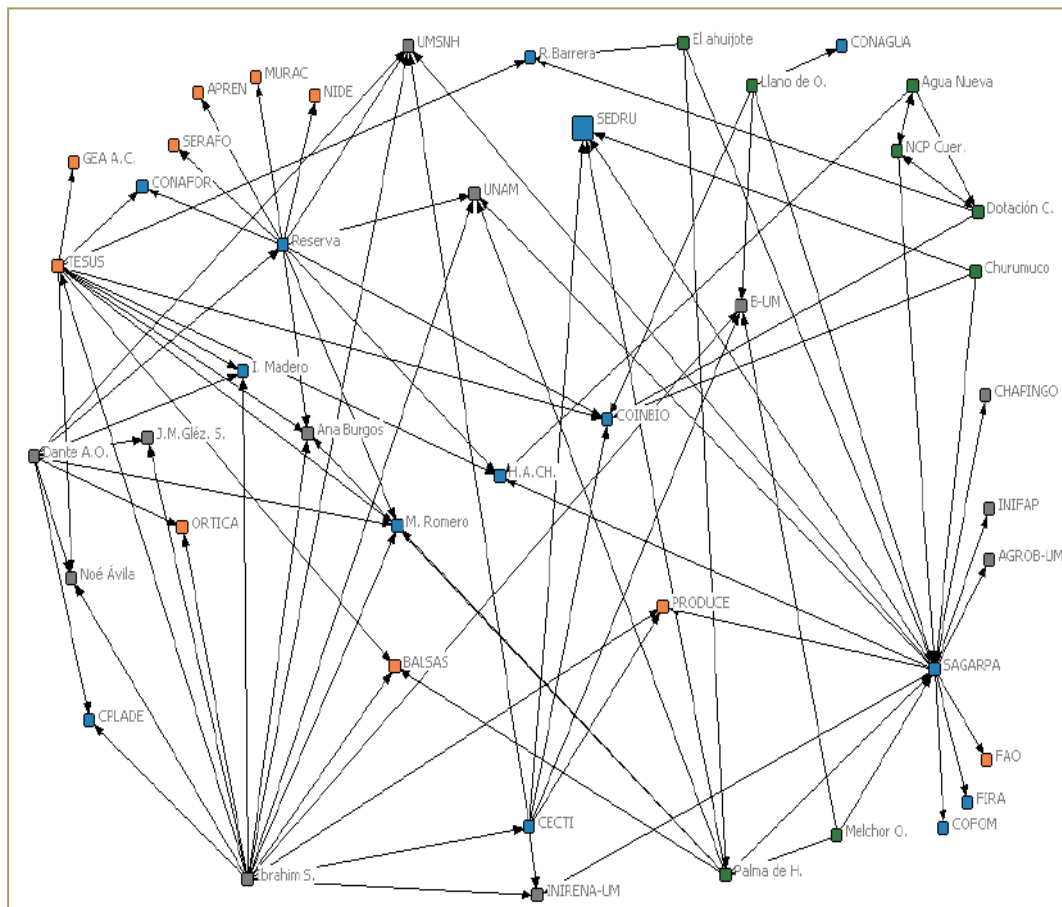
En la Figura 3 se presentan las relaciones que existen en el municipio de Churumuco, en donde también hay una alta presencia de organizaciones sociales con relación al número de ejidos que aporta a la reserva, sin embargo, en este caso sí se ubican algunas que se han comprometido de manera importante con el desarrollo de las comunidades y llevan ya casi una década trabajando ahí.

Por otro lado, aunque también en este municipio la presencia de SAGARPA es destacada, la centralidad es menor, equilibrándose en cierta forma las interacciones en la red.

Así mismo, vemos que debido a las condiciones geográficas que hacen a muchas comunidades poco accesibles, es más frecuente que las interacciones se den entre ejidos ubicados en la misma comunidad o en comunidades vecinas, como es el caso de los ejidos ubicados a la orilla de la Presa Adolfo López Mateos, o Infiernillo, que son Agua Nueva, Nuevo Centro de Población Cueramato y Dotación Cueramato.

Es probable que por los mismos motivos, sea poca la presencia de organizaciones y de investigadores en esta zona, por lo que se observa vinculación de éstos solamente con el gobierno a través de SEDRU, el programa COINBIO, SAGARPA y la administración municipal.

Figura 3. Relaciones entre actores en el municipio de Churumuco.

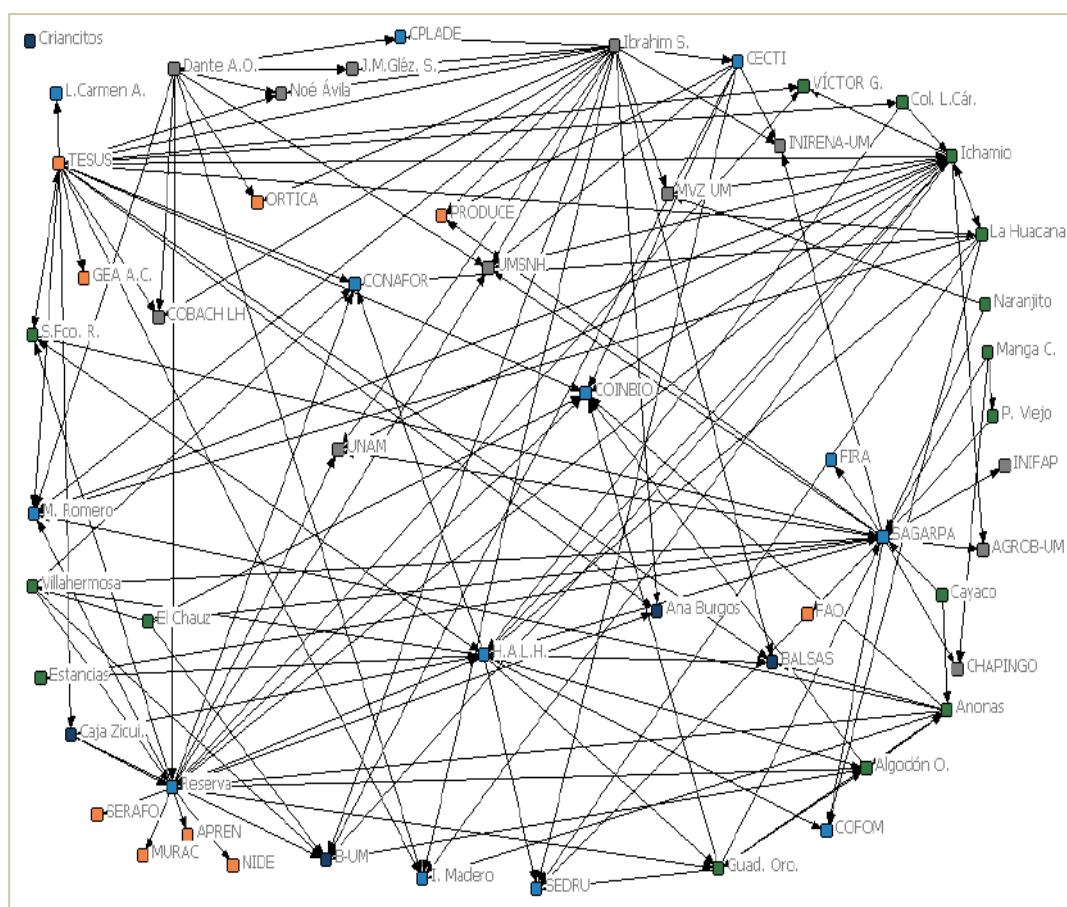


Fuente: Elaboración propia con base en información de entrevistas 2018.

Para el municipio de La Huacana, las interacciones se observan en la Figura 4. Identificándose que por la cantidad de ejidos que aporta a la RBZI, la complejidad y la densidad de la red es mayor.

Es posible observar que ejidos como Ichamio, La Huacana, Algodón de Oropeo, Las Anonas, Guadalupe Oropeo y San Francisco de los Ranchos, son los más vinculados, ya sea que declararan tener interacción con otros actores o bien que otros actores los identificaran, que para el caso de todos los seis mencionados es el segundo motivo, es decir, se les reconoce como ejidos participativos y con los que se puede trabajar bien.

Llama la atención en el caso del ejido Ciriancitos, que no fue nominado por ningún actor pero tampoco nominó a nadie, por lo que aparentemente es el ejido menos vinculado del municipio y de toda la muestra tomada de la reserva.

Figura 4. Relaciones entre actores en el municipio de La Huacana.

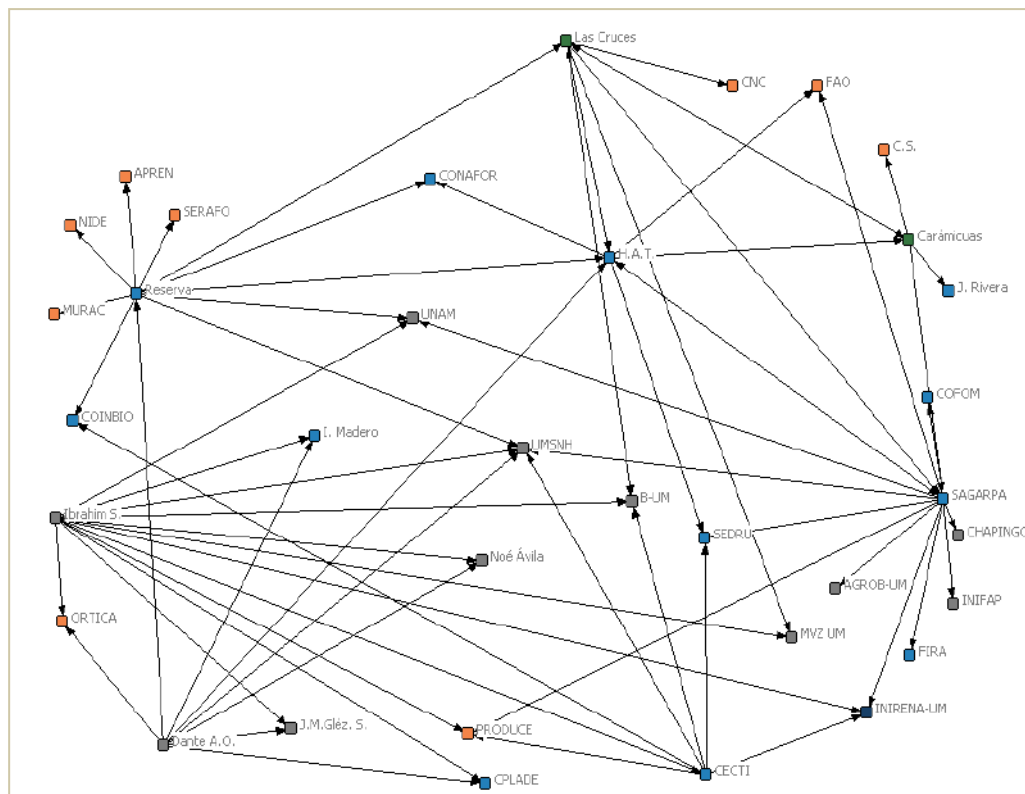
Fuente: Elaboración propia con base en información de entrevistas 2018.

En la Figura 5 se observan las relaciones entre los actores de diferentes esferas con los ejidos de Tumbiscatío que se integran a la reserva. El caso de este municipio es particular dado que solamente tres de sus ejidos se incluyen en la RBZI, y cuya dinámica está más bien vinculada al municipio de La Huacana en su colindancia con la comunidad de Cupuán del Río, que en realidad no es mucha debido a lo poco accesible de estos territorios.

Nuevamente puede decirse que es SAGARPA el actor principal, y es en este municipio entre los cuatro que se estudian en donde mayor participación han tenido las organizaciones campesinas, sobre todo en materia de gestión.

El 50% de los ejidatarios entrevistados dice que se comparte información con otros ejidos, aunque no se hace frecuentemente, sólo cuando se conoce alguna nueva tecnología, u otros conocimientos que pueden apoyar en el proceso de producción, o cuando tienen problemas comunes.

El 50% de los productores señala que ha tenido relación con diferentes dependencias de algún nivel de gobierno relacionadas con el sector, mientras que un 34%, menciona que su relación ha sido con dependencias de los tres niveles de gobierno. En cuanto a su relación con el sector social, El 59% reconoce que ha tenido relación con organizaciones sociales de apoyo al campo, pero sólo un 16% ha desarrollado una relación estrecha colaborando en varias oportunidades. El 37% ha tenido relación con estudiantes que estén llevando a cabo su trabajo de tesis, alguna otra investigación o prácticas en la región, y un 28% considera que la experiencia ha sido buena.

Figura 5. Relaciones entre actores en el municipio de Tumbiscatío.

Fuente: Elaboración propia con base en información de entrevistas 2018.

6. Conclusiones

Si bien se encontró que se dieron vinculaciones entre actores de las cuatro esferas para emprender iniciativas del tipo AIDI, son pocos los casos en los que se observó que en una misma iniciativa participaran en el grupo vinculados los cuatro sectores; en la mayoría de los casos fueron vinculaciones entre dos o tres sectores.

Las vinculaciones se dieron en muchos casos de forma individual, es decir, entre una organización y uno o un grupo de ejidatarios, son menos los casos en los que la vinculación se dio entre más de una organización con varios grupos de ejidatarios o incluso con ejidos completos.

En los casos menos numerosos, en los que sí se logró la vinculación con todo el ejido, o bien, la realización de varios proyectos a lo largo de los diez años que se estudian, con diferentes ejidatarios, pero del mismo ejido y aprobados por consenso en asamblea, los resultados son muy alentadores.

En efecto, el marco situacional particular en esta región, en donde se conjuntaron por un lado la visión de algunos gobernantes, la iniciativa de varias organizaciones, la disposición alcanzada en algunos ejidos gracias a que habían participado en ejercicios de capacitación y tenían mayor conciencia y actitud hacia la autogestión, y la participación más comprometida de algunos miembros del sector académico, nos habla de un esfuerzo importante por parte de las cuatro esferas, todavía no muy coordinado, en donde se ha comenzado a formar una estructura que aunque aún es débil, tiene buenas posibilidades de fortalecerse, y particularmente en esta reserva, el tipo de relaciones que se establecieron en varios casos como AIDI, nos hablan de la conformación si bien incipiente aún de un tipo de sistema de innovación más vinculado al territorio, que podrá volverse más sólido en la medida en que estas iniciativas se multipliquen y se institucionalicen este tipo de relaciones.

En suma, la situación particular en la Reserva de la Biosfera Zicuirán Infiernillo, en la que varios factores se sumaron para que se realizaran iniciativas del tipo AIDI nos habla de la formación incipiente de un sistema de innovación que ha aprovechado la estructura y ha encontrado sustento financiero y operacional en la propia operación de la reserva de la biosfera, por lo que se confirma la proposición teórica, pero con reservas porque aún no se trata de un fenómeno común, sino de un proceso que se encuentra aún en sus inicios por lo que sigue siendo débil y en la medida que pueda consolidarse en el mediano y largo plazo, podremos hablar de una estrategia de desarrollo exitosa.

Referencias

- Andersson, M., & Karlsson, C. (2004). *Regional Innovation Systems in Small and Medium-Sized Regions: A Critical Review and Assessment*. Berlin: Springer Verlag.
- Arellano Hernández, A. (2003). Itinerarios del conocimiento: formas, dinámicas y contenido. Un enfoque de redes. *Revista mexicana de sociología*, 66(4), 814-820.
- Boisier, S. (1988). *Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente contruidos*. Santiago de Chile: CEPAL-ILPES, ONU. Documento 88/02, Serie Ensayos.
- Casas, R. (2001). *La Formación de Redes de Conocimiento: Una Perspectiva Regional Desde México*. Barcelona: Editorial Anthropos.
- Casas, R. (2009). Redes y Flujos de Conocimiento en la Acuicultura en el Noroeste de México. *Redes. Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 17(6).
- Chudnovsky, D., Niosi, J., & Bercovich, N. (2000). Sistemas nacionales de innovación, procesos de aprendizaje y política tecnológica: una comparación de Canadá y la Argentina. *Desarrollo Económico*, 40(158), 213-252.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). (2006). *Estudio previo justificativo para el establecimiento del área natural protegida Reserva de la Biosfera Zicuirán – Infiernillo*. Disponible en <https://www.conanp.gob.mx/acciones/consulta/>
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (1991). *El desarrollo sustentable: Transformación productiva, equidad y medio ambiente*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Nacional para el Conocimiento de la Biodiversidad (CONABIO). (1999). *Reservas de la Biosfera y Otras Áreas Naturales Protegidas de México*. Disponible en <https://www.gob.mx/conabio>
- Cooke, P. (1992). Regional innovation systems: competitive regulation in the new Europe. *Geoforum*, 23(3), 365-382.
- Cooke, P. (2001). Regional innovation systems, clusters, and the knowledge economy. *Industrial and corporate change*, 10(4), 945-974.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2007). Decreto de creación de la Reserva de la Biosfera Zicuirán Infiernillo. *Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2007*.

División de Recursos Naturales y Energía. (1991). *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable, Serie INFOPLAN: Temas especiales del desarrollo*. Santiago de Chile: CLADES.

Dourojeanni, A. (1992). *Integración de regiones y culturas y su impacto en el desarrollo sustentable*. Santiago de Chile: CEPAL.

Dourojeanni, A. (1993). *Procedimientos de gestión para un desarrollo sustentable (aplicables a municipios, microregiones y cuencas)*. Documento LC/G.1769. Santiago de Chile: CEPAL-ILPES, ONU, División de Recursos Naturales y Energía.

Etzkowitz, H. & Leydesdorff, L. (1998). La Triple Hélice como un Modelo para Estudios de Innovación. Reporte de la Segunda Conferencia de la Triple Hélice. *Ciencias y Política Pública*, 25, 195-203.

Faust, K. & Wasserman, S. (1994). *Social Network Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Halffter, G. (2011). Reservas de la Biosfera: Problemas y Oportunidades en México. *Acta Zoológica Mexicana*, 27, 177-189.

Merrit, H. & Mandujano-Pérez, O. (2011). La innovación industrial en México y su efecto en la vinculación academia-industria. En Benjamín Méndez Bahena, Humberto Merritt, Hortensia Gómez. *La innovación en México. Instituciones y políticas públicas* (p. 71). Porrúa: Instituto Politécnico Nacional.

Ondategui, J. (1999). Redes de Innovación y Desarrollo Regional en el Noroeste Peninsular. *Revista de Estudios Regionales*, 55, 77-107.

Organización Tierra Caliente A.C. (ORTICA). (2012). *Gaceta de difusión de actividades en la región Sierra-Balsas*. Enero-febrero. Año II, número II.

Solari, A. (2003). Siete Teoremas del Desarrollo Local. *Revista Realidad Económica*, 14, 19-30.

Solari, A. (2004). Problemas y perspectivas en el desarrollo de los sistemas locales de innovación en Michoacán. *Economía y Sociedad*, 9(14), 15-42.

Solleiro, J. & Núñez, I. (2006). Competitividad y sistemas de innovación en México. En José Luis Solleiro Rebolledo (ed.), *El Sistema Nacional de Innovación y la Competitividad del Sector Manufacturero en México* (pp. 249-266). México D.F.: Plaza y Valdés Editores.

Sterman, J. (2001). System Dynamics Modeling: Tools for learning in a complex World. *California Management Review* Vol. 43, No. 4.

UNESCO. (2010). Red Mundial de Reservas de la Biosfera. *Programa del Hombre y la Biosfera*. Disponible en www.unesco.org/mab

Vázquez-Barquero, A. (1999). *Redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Pirámide.

Wellman, B. (1983). Network analysis: Some basic principles. *Sociological theory*, 1(1), 155-200.

Wong-González, P. (2005). Fundamentos Teórico-Conceptuales del desarrollo regional sustentable. En Pablo Alberto Torres Lima (ed.), *Desarrollo regional y sustentabilidad en México* (pp. 111-135). México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana y El Colegio de Sonora.



© Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Research Article

Mecanismos de participación directa para fortalecer los gobiernos locales: lecciones desde Ecuador

Direct participation mechanisms to strengthen local government: lessons from Ecuador

Eulalia Flor¹, Jairo Rivera¹ *

¹ Universidad Andina Simón Bolívar

* Correspondencia: jairo.rivera@uasb.edu.ec

Resumen: Esta investigación analiza los mecanismos de participación directa para fortalecer los gobiernos locales en Ecuador. Inicia con una revisión de la literatura sobre la participación ciudadana y sus mecanismos, examina los principales estudios realizados en este ámbito en Ecuador. El artículo aborda una metodología cualitativa e incluye información primaria proveniente de entrevistas a informantes clave. Finalmente, entre los principales resultados del artículo se destaca el hecho de que los mecanismos de participación directa se encuentran en un proceso de construcción, con ventajas y desafíos.

Palabras clave: participación ciudadana; democracia participativa; mecanismos participativos; gobiernos locales; Ecuador.

Abstract: This research analyzes the mechanisms of direct participation to strengthen local governments in Ecuador. It begins with a review of the literature on citizen participation and its tools, it examines the significant studies in this area in Ecuador. The article deals with a qualitative methodology and includes primary information from key informant interviews. Finally, the main results of the report that the mechanisms of direct participation in the process of construction, with advantages and challenges, highlighted.

Keywords: citizen participation; participatory democracy; participatory mechanisms; local governments; Ecuador.

1. Introducción

La participación ciudadana es un derecho que favorece la construcción de ciudadanía; incorporando a la sociedad en la toma de decisiones, gestión y monitoreo del accionar público. En ese sentido, la participación es deseable ya que permite democratizar las decisiones, dentro de un ejercicio de mejor información para los ciudadanos y mayor transparencia dentro de lo público.

Durante las últimas décadas a nivel global se ha incrementado la participación ciudadana en los regímenes democráticos, tanto en los países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo. En este contexto global, los gobiernos locales tienen una particularidad relacionada

con su rol más protagónico dentro de las sociedades, donde han tenido una “transición del modelo productor de servicios, al modelo productor de acción pública institucionalizada” (Cabrero, 2004: 117).

El objetivo principal de esta investigación se relaciona con analizar los mecanismos de participación directa, establecidos en la Constitución del 2008, para fortalecer los gobiernos locales en Ecuador. Para ello, se utiliza una metodología cualitativa basada en información primaria recolectada a través de entrevistas a informantes clave, además información secundaria proveniente de una revisión de literatura sobre participación ciudadana.

La investigación se estructura de la siguiente manera: en la sección 2 se presenta una revisión de la literatura sobre participación ciudadana, sus mecanismos y su normativa en Ecuador; en la sección 3 se describe la metodología del estudio; en la sección 4 se exponen los principales resultados; y, en la sección 5 se presentan algunas reflexiones del estudio.

2. Participación ciudadana

La democracia representativa ha sido utilizada como “una alternativa viable y eficiente a la democracia directa” (Subirats, 2011: 57); este proceso de delegación en la toma de decisiones se justifica cuanto mayor sea la unidad democrática, con un número significativo de población y una diversidad de problemas por resolver; sin embargo, a pesar de sus potencialidades, también existen limitaciones relacionadas con el poder discrecional que los ciudadanos otorgan a los representantes, por lo que “una verdadera teoría de la democracia debe subrayar la importancia de la participación ciudadana en el mayor número de espacios de decisión posibles” (Salazar, 2004: 54).

La atención oportuna a las principales necesidades de la sociedad se encuentra supeditada al correcto accionar del gobernante electo, aunque también podría ocurrir que en sus decisiones “no exista una vinculación real con los votantes” (Flor, 2017: 52). El Estado de derecho y la democracia determinan que el espacio de la política pública se encuentre con-formado por varios actores, públicos y no públicos, los cuales interactúan en distintos niveles horizontales y verticales, “cuyos intereses y objetivos se encuentren afectados de alguna forma por el problema colectivo que se intenta resolver” (Subirats, 2008: 55). En este con-texto, la participación ciudadana constituye “un medio privilegiado para la construcción de ciudadanía, tanto por su aporte al desarrollo del sentido de la responsabilidad pública y de la tolerancia, como por las posibilidades que ofrece a la constitución de una autoridad plural” (Cunill, 2004: 72).

La participación ciudadana puede ser entendida como “la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios” (Ziccardi, 2004: 10), denotando una ciudadanía políticamente activa, que desempeña un rol fundamental en las decisiones públicas, y refuerza “los derechos y deberes sociales” (Cunill, 2004: 69). Existen varios mecanismos de participación ciudadana, entre los que se encuentran aquellos relacionados con una interlocución con las comunidades organizadas, aquellos que adoptan formatos deliberativos, los que se asocian a una democracia directa, los de rendición de cuentas (Font, 2004: 29).

Durante las últimas décadas a nivel global se ha incrementado la participación ciudadana en los regímenes democráticos, tanto en los países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo, donde ha existido una crisis de representatividad lo cual ha justificado el establecimiento de “poderosos movimientos sociales que emergen a la escena pública reivindicando nuevas formas de hacer política y de expresar sus intereses” (Cunill, 1997: 16). En el imaginario colectivo se encuentra la posibilidad de una construcción de un orden social más democrático, que incorpore a la ciudadanía, y contenga la discrecionalidad de la burocracia. A su vez, este proceso se ha visto fortalecido por una sociedad con mayor formación educativa, que tiene acceso a mejor información, y posee la predisposición para participar en las decisiones políticas (Font, 2004: 25).

En la región de América Latina, luego de varios procesos dictatoriales presentes en la década de los setenta, se introdujeron “innovaciones institucionales, alentando la participación popular, en los gobiernos municipales” desde mediados de los años ochenta y en los años noventa (De Sousa Santos, 1998: 109). Este hecho, que ha favorecido la participación ciudadana, se ha visto explicado por tres elementos principales: i) consolidación de la democracia electoral, ii) insatisfacción con los resultados en cuestión de justicia social y, iii) posibilidad de construir nuevos proyectos democráticos (Dagnino, 2006). Adicionalmente, se considera que la participación ciudadana y sus mecanismos se han visto modificados debido a tres elementos: i) las sucesivas reformas constitucionales, ii) la crisis de la democracia representativa, y iii) los procesos de descentralización donde los gobiernos locales asumen mayores competencias (Welp, 2008: 118).

De entre los distintos niveles de gobierno, el gobierno local por sus particularidades y cercanía con la población se ha considerado como “el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana y se ha convertido realmente en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en esta línea” (Font, 2004: 29). En ese sentido, los gobiernos locales en el tiempo han asumido nuevos roles y responsabilidades, dejando de lado una posición de solamente prestadores de servicios a una de actores protagónicos, donde ha existido un proceso de descentralización del poder, lo que ha permitido que “más ciudadanos participen en la toma de decisiones que los afectan a través de los órganos gubernamentales locales” (Stone, 2012: 365). En otras palabras, los gobiernos locales están teniendo “un papel mucho más estratégico como eje de articulación de la acción pública local, como pivote en la construcción de arreglos institucionales para el desarrollo, para la gobernabilidad y para activar y fortalecer la intensa participación ciudadana” (Cabreró, 2004: 117).

3. Participación ciudadana en Ecuador

El marco normativo ecuatoriano favorece la participación ciudadana. Tanto la Constitución de la República como la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, establecen claramente el derecho a la participación, sus garantías y mecanismos. Por una parte, la Constitución del Ecuador vigente desde el año 2008 establece una organización del poder del Estado en cinco funciones: Función Ejecutiva, Función Legislativa, Función Judicial, Función de Transparencia y Control Social, y Función Electoral.

Dentro de la Carta Magna, la participación ciudadana es considerada como un derecho, una garantía y un principio. De acuerdo al Art. 95 se señala que “las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano”. En este proceso, se menciona en el mismo artículo que, la participación ciudadana podrá ejercerse a través de “los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”.

Además, dentro de la Constitución, la participación ciudadana se fomenta y promueve en los diferentes niveles de gobierno, como se indica en el Art. 100 “en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos”; a su vez se mencionan mecanismos para el ejercicio de la participación ciudadana dentro del mismo artículo, señalando que “para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía”. Finalmente, en relación con los gobiernos

locales, en el Art. 238 se menciona que “los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana”.

De forma complementaria, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana aprobada en el año 2010, en su Art. 1, indica que tiene como objetivo el “propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades”. Para ello, se establecen algunos mecanismos de participación ciudadana que son: audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía. . “Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano” (Constitución, artículo 101).

Los diversos mecanismos existentes se presentan en la Figura 1:

Figura 1. Mecanismos de participación ciudadana

Asambleas
Mesas ciudadanas
Comités Zonales
Consejos Consultivos
Presupuesto Participativo
Audiencias Públicas
Cabildos Populares
Silla Vacía
RENDICION DE CUENTAS
Veedurías
Observatorios
Defensorías Comunitarias

Fuente: Elaboración de los autores.

A continuación, se definen algunos mecanismos de participación, que según los entrevistados son los más utilizados:

Las Asambleas Locales: Promovidas desde el Ejecutivo, o la Asamblea Ciudadana promovida desde la sociedad; por lo general estas asambleas no solamente actúan para la planificación local, sino que actúan para discutir las políticas públicas. Importa la naturaleza de la Asamblea, cuando es promovida desde el Ejecutivo local por su concepción podría tener efectos muchos más directos y en tiempos por su propia relación al gobierno local podría tener mayor fuerza, pero también hay la Asamblea Ciudadana que se constituye desde la ciudadanía; ambas están previstas desde el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Los Presupuestos Participativos: Constituyen un mecanismo, un espacio común y compartido de toma de decisiones entre autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados, la ciudadanía y organizaciones sociales en torno a la distribución equitativa de pre-supuestos públicos, a través del diálogo y consenso permanentes. La elaboración del presupuesto participativo responde a la necesidad de buscar consenso entre actores sociales e institucionales para poner en marcha el Plan Estratégico, y al mismo tiempo responder a la demanda de la gente. Los debates públicos que se realizan para determinar el uso de los

recursos del Estado están abiertos a todos los ciudadanos y organizaciones que deseen participar. Se busca a través de éstos conseguir una justicia redistributiva en las asignaciones.

Las Audiencias Públicas: son una instancia de participación habilitada por la autoridad responsable, ya sea por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía. Sirven para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y para fundamentar decisiones o acciones de gobierno. La solicitud de audiencia pública debe ser atendida por la autoridad correspondiente, a petición de la ciudadanía o de las organizaciones sociales interesadas. Los temas a tratarse en una audiencia pública deben ser concernientes a la circunscripción político administrativa a la que pertenezcan y los resultados alcanzados en las mismas deberán ser oportunamente difundidos para que la ciudadanía pueda hacer su seguimiento.

Los Cabildos Populares: constituyen la instancia de participación cantonal mediante la convocatoria abierta a toda la ciudadanía, es una sesión pública. Su finalidad es discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal y tiene únicamente carácter consultivo, no se toman decisiones.

La Silla Vacía: La actual Constitución establece que las sesiones de todos los Gobiernos Autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por una o un representante, varias o varios representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se van a tratar. Este mecanismo tiene como propósito, que él o la representante participe en el debate y en la toma de decisiones, dentro de las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados. La participación de la o él representante se sujetará a la ley, ordenanzas y reglamentos de los gobiernos autónomos descentralizados. La persona acreditada que participa en los debates y en la toma de decisiones, lo hace con derecho a voz y voto y adquiere responsabilidad civil y administrativa (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, CPCCS).

Los Observatorios Ciudadanos: son mecanismos de control social conformados por ciudadanos u organizaciones ciudadanas que estén interesadas en elaborar en conjunto con la academia y expertos, diagnósticos, seguimiento técnico e independiente para impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de la política pública. Este mecanismo, puede aportar a la generación de políticas públicas en beneficio de mejorar los proyectos para recibir un servicio de mejor calidad y optimizar el desarrollo de la gestión pública.

Dichos mecanismos determinan el accionar de la participación ciudadana y su relación con el sector público, ya que pueden utilizarse en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas; es decir, en la “elaboración de planes y políticas locales y sectoriales, definir agendas de desarrollo, mejorar la inversión pública, elaborar presupuestos, establecer rendición de cuentas, responder al control social, generar procesos de comunicación entre Estado- sociedad y promover la formación ciudadana” (Álvarez, 2014: 5).

Adicionalmente, específicamente relacionado con lo local, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización presenta componentes que favorecen la participación ciudadana, y en su Art. 302 señala que “la ciudadanía, en forma individual y colectiva, podrán participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de las instituciones de los gobiernos autónomos descentralizados y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano”.

Ospina analiza tres mecanismos de participación ciudadana: los concursos de méritos para elegir representantes ciudadanos; los consejos sectoriales de política pública y la iniciativa ciudadana para la presentación de leyes; del análisis de estos tres mecanismos el autor llega a una conclusión clara: “el avance en participación ciudadana en estos cuatro años ha sido muy débil y bastante subordinado a las opiniones, deseos y necesidades de los funcionarios gubernamentales” (Ospina, 2013: 161).

4. Metodología

Esta investigación utiliza una metodología cualitativa. En este estudio se recogen experiencias de 15 gobiernos provinciales, 18 gobiernos municipales y 27 gobiernos parroquiales, a través de entrevistas semi-estructuradas a informantes claves de distintos Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). En esa línea, los resultados si bien tienen una alta representatividad provincial, no son representativos del país, pero denotan una realidad que se percibe por parte de los encargados de los mecanismos de participación directa entrevistados.

Existieron cinco elementos principales examinados en las entrevistas: qué opinan sobre los mecanismos de participación ciudadana, cómo ha sido en la práctica el uso de los mecanismos, cuáles han sido los principales mecanismos utilizados y sus ventajas, cómo ha sido la relación con la sociedad civil a través de los mecanismos, qué desafíos plantean los mecanismos. En el procesamiento se utilizó el software Atlas.ti y se codificaron las respuestas mediante axiomas, explorando las similitudes y diferencias. Además, a nivel de fuentes secundarias se revisaron artículos, libros y documentación académica relacionada con participación ciudadana y sus mecanismos en el mundo, región latinoamericana y Ecuador.

5. Resultados

Esta Con el fin de conocer, en la práctica, cómo han sido utilizados los mecanismos de participación directa y las experiencias concretas en los gobiernos autónomos descentralizados, GAD, a continuación, se presentan las principales ideas sistematizadas en base a la información provista por los informantes clave.

Es necesario, sin embargo, para analizar los mecanismos tener en cuenta las tres funciones sustantivas de cada gobierno local, las cuales tienen igual peso: 1) Ejecutiva: relacionada con la parte administrativa y de las políticas públicas, donde se propone la política pública; 2) Legislativa y de fiscalización y control: donde se discuten las propuestas de políticas públicas y se las regula y también se hace un proceso de monitoreo y seguimiento y control; 3) Función de participación ciudadana y control social: justamente donde recaen los mecanismos que permiten acercar la demanda de la sociedad civil con la oferta estatal.

5.1. Relación gobierno local – ciudadanía

Aquí es necesario señalar el peligro que entraña esta relación para impedir la institucionalización de la participación ciudadana y para ello hay que partir de la propia concepción de la ciudadanía alrededor del Estado. Por lo general, el gobierno local crea una dependencia relacionada con participación ciudadana o desarrollo comunitario o desarrollo local, con el fin de que desde ahí se fortalezca la participación ciudadana. Cuando los miembros de la ciudadanía o sus líderes locales empiezan a relacionarse con el gobierno local puede haber dos caminos que por la naturaleza del gobierno local pueden ser absorbidos; uno puede ser que los distintos representantes y líderes entiendan tanto la forma de la burocracia y terminen institucionalizando esa representatividad adscribiéndose al mismo gobierno local, es decir pasan a ser parte del aparato gubernamental. U, otra opción es que se logre determinar claramente cuáles son los roles de la ciudadanía y del gobierno local, y estos sean complementarios y no se mezclen para que después no surjan demandas de que la participación ciudadana sea pagada, asunto que también puede derivar en una institucionalización que, desnaturaliza la participación. A continuación, se presenta uno de los testimonios de las entrevistas:

“En mi manera de ver creo que el gobierno local debe promover la participación ciudadana, destinar recursos, pero si debe respetar su naturaleza, y no tiene que hacer ningún ejercicio que la institucionalice; al contrario, que este sufra los cambios de acuerdo a sus propios contextos y coyunturas, que sea la propia sociedad civil la que determina sus procesos y

estructura, que reciba la información y política del gobierno local y sea crítica, ampliamente crítica, y que no tenga miedo a concentrarse en su clientela política sino que se abran a nuevos espacios, entonces ahí se fortalece la participación ciudadana”.

5.2. El fortalecimiento de la relación ciudadanía con el gobierno local

Ahora bien, abordado el tema del riesgo de la institucionalización de la participación, se pasa a analizar si el uso de los mecanismos fortalece o no esta relación, al respecto, existen opiniones divididas, aunque la mayoría considera que, efectivamente, los diversos mecanismos si fortalecen la relación que se tiene entre el GAD y la ciudadanía, básicamente por-que en los últimos años se ha dado un cambio en la gobernanza local, que ha pasado del énfasis en construcción de infraestructura (privilegiado hacer obras visibles) que no siempre respondían a las necesidades sociales a que se escuchen y consideren las demandas ciudadanas. Se considera, desde uno de los entrevistados, que “son espacios que de una u otra manera promueven un interés desde la ciudadanía en participar, informarse, incidir y hacer control social en los diferentes temas de la ciudad”.

Sin duda, el espíritu de los mecanismos creados fue el de fortalecer la relación ciudadanía con el gobierno local; sin embargo, hay que considerar que para que exista una democracia participativa se requiere de una ciudadanía informada, con autonomía para la toma de decisiones, con compromiso social, lo que hace la diferencia en cada proceso. Igualmente, se requieren autoridades dispuestas a “compartir el poder” en la toma de decisiones, en la planificación y en la evaluación de los procesos de implementación. Aunque se vislumbra el riesgo de que respondan a intereses partidistas, más que a la voluntad ciudadana en general.

En este punto, conviene diferenciar entre algunos mecanismos que pueden posibilitar una mayor interacción y participación ciudadana, tal es el caso de las Asambleas Ciudadanas y las Audiencias Públicas donde el contacto es más directo y son espacios donde la población puede, más libremente, dar a conocer sus puntos de vista y plantear sus necesidades en diversos temas (siempre y cuando los procesos no sean direccionados a intereses de grupos). En la medida que son reales, es decir, hay transparencia, escucha activa y diálogo real, los mecanismos de participación si fortalecen las relaciones ciudadanía – GAD.

En cambio, se considera que los presupuestos participativos son un espacio en donde difícilmente la sociedad asume la responsabilidad social de organizarse y solicitar lo que por ley corresponde, a veces por desconocimiento de las asignaciones, otras por no tener propuestas concretas consensuadas. En este punto es crucial el tiempo y la legitimidad que puedan obtener los gobernantes al cumplir con lo pactado en el presupuesto acordado.

El fortalecimiento de la relación de la ciudadanía con el gobierno local, por lo que se evidencia, marca un punto de inflexión respecto a contar con nuevos modelos de gestión más participativos que mejoren y potencien las políticas públicas.

Quienes se manifiestan porque los distintos mecanismos no fortalecen la relación, argumentan en el sentido que la participación ciudadana no está concebida en su real dimensión desde los gobiernos locales, muchas autoridades no entienden lo que implica un proceso de participación ciudadana, por lo tanto, su actividad está limitada al cumplimiento de la norma. Por el lado de la ciudadanía, tampoco existe una verdadera participación e involucramiento de la ciudadanía en los problemas sociales, en planteamiento de propuestas, siguen esperando soluciones de parte de las autoridades, no se ven como agentes activos de desarrollo local, como se señala en los siguientes testimonios:

“Lo que le interesa a la mayoría de autoridades que están al frente de los GADS, es actuar con discrecionalidad, en este sentido, para ellos la normativa de participación ciudadana es un obstáculo para su gestión”.

“No existe evidencia alguna de una relación entre gobiernos locales y ciudadanos en la construcción por ejemplo del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial o en la toma de decisiones importantes como priorización de obras”.

5.3. Dificultades en la aplicación

Por parte de la ciudadanía

La participación requiere de compromiso social y que tengan disponibilidad de tiempo para asistir a distintas actividades. Este hecho limita la participación deseada de la población, como lo indica el siguiente entrevistado: “a veces la población estaba cansada de las convocatorias y de participar en estos espacios porque son de una participación gratuita, y al tener actividades propias que dejar para concurrir a estos talleres que llevan tiempo y no son retribuidos”.

Otra dificultad es que en algunos lugares hay ausencia de organización y la sociedad está desmovilizada. También existe, en otros casos, desinterés por informarse, un temor a participar, sobre todo, en lugares donde ha existido autoritarismo, cacicazgos y clientelismo de grupos de élite tradicionales.

En ocasiones, los representantes de los organismos de participación ciudadana responden a intereses de las autoridades y se olvidan del voto de confianza que depositaron en ellos los grupos a los que representan. Se dan casos que las personas no quieren asumir responsabilidades, les resulta difícil participar en asuntos públicos, hay falta de liderazgo ciudadano, y no se facilitan los mecanismos para facilitar la participación, como lo ejemplifica el testimonio a continuación:

“De cierta manera existe el desinterés de participar en la construcción del presupuesto por parte de la ciudadanía, también la modernización de la gestión pública del GAD a través de gobierno abierto incide en la participación ciudadana de los sectores rurales de la provincia, por cuanto mi percepción es que en el sector rural existe analfabetismo tecnológico, allí la importancia de realizar una investigación”.

Por parte de los GAD

La falta de socialización acerca de los diversos mecanismos existentes y de la importancia de contar con ideas, opiniones y/o sugerencias de los ciudadanos para aportar en el desarrollo óptimo de la gestión pública. Muchos GAD se contentan con cumplir la norma y los requerimientos de conformación. No de la calidad del funcionamiento y de promover una corresponsabilidad en la gestión, como se indica en el siguiente testimonio:

“hay mecanismos que necesitan alguna herramienta, alguna normativa adicional, algún procedimiento que se tenga que complementar para que realmente no haya dificultades como se menciona. Por ejemplo, vamos a encontrar dificultades con la silla vacía, veedurías, observatorios. En la silla vacía dice que puede utilizarse en las sesiones de consejo, pero para hacerlo a un concejal se le notifica con un tiempo prudencial de 48 horas, cuando la silla vacía tiene que mirar de que tema, mirar las organizaciones que están alrededor del tema, que las organizaciones envíen una representación, que se califique esa representación y que se inserte dentro de la siguiente sesión de consejo, hasta eso ya se pasaron las 48 horas; es decir, no hay una lógica y para eso tiene que perfeccionarse la norma en lo local”.

Otro tema relacionado es la falta de sistematicidad de los procesos y, que el gobierno lo-cal pueda prever y proveer al propio tejido social y el sector privado la información oportuna. Desafortunadamente, los sistemas de información en lo local son limitados y poco difundidos, con lo cual son poco utilizados, como lo indica un entrevistado: “Lamentable-mente no tenemos sistemas de información local en los gobiernos locales”

El contar con información oportuna y actualizada posibilitaría que se puedan proponer aspectos de mejora continua más adaptados a la realidad que se vive, también apoyaría para que se prioricen los problemas de manera más adecuada y real, como lo indica el siguiente testimonio: “La gente va a una asamblea, se discuten unos temas, pero esos temas no han sido

los más relevantes, la autoridad local dispone otra cosa, y entonces como no se trataron los temas o no se pusieron en práctica los temas discutidos, la gente ya no vuelve más porque no cree en su autoridad local”.

Los GAD deben estar abiertos a las críticas de su accionar y, trabajar por crear una relación con la sociedad civil, no solo cumplir con la normativa, dado que en sí esto no garantiza ni el fortalecimiento del propio órgano administrativo de gobierno, ni tampoco el fortalecimiento del tejido social.

Por otra parte, los GAD deben optimizar los procesos, que no exista burocracia, que la gestión sea eficiente, ágil y transparente. Que demuestren que existe una voluntad política para llevar adelante verdaderos procesos de construcción ciudadana desde la base social. Este proceso es de mediano y largo alcance, pero solamente así, con compromisos duraderos se podrá alcanzar una participación ciudadana real.

5.4. Recomendaciones para un adecuado funcionamiento

La totalidad de los informantes se han pronunciado por la necesidad de que se conozcan y promuevan estos mecanismos para que funcionen adecuadamente. Entre las principales recomendaciones constan:

Desde las autoridades locales, socializar y difundir los mecanismos de participación ciudadana para que la gente tenga conocimiento y las ganas de protagonizar y contribuir en estos procesos.

Dar mayor impulso a la participación ciudadana, facilitando mayores espacios, por ejemplo, en el caso de la silla vacía, la ciudadanía no conoce este mecanismo que es de alguna manera un espacio abierto para quienes estén interesados en tratar o debatir los temas de importancia de cada sector encuentren allí un lugar donde puedan ser escuchados para generar políticas públicas de acuerdo a sus necesidades o expectativas, por lo que, sería importante dar mayor publicidad para que la ciudadanía pueda participar y salir beneficiada en el tema de generación de políticas públicas y de las actividades o proyectos que son en beneficio de la ciudadanía.

Que se observe el marco legal sobre participación donde el protagonista sea el ciudadano, eso implica una reforma en la ordenanza que viabilizan la silla vacía

Debe facilitarse la conformación e institucionalización de las instancias ciudadanas tales como Asambleas Locales, en su respectivo nivel de gobierno, a efectos de que quien sea delegado a la silla vacía responda a una organización que a su vez se articule con otros sectores del territorio, con el fin de que su voto sea voto, razonado y representativo, tenga efectos positivos en la población.

Los GAD deben vincular a la ciudadanía y a todos los sectores sociales en los procesos de innovación tecnológica, por ejemplo, a través de los infocentros. Es necesario generar procesos de formación ciudadana, respetando la autonomía. Que se brinde capacitación constante a la ciudadanía en derechos como ciudadanos, en las competencias que tienen los GAD, en los mecanismos de participación y en el manejo de plataformas informáticas, como es el caso de gobierno abierto.

No menos importante, construir sistemas de información local, realizar un seguimiento y monitoreo, de manera periódica, para un buen funcionamiento de los mecanismos de participación que se van implementando.

Es sustancial impulsar el derecho a la ciudad, como una macro bien común, es un derecho resultado de luchas de los movimientos sociales movilizados local, regional y mundialmente y está establecido en la Constitución del Ecuador. Y tiene que ver concretamente con la gestión democrática de la ciudad:

“Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y

equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía” (CRE, 2008: art. 31).

Revisar la ley de participación ciudadana. Y, adecuar la normativa local a cada contexto particular. En el caso de los gobiernos cantonales y provinciales ordenanzas y reglamentos, y en el caso de juntas solamente reglamentos.

La participación no puede ser forzada sino motivada y reconocida, deben existir mecanismos que compensen los esfuerzos ciudadanos, se debe contar con personal preparado y motivado para trabajar en la comunidad con convicción en la gestión participativa, se debe contar con recursos institucionales para poder llevar a cabo planes, programas y proyectos.

La ciudadanía debe empoderarse del proceso de participación, considerando que es, a través de este se consolida una gestión pública democrática.

6. Reflexiones finales

La participación ciudadana favorece la inclusión de la sociedad en la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas. En ese sentido, hay que profundizar estos instrumentos, si bien en primera instancia son mecanismos que permiten un acercamiento entre la sociedad y el gobierno local, pueden posibilitar una corresponsabilidad y un ejercicio de derechos.

Existen ventajas palpables de los mecanismos de participación directa en Ecuador, posibilitando un mayor involucramiento e incidencia de la sociedad dentro del accionar público, haciendo oír su voz, y monitoreando la gestión local. Con ello, se deben superar las dificultades analizadas en este documento relacionadas con la provisión de información hacia la ciudadanía, socializando los mecanismos, interesándose por cambiar y mejorar la calidad de vida de las personas, potenciando las vías de interlocución entre la ciudadanía y el gobierno local.

Además, la legitimidad de una administración se construye a través de la participación real de su población, en ese sentido, los mecanismos analizados proveen una oportunidad para potenciar el accionar de los GAD; a su vez, permiten canalizar de primera mano la atención hacia las inquietudes de la sociedad.

Por ello, la participación ciudadana debe ser fomentada desde las escuelas, ser parte de una cultura cívica donde todos y todas aporten, incluso podría ser incorporada como una materia dentro de los currículos en colegios y universidades. Dentro de los programas de vinculación con la comunidad que tienen las universidades se puede fomentar y fortalecer prácticas participativas.

Referencias

- Álvarez, C. (2011). *Guía de Participación Ciudadana en la Planificación de los GADs*. Quito: Senplades.
- Álvarez, C. (2014). Mecanismos de participación ciudadana para la planificación y evaluación de la gestión pública en el Ecuador. *Margen: revista de trabajo social y ciencias sociales*, 74, 1-9.
- Cabrero, E. (2004). Co-gestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar. En Ziccardi, A. (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (pp. 115-132). México: Universidad Autónoma de México.
- Cunill, N. (1997). Los posibles fundamentos de la participación ciudadana. *Revista Gaceta Mexicana*, 58, 15-26.
- Cunill, N. (2004). Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales: propuesta de un marco analítico. En Ziccardi, A. (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (pp. 57-75). México: Universidad Autónoma de México.

Dagnino, E., Olvera, A., & Panfichi, A. (2010). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

De Sousa Santos, B. (1998). Presupuestación participativa: hacia una democracia participativa. *Ruraltier*, 16, 107-156.

Flor, E. (2017). *Participación, democracia y espacio público: los gabinetes itinerantes en el Gobierno de Rafael Correa*. Bizkaia: Universidad del País Vasco.

Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En Ziccardi, A. (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (pp. 23-41). México: Universidad Autónoma de México.

Ospina, P. (2013). La participación ciudadana en Ecuador (2009-2012). En Benavides Llerena, G., Chávez Núñez, M. (ed.). *Horizonte de los derechos humanos Ecuador 2012* (pp. 147-161). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Programa Andino de Derechos Humanos, PADH.

Salazar, P. (2004). ¿Qué participación para cuál democracia? En Ziccardi, A. (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (pp. 43-55). México: Universidad Autónoma de México.

Senplades. (2010). *La participación ciudadana para la vida democrática*. Quito: Senplades.

Stone, D. (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton & Company.

Subirats, J. (2011). *Otra sociedad ¿Otra política?: de "no nos representan a la democracia de lo común"*. Barcelona: Editorial Icaria.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Welp, Y. (2008). La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina. *Íconos*, 31, 117-130.

Ziccardi, A. (2004). Introducción: Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local. En Ziccardi, A. (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (pp. 9-19). México: Universidad Autónoma de México.



© Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

The *European Public & Social Innovation Review* (EPSIR) is an external double-blind peer reviewed and interdisciplinary biannual journal edited by SINNERGIAK SOCIAL INNOVATION (University of the Basque Country). It carries theoretical and empirical articles, case studies and provocative papers to disseminate new knowledge, practices and experiences in the public and social innovation fields.

EPSIR is fully open access and its mission is to enable social innovation in industry, business, non-profit organizations, knowledge organizations, and the public sector through a serious theoretical and methodological inquiry, exploring the implications for innovation policies and/or social innovation management.

ISSN 2529-9824



www.sinnergiak.org