



epsir *European Public & Social Innovation Review*

**Social innovation assessment?
Reflections on the impacts of social
innovation on society – outcomes of a
systematic literature review**

**Resisting social innovation: the case of
neighborhood health centers in Belgium**

**The culture of inno-preneurs vs. human
capital investment in developed countries**

**¿Qué distingue a los laboratorios de
innovación? Análisis de las
características con base en tres estudios
de caso latinoamericanos**

**Hacia una equidad salarial: reflexiones
desde la experiencia de las
organizaciones de la sociedad civil**

**Desarrollo humano y desigualdad: análisis
de la distribución del ingreso**

EUROPEAN PUBLIC & SOCIAL INNOVATION REVIEW

<http://pub.sinnergiak.org/index.php/esir/index>

Published in 2020 in San Sebastian (Basque Country) by Sinnergiak Social Innovation

<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 Netherlan

EUROPEAN PUBLIC & SOCIAL INNOVATION REVIEW

Vol 5, Issue 2, 2020

Contents

Social Innovation Assessment? Reflections on the impacts of social innovation on society - Outcomes of a systematic literature reviews a fundamental component of innovation systems Georg Mildenerger, Gudrun-Christine Schimpf, Jürgen Streicher	1
Resisting social innovation: the case of neighborhood health centers in Belgium Tuur Ghys	14
The culture of Inno-preneurs vs. human capital investment in developed countries Mohammed Meri	27
¿Qué distingue a los laboratorios de innovación? Análisis de las características con base en tres estudios de caso latinoamericanos Cristina Galindez, Alejandra Núñez	44
Desarrollo humano y desigualdad: análisis de la distribución del ingreso Imelda Ortiz Medina, Marlen Hernández Ortiz, Jorge Martínez Pérez	58
Hacia una equidad salarial: reflexiones desde la experiencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil Jairo Rivera, Eulalia Flor Soto	75

Research Article

Social Innovation Assessment? Reflections on the impacts of social innovation on society - Outcomes of a systematic literature review

¿Evaluación de la innovación social? Reflexiones sobre los impactos de la innovación social en la sociedad - Resultados de una revisión sistemática de la literatura

Georg Mildenberger^{1*}, Gudrun-Christine Schimpf¹ and Jürgen Streicher²

¹CSI - Centre for Social Investment, Heidelberg University, 69115 Heidelberg, Germany

²Joanneum Research, Institute for Economic and Innovation Research, A-1090 Vienna, Austria.

juergen.streicher@joanneum.at

*Correspondence: georg.mildenberger@csi.uni-heidelberg.de

Abstract: Today we face many societal problems, such as climate degradation, energy shortages, increasing inequality, and demographic change. Solutions for these problems require far-reaching changes and new and untried approaches. Social Innovation (SI) could be a significant factor in tackling the challenges to come. The ‘reflection on the long-term effects of social innovations’ is a relatively new topic but is attracting growing interest. While technology assessments are regularly used to study the consequences of technical innovations, similar assessments for social innovations are rare. This paper explores and analyses the current state of theoretical, conceptual work on the assessment for SI and their consequences, related concepts, and relevant activities. Perspectives and options for further developments in this field are derived. The method used is a structured literature review. The results show that scientific research concerning the assessment of the consequences of social innovations seems to be still in its infancy. The boundaries between established topics (such as sustainability, user orientation, including social entrepreneurship) and newer concepts are fluid. However, alongside the different approaches and views, a certain convergence of perspectives with regard to the consequences and effects of (social) innovations can be observed. Similar questions and issues are dealt with using similar approaches and methods, and are sometimes confronted with similar obstacles.

Keywords: social innovation; structured literature review; impact; assessment; dark side; reflections; consequences; measurement.

Resumen: Hoy enfrentamos problemas sociales como la degradación ambiental, carencias energéticas, creciente desigualdad y cambio demográfico. Las soluciones para estos problemas requieren cambios profundos y enfoques nuevos. La Innovación Social (IS) podría ser un factor significativo para abordar los desafíos venideros. La “reflexión sobre los efectos a largo plazo de la innovación social” es un tema relativamente nuevo, pero suscita un interés creciente. Si bien las evaluaciones tecnológicas se utilizan regularmente para estudiar las consecuencias de las innovaciones técnicas, otro tipo de evaluaciones son raramente utilizadas.

Este artículo explora y analiza el estado actual del trabajo teórico y conceptual sobre la evaluación de la IS y sus consecuencias, conceptos relacionados y actividades relevantes. También se obtienen perspectivas y opciones para futuros desarrollos en este campo. El método utilizado es la revisión de la literatura estructurada. Los resultados muestran que la investigación científica sobre la evaluación de las consecuencias de las innovaciones sociales parece estar todavía en sus inicios. Los límites entre los temas establecidos (la sostenibilidad, orientación al usuario, emprendimiento social) y los conceptos más nuevos son fluidos. Sin embargo, junto a los diferentes enfoques y visiones, se puede observar una cierta convergencia de perspectivas en cuanto a las consecuencias y efectos de las innovaciones (sociales). Las cuestiones y problemas similares se abordan utilizando enfoques y métodos similares y, a veces, se enfrentan a obstáculos similares.

Palabras clave: innovación social; revisión de literatura estructurada; impacto; evaluación; lado oscuro; reflexiones; consecuencias; medición.

1. Background to the study¹

The use of future technologies (digitization, Industry 4.0, green energy, etc.) will play a key role in overcoming major social challenges such as demographic change, sustainable energy supply or scarcity of resources. However, technical progress alone is only part of the solution. Social Innovations (SI) are important as well to respond to the challenges with fundamental social and societal changes. SI are seen as a driving force and driver of social change. They are new, creative ideas, paths and measures for dealing with social and societal challenges. To better understand and investigate the consequences that (new) technologies have for people, the environment and society, a specific field of research has been established in the form of technology assessment. Using scientific methods, technology assessment attempts to identify, assess and evaluate potential opportunities and risks as early and systematically as possible. This includes direct, indirect, unintended and long-term effects of implementing new technologies. In addition to technological and economic aspects, political, cultural and social consequences are increasingly coming to the fore.

Thus, the question this paper seeks to answer is whether in the nascent field of SI a similar discourse can be found as well as research about the - intended and unintended - consequences of SI. More specifically this paper is dealing with questions such as: are these consequences considered beforehand or only in retrospect? Do scientific methods already exist to analyse, assess, or measure impact ex-post and/or ex-ante? Since both technical and social innovation can have unintended or unexpected consequences, actors and political decision-makers alike should be interested in learning about relevant developments and intervening where necessary, especially when supporting SI implementation.

This paper is based on a study commissioned by the German Federal Ministry of Education and Research. It is structured as follows: chapter 2 briefly outlines the goals and developments in technology assessment and discusses its relationship to social innovations. Chapter 3 introduces the method chosen, a systematic literature review, provides information on the process and its outcome. Chapter 4 reports on the scope and types of the identified literature, presents the subject areas and concepts that can be delimited from it, and discusses topics regarding the (negative) consequences of social innovation. Chapter 5 presents recently completed projects that address questions of estimating and evaluating SI, including relevant approaches and concepts. Finally, in chapter 6, conclusions and some recommendations are outlined.

¹ The research was funded by the German Federal Ministry of Education and Research.

2. Innovations and the assessment of their consequences

The topic of innovation was first addressed in research, primarily from an economic perspective, but then also in the context of the history of technology (initially strongly personal, but then also artefact-related) and in the technical sciences (with a view to an invention theory). The main focus was on considerations of the systematic control of technological development in the context of emerging large-scale research with a view to applications, and later also questions of technology transfer. This development was triggered by the major development projects of the Second World War (nuclear weapons, high-frequency technology/radar). The Sputnik shock led, among other things, to the development of a differentiated innovation indicator. This was intended to help identify the key factors that promote innovation and make them accessible for political control. In the late 1960s, the negative consequences of scientific and technological progress were also addressed, initially primarily with regard to environmental damage.

All this led to the development of technology assessment with the aim of better understanding and assessing the intended and unintended consequences of new or already established, possibly improved technologies. In addition, for the future development of the respective technologies environmental, economic, social, cultural, and psychological effects should be analysed and evaluated. Based on this, recommendations for politics and other decision makers are derived (Fuchs, 2001).

SI is a more recent topic, but similar developments can be observed. After an initial phase of case studies and biographically oriented social entrepreneurship research, more fundamental topics are now increasingly being addressed. On the one hand, these are more comprehensive historical studies that reveal the long-term processes and the transforming power of social innovation (Avelino et al., 2019; Nicholls & Ziegler, 2019; Westley et al., 2017). On the other hand, work is being done on specific indicator systems based on, but also differentiated from, the 'classical' innovation indicator system (Kleverbeck et al., 2019a; Kleverbeck et al., 2019b), and on questions of innovation clusters and regional innovation systems that are intended to produce knowledge for decision-makers. Research on SI lags behind classical technology and innovation research but uses some of their instruments and concepts, adapting them to the new topic.

It is therefore plausible to ask whether technology assessment also is mirrored in the debate on SI and whether technology assessment can serve as a model for methodologies or whether SI requires its own instruments.

Technical innovation and social innovation are not opposites but part of social development. Recent technology assessments take social changes into account more than before (Lösch et al., 2016), especially when considering far-reaching visions of the future in technology development and innovation processes. But it is still unable to focus on social changes in the context of SI. This could be because many social innovations are only loosely linked to technological development or even precede it and can be regarded more as its triggers (Schimpf et al., 2019).

3. Method: Systematic Literature Overview

A systematic literature review compiles literature on a topic based on clearly defined criteria. However, research on social innovations is an inter- and transdisciplinary endeavour. Not only the reflection but also the "production" of SI is based on a wide variety of actors and cannot be assigned to the market, state, or civil society. This creates some difficulties for the systematic literature review. It is not entirely clear where reports on such approaches are published. Therefore, a very broad search must first be conducted to find relevant literature on the topic of SI, which can then be filtered to determine whether it contains approaches for an impact assessment. The main steps of the systematic literature review are outlined below.

3.1. Scoping Review and databases

First, an unsystematic, explorative literature search was carried out. The aim was to gain a first impression of the current literature and of the scope of the available results for answering the questions. While a systematic literature review is typically based on the relevant subject databases, this scoping review was initially implemented using a large number of databases and repositories with a high frequency of use. The main reason for this was the assumption that, given a lack of a clear definable, specific academic literature, corresponding discussions take place and are documented in different places. The search terms were initially compiled from general knowledge of the research landscape and then supplemented and refined in the scoping review course to sharpen the accuracy.

Second, the search strategy was refined, and the databases and repositories narrowed down. As the field is still young, and because many works have not yet been published in the disciplines' mainstream outlets, databases that catalogue so-called grey literature were included. By accessing and comparing the literature found in this way, a better assessment of possible distortions in the relevant literature was possible, which contributed to reducing the publication bias. At the end, the following databases and repositories were used for this research: Business Source Premier, EconLit, Web of Science, Google Scholar, OpenGrey, and WorldCat (originally, a German language database was included. For this paper, we disregarded all papers found in German).

3.2 Search terms, inclusion and exclusion criteria

The systematic literature search took place between March and April 2020. For this purpose, search terms were linked to search strings to cover the subject area's various facets. The strings were assembled using Boolean operands (AND, NOT, OR). The search strings were then used to search in the fields title, abstract and keywords, depending on the database or repository.

The first step was to find those records in the databases that were actually in the relevant subject area of SI. For that a search was conducted for "social innovation" and, in addition, for different variants of "social entrepreneurship" and "social enterprise". Additionally, the search terms "responsible innovation" and "transformative innovation" were included. The different variants were tested for their frequency, and the effect of different spellings and approaches was also examined. To form a "search string 1" the search terms were linked with OR: "social innovation" OR "responsible innovation" OR "social ent*" OR "transformative innovation".

Similarly, "search string 2" was constructed. The following search terms were included in this string, all of which refer to impact measurement/recording methods or to a view/reflection with a further focus. These were again linked with OR: "effects of", "advantages", "ambiguity", "ambivalence", "analysis ex*", "assessment", "benefits and costs", "dark side", "digit*", "digital*", "disadvantages", "measurement", "ex ante", "forecast*", "foresight*", "forward looking", "impact", "indicators", "metrics", "method*", "outcome*", "reflections on", "scaling", "shortcomings of", "social benefit analysis", "social collateral", "social impact", "strategic framework", "technology assessment", "transformative" and "consequences".

The individual expressions were tested individually or in combination with search string 1 and finally linked together to search string 2. Test runs were carried out with each search string, and random samples were taken to check the accuracy of hits and, at the same time, train the employees in judging papers.

To reduce the number of hits at an early stage, it was decided to limit the search results to the English language. Further limitations of the search (e.g., peer review, only academic journals, reception) were not made in advance in order to cover the literature in question as broadly as possible. Application of the broad-based inclusion criteria (i.e., consideration of the topics social innovation, responsible innovation, transformative innovation, and the topic area social entrepreneur/social entrepreneurship produced a significant amount of results. Hence,

four exclusion criteria were defined to remove less informative works. They were: (1) SI is not a central theme, (2) impact assessments or effects is not a central issue, (3) no full publication is available and (4) only a single case study/ies are reported/discussed.

3.3 Sample creation and selection of literature

A population of approx. 6,200 titles was initially surveyed, of which approx. 300 were without an abstract. This population was subsequently transferred to the free application "Rayyan QCRI"². The population was evaluated by two reviewers each based on the titles and abstracts and the inclusion and exclusion criteria were applied. Unsuitable hits were rejected. Through this selection and evaluation process, the texts found were initially reduced to about 10% of the population (about 600 titles). Subsequently, the duplicates were (further) filtered out and, after passing through iterative loops in the team and searching for additional information (e.g., missing abstracts), irrelevant contributions were excluded, thus creating a sample of potentially relevant literature.

The final sample contained about 210 entries and was transferred to the literature manager Citavi. If full texts were not available online, they were searched and assigned. In a further step, the full texts were screened to ensure that the texts actually dealt with the underlying research question, which in some cases they were not. Only the remaining titles were read completely and analysed.

4. Literature Report: Impact Assessment of Social Innovations

The above described comprehensive and systematic literature review provided a good overview of the current state of research and identified relevant publications. The following is an overview of the results of the research: the types of literature identified, the topics negotiated and the consequences of SI addressed.

4.1 Scope and types of existing literature

Starting from the hypothesis that there is no single discipline or well-defined field of research dealing with the impact assessment of social innovations, the literature search was broadly diversified in order to find both properly published literature and grey literature from the various disciplines dealing with social innovations. This strategy worked out fine and resulted in a wide range of topics that are dealt with under the search terms used.

After several selection rounds, a sample of about 210 titles with potentially relevant literature was available at the end. These were numerous contributions from research (many of the titles found come from research projects on social innovations or their environment, such as SI-DRIVE, SIMPACT, CrESSI, TEPsie, TRANSIT, and WILCO, to name but a few), but fewer from practice. The plethora was journal articles, contributions to anthologies, grey literature (mainly project-related publications), and manuals made up for the smaller part with only a few monographs. In the case of anthologies, there are those that deal with innovation as a research field and also address SI in this context, as well as volumes that are dedicated to SI and include many interesting individual case studies. The latter only marginally, perhaps in an essay, take a look at the dark side (in the sense of unintended consequences) of social innovations.

What topics are covered in the literature found? A large part of the titles deals with methods of research in the field of SI, a few other titles present methods that can be used to assess the consequences or impacts of SI. The impact assessment of SI is also the explicit subject of some titles. However, the literature analysis also showed that here, different from the field of technology assessment, studies on social entrepreneurship or on (social) impact measurement, no stable and delimitable discourse has yet been established. It is no surprise that further research is demanded here. A few authors also deal with the requirements that are or should be

²Developed and provided by the Qatar Computing Research Institute. Online at: <https://rayyan.qcri.org>

placed on the impact assessment of SI (Albuquerque & Rocha, 2019; Anania & Passani, 2014; Dhondt et al., 2016; Moody et al., 2015; Wruk et al., 2019).

In many cases, titles appeared to be suitable in the first selection rounds due to the assigned keywords, the use of programmatic sounding titles, or abstracts raised expectations that were not met during the implementation of the study. Due to the multi-stage selection process, these titles could be sorted out bit by bit. Due to the criteria used, only a handful of titles can be regarded as attempts at impact assessment of social innovations.

4.2 Types of literature with regard to longer-term consequences of SI

4.2.1. Sustainability, RRI and impact measurement

A first approach to questions of impact assessment of SI can be found in publications that act in the broader sense of Responsible Research and Innovation (RRI). The essence of this approach is to reflect on the consequences of research and innovation and to include them in the work. However, a clear methodology on how this could be done does not seem to be available yet.

Most likely to be mentioned here are studies that carry out sustainability assessments of new technologies, etc. For this purpose, there are approaches of methods especially in the fields of economy and environment. The actual social effects in the third pillar of sustainability are clearly underdeveloped. It can be assumed that in the context of the EU taxonomy for sustainable activities some further developments will take place in this area in the coming years.

Social impact measurement methods are particularly suitable for capturing the third pillar of sustainability. Various approaches now exist for this purpose, in particular the so-called Social Return on Investment Approach (SROI), which is especially common in the UK. In most cases, however, only the social impacts of a single intervention or project are determined. Sometimes, studies are found that are broader in scope and use sophisticated designs (comparison groups) to determine the effects of one type of intervention. However, such studies are very rare. The overall social effects of innovative approaches are not considered, although a kind of extrapolation is sometimes suggested. There are more detailed reflections on methodological possibilities in this direction, but not with an explicit focus on SI (Anheier et al., 2014).

4.2.2. Problems of Social Impact Measurement

In the debate on Social Impact Measurement, typical problems are subsequently identified in the literature found. These are mainly methodological problems, which increase in severity the larger the area of investigation. In particular, the differentiation of observable changes in the area of investigation (also called outcomes) and the proportion of change caused by a specific intervention (impacts), the so-called attribution problem. Further challenges are the displacement of the problem to another territory or to another population group and the question of how long the observed effect is maintained (drop of).

In addition, the application of the method itself is seen as a problem, especially when a focus is placed on monetary effects or when working with the monetization of social effects. The method is justifiably criticized for its utilitarian bias, with which advantages and disadvantages can be offset, which in many areas typically led to the disadvantage or neglect of groups of the population. The calculation of social profitability no longer considers the individual, but rather the benefits of the collective.

The economization of the social sector had gone hand in hand with the development of sophisticated Social Impact Measurement. This led to the emergence of a new market in which services are offered on the basis of profitability for the providers. Furthermore, as these players

entered the field there was a lingering danger that the state might withdraw from social policy and leave it to the discretion of providers of social services (Fougere et al., 2017).

4.2.3. *Transformative Potential of Social Innovations*

A further group of publications is emerging in the field of research on transformative (social) innovation. Here, the intention of the research is already that (social) innovation brings about social change at the systemic level. Transformative social innovation is understood here as SI that challenges, changes or replaces dominant institutions in the social context (Avelino et al., 2019).

Transformative social innovation is seen as a process that involves changes in social relations, the emergence and dissemination of new knowledge and new practices. As a result, transformative change could then emerge due to co-evolutionary interactions between changing paradigms, mental models, political institutions, physical structures and innovative developments on the ground (Avelino et al., 2019; Haxeltine et al., 2017).

However, most studies of this kind tend to be ex-post analyses that trace social change back to innovation events, but do not attempt to predict expected social changes in advance. Moreover, it remains unclear how transformation or its potential is actually to be predicted.

4.3 *Topics regarding (negative) consequences of SI*

4.3.1. *Functional and/or transformative consequences of SI*

There is little debate about the positive consequences of SI. The debate is instead on the question whether it is solely a matter of a concrete solution to a problem (functional perspective) or whether it is a more fundamental change in social (power) relationships in favour of marginalized groups in society. The diversity of definitions of social innovation is partly shaped by this dispute (BEPA, 2010; Caulier-Grice et al., 2012; Nicholls & Ziegler, 2019).

4.3.2. *Levels of possible effects*

One can distinguish in the literature three levels at which the consequences of SI are considered. First, at the level of the individual project, where it is most likely to be a question of whether the goals of the project are achieved, i.e., the proof of concept. Second, there is the question of the dissemination of an innovation (negotiated as scaling, growing, mainstreaming and others), which usually involves a change of the original idea, so that it must be re-examined whether the purpose is still being achieved. Here, there are mainly reflections on the changes of the original intention, especially of the beneficiaries of SI (Nicholls & Ziegler, 2019; Westley et al., 2017). Finally, a successful SI can become the norm, i.e., it can spread throughout society and reach the stage of diffusion and could induce systemic change.

So far, work on impact or impact assessment has mainly been carried out at the project level; few deal with the question of what effects a type of SI has from a more holistic standpoint. At the systemic or societal level, the effects of concrete SI are less discussed, but rather the question of what is changing in a society that relies on SI as a mode of further development.

4.3.3. *The Dark Side of social innovations*

In the field of classical innovation or technology and its constant development, there is no questioning, and therefore hardly any critical reflection on the extent to which society is changed by this mode of production. At best, such thoughts can be found in philosophical or generally critical reflections on civilization. This is different in the case of social innovations, which are still perceived as new. Here, fundamental criticism of the concept of SI is made at a general or meta-level. Here too - as in the case of Social Impact Measurement - it is observed or at least feared that the state had withdrawn or might withdraw from various social fields,

especially concerning its responsibility for ensuring solidarity and equality of living conditions for the most vulnerable. Instead, these populations had or might become new markets, and venture capitalists had or might move into the vacuum.

Besides that, some more dangers are articulated. Most of them are closely connected to state withdrawal:

- **Regulatory softening:** New actors had appeared on the scene who were not subject to professional or regulatory rules. Therefore, it was not surprising when said actors were reported to have practiced wild methods at times. This led to democratic deficits and a lack of transparency (see also governance deficits below). To make matters more precarious, often, the target market of these enterprises was the most vulnerable and underrepresented population segments.
- **Unequal opportunities:** The increasing emphasis on SI meant that under the guise of empowerment, local actors were expected to manage their own affairs. At times this resulted in a widening disparity because now the marginalised local community had to draw on their own strained or depleted resources. This could cement existing inequalities between different regions and actors. Furthermore, constantly shifting local arrangements that result from reorganisation could result in increased transaction costs (Steen et al., 2018).
- **Exaggerated confidence in the potential of social innovation:** The concept of SI, as currently propagated, suffered from too much trust in SI and its advocates. It should not be expected that SI could produce universal solutions to systemic problems. Moreover, the aspect of power was underestimated. It played a decisive role in the dissemination of SI and not only the quality of the solutions found (Segnestam Larsson & Brandsen, 2016).
- **Governance deficits of social innovation:** Overall, the concept of SI is ambivalent. It would be crucial also to consider the problematic aspects of SI, such as their fundamentally deviant character as well as often the conflict between social and economic benefits (Brandsen, Evers, Cattacin, & Zimmer, 2016). SI, like innovation in general, challenged the existing rules. The modification of these rules should be carried out in the democratic process alone. It should not be left to the wild imagination of markets or other forums. The new governance arrangements in the wake of SI have led, among other things, to a loss of democracy and lack of accountability (Fougere et al., 2017; Fougere & Meriläinen 2019; Swyngedouw, 2009).

5. Conceptual approaches to assess SI

Amongst all of the literature analysed, concepts and suggestions for ex-ante assessments of SI and impacts have been particularly found in the context of research work and in publications related to projects funded under the EU Research Framework Programmes (FP). Already in FP6 and FP7 of the EU as well as in the still current program Horizon 2020 some large research projects have been funded, which have dedicated or are dedicated to a better understanding of the conditions under which SI develops and their (societal) effects.

In the following, three recently completed projects are presented which - to varying degrees - also address questions of estimating and evaluating SI, discussing and, in some cases, also testing relevant approaches and concepts. It is interesting to note that relevant thematic reports (Jenson & Harrison, 2013; Moulaert et al., 2017). European Commission, (Jenson & Harrison, 2013; Moulaert, 2017) on SI at the European level have sometimes given little consideration to this topic.

- The aim of SIMPACT (<http://www.simpact-project.eu>) was to conduct a comprehensive analysis of a large number of SI in Europe. One focus was on ex-ante impact assessments in the context of SI. Based on well-known concepts and methods, mostly from evaluation research, the project proposes a structured process of the analysis

following single steps. This includes the formulation of objectives, the determination or definition of the relationships between inputs, direct (outputs) and indirect effects (outcomes), the definition of the role of the actors involved (in order to achieve the objectives), the calculation of impacts, and finally a discussion of the results with the actors in order to gain insights into relevant contexts.

Different methodological tools are proposed for the different phases, such as Logic Modelling (or Theory of Change) for structuring goals and activities or SROI approaches to estimate impacts quantitatively, with reference to existing data. In order to better assess the role of the various actors and their (value) perceptions of SI in advance, a value network analysis is proposed. The lack of availability of relevant data is mentioned as a challenge. In addition to data from similar, past projects, expert knowledge should also be used.

- CrESSI (<https://www.sbs.ox.ac.uk/research/research-areas/impact/creating-economic-space-social-innovation>) aimed to look at medium and long-term projects, programs and policies that would promote greater equality, inclusiveness and sustainability in Europe. In addition to theoretical considerations and policy analyses, case studies in a long-term perspective were developed, which also provide information on the interaction between social and technical innovation. Different approaches to social impact measurement are presented and discussed and are also fed into the discussion of social impact bonds. In particular, the human capabilities approach is used to determine the impact of SI on the individuals involved. In a sophisticated survey design with semi-structured interviews, focus groups and structured interviews by questionnaire, a total of about 3,500 individuals were interviewed, with part of them serving as a control group. Unfortunately, it was not possible to realize a survey at two points in time, so that changes had to be determined from the participants' memories. However, the design can be applied in multiple repetitions at any time.

The methods applied are suitable for making the complex contexts of SI visible and provide important indications of factors that must also be considered in an ex-ante analysis.

- The objective of SI-DRIVE (<http://www.si-drive.eu>) was to improve the theoretical and empirical basis of SI and to develop recommendations for future policy strategies to strengthen the role of SI. Therefore, over 1,000 cases of SI worldwide were investigated and described. In particular, 'foresighted' or future-oriented approaches and concepts (foresight) are discussed. According to the project, relevant foresight methods include the development of literature reviews, the use of expert panels and scenarios (analyses). Other frequently used methods include future workshops, brainstorming and trend analyses as well as common methods of empirical social research (interviews and questionnaire surveys). According to the project, these and other instruments established in the foresight field could also be applied (adapted accordingly) for 'foresight' in the context of SI. Particularly suitable appear to be instruments with a distinct interactive and participatory character, such as expert panels. From a methodological point of view, forward-looking approaches to SI must consider various dimensions of (potential, future) change, including changes in contexts, (changing) demands on (social) innovation, and the barriers and success factors of SI, and how these can either prevent or foster transformative dynamics.

Also, the literature occasionally contains further, partly conceptual approaches to the analysis and evaluation of the consequences of SI. These are not unlike the procedures and methods used in (participatory) TA. In the following, some of these examples are briefly presented, with special emphasis on the facets of design:

- Strategic niche management (SNM) for the development and testing of SI (Witkamp et al., 2006): By providing innovative niches or shelters, niche developments can be

experimentally developed, promoted and examined in order to generate the most extensive learning effects possible for the further development steps. In this specific case, the niche of social entrepreneurship was compared to the economic regime and civil society. In each case, the contradictory and common values were analysed. The obstacles to social entrepreneurship (or SI as a core element) identified in this way can certainly help support this niche's development.

- Creation of experimental spaces for (social) innovation: Real world laboratories are temporally and often also spatially limited test spaces to better test innovations and regulation. Social Labs are usually dedicated to concrete social problems and try to find solutions for a concrete social problem, often involving many different actors. Recently, for example, more regulatory scope has been created to test the effects of the conversion of the welfare system to basic income (Kangas et al., 2019).
- Participatory foresight for SI: Development of probable (but not predictable) visions of the future in a participatory process. In the project Tomorrow's Land, a project co-funded by the EU's Erasmus+ program, the experiences of social innovators from different countries are used to support others in their development and to exchange mutual experiences. On the one hand, important insights into different future scenarios are given and on the other hand, a learning framework defines relevant key competencies, skills and knowledge to support pioneers in the field of SI (Orazbayeva & Dyrman, 2017). In another case, an instrument is proposed (FLUX-3D method; 'Forward Looking User Experience'), which evaluates innovative proposals according to the users' experiences. It is based on a systematic representation of user satisfaction on three levels of analysis (dimensions, indicators, variables), which should facilitate short, medium and long-term decision making.

6. Conclusion

SI aims to respond to social challenges and needs and to contribute to sustainable development. Similar to technical innovations, social innovations may have unintended or undesired effects, often only visible in the long run. While the reflection on the long-term effects of SI is a rather new topic, it is attracting growing interest. The aim of the underlying study was to explore and discuss the current state of theoretical and conceptual work on assessing the impact of SI, related concepts and relevant activities in research and practice.

First, the literature review found only vague references concerning a theoretical or conceptual transferability of approaches and concepts of technology assessment or similar to analyse and evaluate the consequences of SI. Moreover, no fixed set of approaches, activities or standards could be identified that were considered necessary and would have to be adhered to for an impact assessment of SI. The focus was rather on SI research methods, assessing the effects of SI and associated challenges, often embedded in discussions about social entrepreneurship and (social) impact measurement.

Secondly, in light of this, it is shown that there is a broadening discourse concerning the analysis and measurement of social and societal impacts. The discussions surrounding these impacts range from functional and transformative consequences to levels of possible effects and the so-called "dark side" of SI, the critical questioning of the (positive) assumptions and expectations associated with SI. However, the impact assessments found are typically related to the past and limited to individual projects, interventions, or organizations.

Thirdly, this work presented conceptual approaches that address questions of estimating and evaluating SI, and methods that can be applied in corresponding impact analyses. Participatory development processes and newer "foresight" approaches are increasingly finding their way into assessing SI. Suggestions for further developing existing concepts can be derived, including methodological aspects, the (participatory) involvement of relevant actors, and the preparation, planning, and consideration of the individual initial situations.

In conclusion, it seems that, in particular compared to technology assessments, research about the impact assessment of SI is in its early stages. The boundaries to related topics (sustainability, user orientation, social entrepreneurship) or newer concepts (e.g., transformative innovation) are fluid. It is the opinion of the authors of this paper that new concepts are needed to better record and evaluate the (potential) effects of SI, for example, by using and expanding approaches that have been built around the concept of “Social Impact Measurement”. Particularly, the aim should be – as it is in technology assessment – to broaden the perspective to include the effects and impacts of SI at the systemic or overall societal level. Importantly, the fundamental public and political interest in the topic under consideration and the consequences to be considered plays an important role. The selection of topics (to be) analysed in the course of an impact assessment is mostly selective and depends on political attention cycles, which might pose a challenge for the development of an impact assessment of SI. Hence, further work is needed to establish the foundations and to develop standards.

References

- Albuquerque, C. P., & Rocha, S. (2019). *Third Sector and Social Innovation in Local Communities in Portugal: Dilemmas Concerning Framing and Measurement of Social Impact*. In *New Paths of Entrepreneurship Development* (pp. 257-281). Springer, Cham. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-96032-6_13
- Anania, L., & Passani, A. (2014). *A Hitchhiker's guide to digital social innovation* [paper] 20th ITS Biennial Conference, Rio de Janeiro.
- Anheier, H.K., Krlev, G., Preuss, S., Mildenerger, G., Bekkers, R.H.F.P., Mensink, W., Bauer, A., Knapp, M., Wistow, G., Hernandez, A., & Adelaja, B. (2014). *Social Innovation as Impact of the Third Sector*. Deliverable of the project: “Impact of the Third Sector as Social Innovation” (ITSSOIN), European Commission - 7th Framework Programme. Brussels.
- Avelino, F., Wittmayer, J. M., Pel, B., Weaver, P., Dumitru, A., Haxeltine, A., Kemp, R., Jørgensen, M. S., Bauler, T., Ruijsink, S., & O'Riordan, T. (2019). Transformative social innovation and (dis)empowerment. *Technological Forecasting and Social Change*, 145, 195-206.
- BEPA (2010). *Empowering people, driving change: Social Innovation in the European Union*. France.
- Brandsen, T., Evers, A., Cattacin, S., & Zimmer, A. (2016). The Good, the Bad and the Ugly in Social Innovation. In T. Brandsen, S. Cattacin, A. Evers, & A. Zimmer (Eds.), *Nonprofit and Civil Society Studies. Social Innovations in the Urban Context* (pp. 303–310). Cham: Springer. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-21551-8_9
- Caulier-Grice, J., Davies, A., Patrick, R., & Norman, W. (2012). Defining social innovation. A deliverable of the project. *The Theoretical, Empirical and Policy Foundations for Building Social Innovation in Europe (TEPSIE)*, European Commission-7th Framework Programme. Brussels: European Commission, DG Research.
- Dhondt, S., Ven, H., Cressey, P., Kaderabkova, A., Luna, Á., Moghadam Saman, S., Casto, J., Žiauberytė-Jakštienė, R., Van der Torre, W., & Terstriep, J. (2016). *Evaluation Toolbox - Ex-Ante Impact Assessment & Value Network Analysis for SI: Simpact Project Report*. Gelsenkirchen. Available at: http://www.simpact-project.eu/publications/reports/simpact_d7.2.pdf
- Fougère, M., & Meriläinen, E. (2019). Exposing three dark sides of social innovation through critical perspectives on resilience. *Industry and Innovation*, 1-18. DOI: <https://doi.org/10.1080/13662716.2019.1709420>

Fougere, M., Segercrantz, B., & Seeck, H. (2017). A critical reading of the European Union's social innovation policy discourse: (Re)legitimizing neoliberalism. *Organization*, 24(6), 819–843. DOI: <https://doi.org/10.1177/1350508416685171>

Fuchs, G. (2001). Wirtschaft und Technikfolgenabschätzung-Aus der Arbeit der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg. *TATuP-Zeitschrift für Technikfolgenabschätzung in Theorie und Praxis*, 10(2), 45-50.

Haxeltine, A., Pel, B., Wittmayer, J., Dumitru, A., Kemp, R., & Avelino, F. (2017). Building a middle-range theory of Transformative Social Innovation: Theoretical pitfalls and methodological responses. *European Public & Social Innovation Review*, 2(1), 59–77. DOI: <https://doi.org/10.31637/epsir.17-1.5>

Jenson, J., & Harrison, D. (2013). Social innovation research in the European Union. Approaches, findings and future directions. *Policy review*, 978-92. Available at: 10.2777/12639

Kangas, O., Jauhiainen, S., Simanainen, M., & Ylikännö, M. (2019). *The basic income experiment 2017–2018 in Finland: Preliminary results*.

Kleverbeck, M., Krlev, G., Mildenerger, G., Strambach, S., Thurmann, J.-F., Terstriep, J., & Wloka, L. (2019). Indicators for measuring social innovation. In J. Howaldt, C. Kaletka, A. Schröder, & M. Zirngiebl (Eds.), *Atlas of Social Innovation: Vol. 2. Atlas of Social Innovation. A World of New Practices* (pp. 98–101). Munich: Oekom verlag.

Kleverbeck, M., Mildenerger, G., Schröder, A., & Terstriep, J. (2019). Regional social innovation networks. In S. M. Weber, I. Truschkat, C. Schröder, L. Peters, & A. Herz (Eds.), *Organisation und Pädagogik: Vol. 26. Organisation und Netzwerke. Beiträge der Kommission Organisationspädagogik* (pp. 355–374). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-658-20372-6_33

Lösch, A., Böhle, K., Coenen, C., Dobroc, P., Ferrari, A., Heil, R., Hommrich, D., Sand, M., Grunwald, A., Dickel, S., Schulz-Schaeffer, I., & Wentland, A. (2016). *Technikfolgenabschätzung von soziotechnischen Zukünften*.

Moody, M., Littlepage, L., & Paydar, N. (2015). Measuring Social Return on Investment: Lessons from Organizational Implementation of SROI in the Netherlands and the United States. *Nonprofit Management and Leadership*, 26(1), 19–37. DOI: <https://doi.org/10.1002/nml.21145>

Moulaert, F., Mehmood, A., MacCallum, D., & Leubolt, B. (2017). *Social innovation as a trigger for transformations-the role of research*. Publications Office of the European Union. Brussels. DOI: 10.2777/68949

Nicholls, A., & Ziegler, R. (Eds.). (2019). *Creating economic space for social innovation*. Oxford: Oxford University Press.

Orazbayeva, B., & Dyrman, M. (2017). *Tomorrow's Land: Strategic Foresight Report 2017 - Intellectual Output 1*.

Schimpf, G.-C., Mildenerger, G., Giesecke, S., & Havas, A. (2019). Trajectories of Social Innovation: Housing for All? In A. Nicholls & R. Ziegler (Eds.), *Creating economic space for social innovation* (pp. 109–148). Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1093/oso/9780198830511.003.0005

Segnestam Larsson, O., & Brandsen, T. (2016). The Implicit Normative Assumptions of Social Innovation Research: Embracing the Dark Side. In T. Brandsen, S. Cattacin, A. Evers, & A. Zimmer (Eds.), *Nonprofit and Civil Society Studies. Social Innovations in the Urban Context* (pp. 293–302). Cham: Springer. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-21551-8>

Steen, T., Brandsen, T., & Verschuere, B. (2018). The Dark Side of Co-Creation and Co-Production: Seven Evils. In T. Brandsen, B. Verschuere, & T. Steen (Eds.), *Routledge Critical Studies in Public Management Ser. Co-Production and Co-Creation. Engaging Citizens in Public Services* (pp. 284–294). Milton: Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315204956>

Swyngedouw, E. (2009). Civil Society, Governmentality and the Contradictions of Governance-beyond-the-State: The Janus-face of Social Innovation. In D. MacCallum, F. Moulaert, J. Hillier, & S. Vicari Haddock (Eds.), *Social Innovation and Territorial Development* (pp. 63–78). Farnham, Burlington, VT: Ashgate.

Westley, F., McGowan, K., & Tjörnbo, O. (Eds.). (2017). *The Evolution of Social Innovation: Building Resilience Through Transitions*. Cheltenham: Edward Elgar.

Witkamp, M. J., Raven, R. P., & Royakkers, L. M. (2006). *Strategic Niche Management of Social Innovation: the case of Social Entrepreneurship in the Netherlands*. Working Paper.

Wruk, D., Oberg, A., & Friedrich-Schieback, M. (2019). Quantifying the sharing economy: An approach for measuring the ecological, social, and economic effects. *Gaia-Ecological Perspectives for Science and Society*, 28(1), 184–189. DOI: <https://doi.org/10.14512/gaia.28.S1.3>



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

Research Article

Resisting social innovation: the case of neighborhood health centers in Belgium

Resistencia a la innovación social: el caso de los centros de salud en los barrios de Bélgica

Tuur Ghys

Universidad Autónoma de Nuevo León

Correspondence: tuur.ghys@uanl.edu.mx

Abstract: The role played by powerful social groups in opposing or even halting the diffusion of social innovation is insufficiently studied regarding modern time social innovations. This is especially relevant in cases aimed at meeting social groups with few resources, such as people in poverty. This paper examines this in the case of Neighborhood Healthcare Centers in Belgium, a social innovation with potential to offer accessible care to less resourceful inhabitants. It documents how these organizations made an effort to expand but were met with sustained resistance of doctors' associations and political opponents. It concludes that the inherent merits of social innovations which benefit vulnerable groups are insufficient to warrant their diffusion, as initiatives might run against the interests of more powerful groups.

Keywords: social innovation, opposition, healthcare, poverty, diffusion.

Resumen: El papel que desempeñan los grupos sociales poderosos para oponerse o incluso detener la difusión de la innovación social no está suficientemente estudiado en relación con las innovaciones sociales modernas. Esto es especialmente relevante en los casos de encuentro con grupos sociales de escasos recursos, como las personas en situación de pobreza. Este artículo examina esta situación en el caso de los Centros Vecinales de Salud en Bélgica, una innovación social con potencial para ofrecer atención accesible a los habitantes con menos recursos. El artículo documenta cómo estas organizaciones hicieron un esfuerzo por expandirse, pero se encontraron con una resistencia por parte de las asociaciones de médicos y opositores políticos. El texto concluye que los méritos inherentes de las innovaciones sociales que benefician a los grupos vulnerables son insuficientes para justificar su difusión, ya que las iniciativas podrían ir en contra de los intereses de los grupos más poderosos.

Palabras clave: innovación social, oposición; salud, pobreza, difusión.

1. Introduction

Social innovation with potential for structural social change does not reach wide diffusion just by its own merit, but instead depends on wide range of contextual factors. In recent decades there has been a lot of academic, civil society and policy interest in the process of upscaling and

spreading social innovation [from here on SI], usually with emphasis on identifying enabling governance conditions (Boelman et al., 2014; Gabriel, 2014). This article will shift the focus to the role of interest groups that resist social innovations with potential to reduce poverty, drawing more attention to power relations in SI processes (Hölsgens, 2016). We will discuss power relations in the context of structural poverty reduction (Ghys, 2018), using the case study of Neighborhood Health Centers in Belgium¹.

The approach of neighborhood health centers [from here on NHC] is aimed at placing the needs of patients more central in the organization of first line healthcare (doctors, nursing). The social innovation alters the social relations within first line healthcare in three important ways. First, NHCs work with a *forfeit system* where the health insurance (mandatory in Belgium) pays a monthly fixed rate, after which all medical attention is without costs for the patient. Second, NHCs are group practices that house multiple disciplines, at a minimum doctors and nurses, but often also physiotherapists, physiologists, and even social workers. This allows for immediate referral of the patient. The third aspect is the local focus, since NHCs operate territorially for a certain neighborhood. Additionally, they try to analyze and adjust to the local healthcare needs and context (for example being close to industry) in prevention campaigns and their offer of services (for example hiring a nutritionist if obesity is high). Although it is explicitly not just aimed at people in poverty (being open to all residents), this SI has potential for poverty reduction (see De Maeseneer et al., 2012).

Regarding poverty, we will use a relative conception of poverty (Townsend, 2010). Poverty shall be understood as a situation in which persons have such a lack of resources in relation to the general distribution and living patterns that they become socially excluded in multiple domains of life (Ghys, 2016). We shall approach poverty as a structural societal problem (Royce, 2015; Vranken, 2001; Jordan, 1996), since it is both related to the general distribution of resources in society (inequality) and to the reaction of social forces to this lack of resources (exclusion). In Belgium, the poverty rate in 2018 was 16.4% (Coene, 2019) according to the EU poverty line of 60% of the median income and has been hovering between ten and fifteen percent for decades.

2. Opposition and social innovation

In poverty research, various authors noted the analytical importance of including power relations (Royce, 2015; Green & Hulme, 2005; Gans, 1995). This is different for the newer topic of SI, which we shall broadly understand as societal reactions to social needs through the transformation of social relations, leading to new forms of organization, roles, ideas, etc. Already a considerable amount of literature exists on the growth and diffusion of SI (Westly & Antadze, 2009; Simon et al., 2014; Davies, 2014). Furthermore, attention is often paid to identifying challenges and favorable governance conditions for further growth (Brandsen, 2014; Oosterlynck et al., 2016). The underlying assumption of much SI research is that: a) SI is in general favorable; b) we all support favorable innovation. This is increasingly problematic. Already in the work of Karl Polanyi (Polanyi, 1968), societies reactions to protect itself are not always considered positive, but could lead to violence, exclusion, or just societal failure. More recently, amongst other Sinclair and Baglioni (2014) point towards possible negative consequences of SI. In the specific context of poverty, we must accept that not all social innovations in the end contribute to social inclusion (Martinelli, 2012; Ghys, 2016; for a related discussion see Alcock, 2005). Furthermore, in a key contribution Heiskala points out that the feasibility of SI often depends on who's perspective we take: "Many social innovations bring benefits to all or many people but it is equally possible to have social innovations that mean increased power resources to some while they at the same time bring increasing inequality and suffering elsewhere" (Heiskala, 2007, p. 71).

¹ The data collection for the research was funded by the Flemish Poverty Network (VLAS), this particular project benefited from the guidance of Stijn Oosterlynck, who also gave valuable feedback on this paper.

Even if they have the potential to address social needs, social innovations can thus go against the interests of (powerful) actors, which creates reasons for SI to encounter resistance. As Westly and Antadze (2009, pp. 10-12) indicate, social innovation is also different from other types of innovation in regard to diffusion, because often the groups experiencing the social needs are not able to generate demand for them. This is especially true for people in poverty (who are defined by their lack of resources), who thus partly depend on others or the government to mediate this demand. This vulnerability makes social innovations in poverty reduction an interesting case to study the role of power struggles.

Since altering social relations is at the core of SI, early authors such as Moulaert et al. (2005) and Novy and Leubolt (2005) have certainly paid attention to power relations in the process of SI. Yet the explicit study of power in relation to resistance to (or failure of) SI has been overall limited. Rick Hölsgens (2016) was one of the first to draw explicit attention to the importance of power struggles in the diffusion of SI. Drawing inspiration from theories on the social construction of technology (Pinch & Bijker, 1984), Hölsgens explains how social groups often tend to favor certain designs or oppose certain products or services altogether. He transfers this principle from technological to social innovation, giving a historical (newspaper based) case study of the struggle for woman suffrage in the Netherlands (1883-1919) as example. He concludes that we should not just look at the actions of those enabling innovation, but also that: "Opposition, and dealing with this opposition, is an at least equally important factor in the diffusion of social innovations" (Hölsgens, 2016, p. 64).

In this article we want to answer Hölsgens (2016) call for more empirical research on the role of power and opposition in SI, but also connect the point closer to current debates on SI. After all, the case of woman suffrage has limits in relation to current debates, since a) it takes place a completely different historical context; b) it deals with constitutional change. The latter fits only the broadest definitions of SI that include bare ideas or laws (see f.e. Mumford, 2002), were the bulk of recent case study-oriented SI researches focus on innovative (local) organizational forms that meet social needs. In practice they usually study projects, from cooperatives in trash collection in Brazil (Leubolt & Romão, 2017) to family support by volunteers in Belgium (Cools & Oosterlynck, 2015). The case of Neighborhood Health Centers classifies as SI by any standard, and as a key case will help to further demonstrate the relevance of power relations in the diffusion of SI.

3. Methodology

This paper includes a case study on Neighborhood Health Centers in the Flemish (Dutch speaking North) region of Belgium. The data used in the paper was originally collected in the context of a study (Ghys & Oosterlynck, 2017) on the challenges of this SI in relation to structural poverty reduction. While considering earlier experiences, most of our empirical material focuses on the period of 2012-2016, since during this period the NHCs both made a clear attempt to diffuse and were met with strong opposition on multiple levels of governance.

The data was collected using a specific framework to analyze the relation of SI to structural poverty reduction (Ghys, 2018). This analytical framework consisted of five key factors, further split into twelve sub-factors and over thirty points of attention for data collection and coding. Due to lack of space we will only describe this framework in general (see *ibid*). These five factors were the relation to political conditions; relation to production of poverty; relation to the position of people in poverty; the scale, weight, and continuation of the SI; and the relation to the government. The empirical material in this article on diffusion will focus mainly on the last two topics. Note that this paper will stick to a sociological approach and avoid medical jargon or judging the medical quality of NHCs compared to the regular system.

This case will cover the diffusion of NHCs within Flanders in general (including interviews with national actors and national news coverage), but to study the particular local interaction it

also zoomed in on four NHCs in particular. These were selected to provide a variation on age, including the two oldest centers ('De Restèl' in Alken; 'De Sleep' in Ghent) and two that started in the last decade ('De Vlier' Sint-Niklaas; 'De Zilveren Knoop' in Lier). They also varied on size (both the largest and smallest); as well as on urban-rural context (one in a city and one in a village, with the other two in between).

The data was collected using a combination of two techniques that gave us insight in the role of power in the diffusion of this SI, in addition to the study of available documents and previous research. The first was semi-structured interviews (Rubin & Rubin, 2005), in order to gather qualitative data from involved actors. There were in total nine interviews with eleven people (some were double interviews). These included five interviews with actors active in the NHCs: four with coordinators of a local NHC and one with the (now former) coordinator of the national association of NHC. The other interviews were with policy makers (in higher functions) in the corresponding cities, and one with a key civil servant in the Flemish administration. All quotes are translated from Dutch by the author. Given the politically sensitive nature of the subject all interviews will remain anonymous.

The second method of data collection was an analysis of written media on the subject. This was done via a GoPress Academic scan of the eight main newspapers in Flanders on the term 'Wijkgezondheidscentra' (Neighborhood Health Centers) between 1985 (start of archive) and January 2017. This resulted in 290 articles that were analyzed. Those provided additional factual information on the diffusion of this SI; as well as allowing us to reconstruct the societal debates surrounding NHCs and contextualize the interview testimonies within these.

4. Context and relation to poverty reduction

In this section we will first briefly narrate the origin of this social innovation, and describe its potential benefits for structural poverty reduction, building our study (Ghys & Oosterlynck, 2017) and that of De Maeseneer et al. (2012) and Willems (2005).

The NHCs were originally part of the wave of social innovations following in the wake of the May 1968 movement, with medicine students rethinking the organization of first line healthcare. The principles of this SI are not limited to Belgium. The first group practice calling itself a neighborhood health center opened in the rural town of Alken (one of the examined cases) in 1976. In 1993 the NHC 'De Sleep' in the city of Ghent (also one of our cases) started using the forfeit system, making it the first NHC to fully embody the model that is discussed in this paper. In the Flemish region the SI has developed only slowly, partly due to opposition of medical interest groups. There also exists an association of NHCs on the national scale, which helps with administrative support, promoting the diffusion of this concept and political representation.

The transformation of social relations that NHCs encompass has potential to contribute to poverty reduction, mainly by making first line healthcare more accessible to people in poverty. First there is the financial aspect. In contrast to private practices a NHC does not work per commission (doctors thus have a fixed wage), but by a forfeit subscription system paid by the health insurance of the client, who then commits to visiting the center. In Belgium healthcare is subsidized and health insurance mandatory. The bulk of the costs (there remains a 'buffer cost') of normal medical procedures and medicine are reimbursed by the health insurance, but only after consultation (the patient thus has to initially pay the full cost). Such costs can lead to delaying or abstaining from using services (f.e. for Belgium see Tilly, 2014). The forfeit system takes away this barrier by making access to healthcare costless, since the client pays for insurance and the health insurance already paid the forfeit.

Second there is the multidisciplinary approach of NHCs, in which various professions are housed in the same building. The advantage of this is that doctors can immediately send people to other staff, which could allow for a more integral approach of the patient and avoids them leaving the process. Some NHCs further improve accessibility for weaker social groups by hiring

social assistants (who can help sorting out the clients' paperwork) or providing translation services for immigrants (an important clientele of this SI). Finally, NHCs often conduct a (periodic) analysis of the (health) needs of the neighborhood, to which it tries to adapt its services and campaigns, for example against lice in schools or by aiming them towards young mothers, etc. A similar analysis is often made before starting a new NHC, which among other things resulted in NHCs predominantly being located in poorer neighborhoods.

It must be noted that the model of a NHC is not specifically aimed at people in poverty. Interviewed coordinators put great emphasis on stressing that they are a universal service with a territorial operation, thus being open to all residents of a particular area. In fact, the SI needs stronger socio-economic clients (on the assumption that statistically they are healthier) to balance out their business model. Yet as we saw this model has clear benefits for people in poverty, and previous research indicated they also disproportionately reach a poorer audience than private practices (De Maeseneer et al., 2012; Willems; 2005). This is achieved by installing collective services with a territorial approach that offer an alternative to the market logic of private practice. The latter is part of the reason that despite success of individual centers this SI has diffused so slowly over time.

5. The frustrated diffusion of Neighborhood Health Centers

5.1. Current diffusion

At the moment of writing there are 35 members of the association of neighborhood health centers in Flanders (31 at the moment of data collection). Together they reach about 3% of the population, but those include a large group of people in poverty (Interview, coordinator association of NHC). This patient population has steadily grown, both in all the interviewed centers as in total, as table 1 shows². The patient population in 2015 ranged from 565 in the smallest NHC to 6850 in the largest.

Table 1: Evolution care population

Year	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Care population	48.102	53.142	55.844	61.938	64.709	70.262

Source: Personal communication with association of NHC

However, despite this steady growth the diffusion of this SI has developed slowly (Interview coordinator association NHC). We must consider that the biggest growth is in the patients per center, not the number of centers (although in the last years a few new projects started). Various interviewees indicated this is an important reason to want to further diffuse the SI, since the maximum number of patients was reached in multiple centers. The NHCs are also spread very unevenly across the map of Flanders, most of them clustered in the central cities of the region, with seven of them being in the city of Ghent. Until recently they did not exist at all in the province of West-Flanders, and in general they are underrepresented in smaller towns and villages (Mathijssen, 2010).

5.2. The vulnerability to opposition

In order to appreciate the obstacle that opposition poses to this particular SI, we have to zoom in at how the process of starting a new NHC exactly works. There are generally two ways in which a new NHC emerges. In the first case a group of medical doctors decides to cooperate, or an existing group practice decides to switch to the forfait system. In this case the embedding in

² Information from correspondence with association of neighborhood health centers.

local social organizations comes afterwards. In the second case, NHCs start from social organizations: “Neighborhood health centers, very often start from a poverty association. From local projects that say, ‘we need a NHC’. In some locations this comes from the OCMW [Local social services], on some locations from another NHC” (Interview coordinator NHC Alken). In this case they start with a coordinator that has to attract doctors and other medical staff.

When a NHC starts, and especially when it starts with few doctors, it is financially vulnerable. This is because the forfait system recognizes individual doctors, but the NHCs themselves as centers have no legal recognition as such. This means all other staff and costs needs to be paid a (fixed) wage from this one (fixed) source of income, making this SI vulnerable in its startup phase since it is at the mercy of local patients and doctors:

“You have to start small, because at the start you have no patients. So, starting a center is financially not evident at all.” (Interview coordinator NHC De Sleep).

“You start with zero patients, so the first month your forfait gains are zero, but you have to pay the fixed wage of your doctors, the rent, gas and electricity, you have to buy expensive medical software at the start, computers, printers, examination tables, medical equipment. So, the start has serious costs while you have zero income, but once your patient count goes up, your income rises. And after five years you are fully independent” (Interview coordinator NHC Lier).

As the last and all other interviews with coordinators indicate, once up and running this SI is financially self-sufficient. It is specifically at the startup, thus the moment of diffusion, that support is needed.

There exists no coherent strategy in Flanders to diffuse or upscale this social innovation. On a national level, the Flemish government only provides some support in the form of building subsidies via de VIPA fund for (health)care infrastructure. At some instances in the history of NHCs, subsidies for new centers came from provincial governments, or from other higher scale charities (the lottery fund, the church, etc.). One important scale for support is the local scale: “Starting an NHC, in the first three to five years, is a big work. Naturally, you immediately need infrastructure, a house, furnishing. We see that some local governments have a budget for this” (Interview coordinator NHC Alken). We saw that in the city of Ghent, the only city where NHCs are more or less fully diffused, support from the local government played an important role: “It is not easy to financially make things meet [for starting a NHC], they have a considerable number of patients to process. So, the city decided to give a startup subsidy. They have done this by giving a number of new NHCs a startup subsidy” (Interview policy actor Ghent). It also happens that the City leases land, but recently they changed to a system of loans. However, the main threat in this is that there exists no real strategy for diffusion in Flanders. The diffusion of NHCs happened through trying to puzzle together (often temporary) pieces of subsidies where these were available. In cases they were not, the spread of this innovation lagged for decades.

5.3. Opposition of political and interest groups to neighborhood health centers

“In Flanders this has been a difficult process. Partly because of political conditions, partly because of how corporatist the profession of doctor is in Flanders. Today it is still a struggle to change that system” (Interview coordinator association NHC).

The support for NHCs amongst social civil society organizations has steadily grown throughout time. There has been political support for NHCs from various parties, although it has been shattered over time and location. Most political opposition in Flanders comes from right wing parties (the nationalist and the liberal party), although they only recently used ideological arguments against this more socialized form of healthcare.

In the scan of written media, we paid attention to open criticisms of the NHCs (in opinion pieces or interviews). Political actors on the center and the right did not speak out publicly against this SI until 2013 (although they voted against it on some occasions). In the five articles that they

did, they mentioned complaints from medical doctors as the reason. However, there are fourteen articles in which doctors and their interest groups directly criticize the NHC, mainly by local doctor circles ('huisartsenkringen') or the spokespeople of the Belgian Association of Doctors Syndicates (BVAS) and the Flemish Doctor Syndicat (VAS). Common critiques are unfair competition, overconsumption of health services (because costless), but also direct ideological attacks ('communists!').

This opposition is very noticeable according to the national coordinator: "Doctors are fundamentally against us, because with us doctors are paid a fixed wage, they don't work as independents. This is absolutely not appreciated so (...) we often get scolded for all sorts of things" (Interview coordinator association NHC). There is thus a direct financial incentive to resist this innovation. This opposition and these critiques are also noticeable on the local level:

"We once had a situation in which local colleagues, old doctors, [they send] a debt collector at our door, saying they were going to close the operations and block everything" (Interview coordinator NHC Alken).

"Yes, there remains a lot of negativism with the doctors concerning NHCs. Yes, it is 'costless so it cannot be good'" (Interview coordinator NHC Sint-Niklaas).

"In the beginning we had some trouble with other doctors that still worked in the pay per consultation system. Yes, with the old ones, they accused us of making advertisements, which was not true" (Interview founder NHC De Sleep).

Sometimes it takes a very personal turn, as recounted by this coordinator while speaking about attempts to spread the SI to the neighboring province:

"You can be shocked about how it works sometimes. When doctors are being put under pressure and are being told 'you are no longer welcome in the circle of doctors if you do that [join a NHC]. Really, they get written off. And then they say: 'there is serious opposition, we are not going to do it'" (Interview coordinator NHC Sint-Niklaas).

The resistance often accumulates around criticism on the efficiency of NHCs and their reliance on subsidies: "We are always accused of not being efficient and relying too much on money of the government (...). But this is not our goal, we are not trying to make profit" (Interview coordinator association NHCs). It must be noted that consultations in both this model and private practice are subsidized, as well are among other things prescribed drugs, the training of doctors and the tax exemption of their income. For the government NHC's are not by definition more expensive than the regular system (see KCE, 2008). Our interviews (and analysis of newspaper articles) indicate that the opposing doctors are mainly worried about competition:

"Often a NHC is seen as a threat or as unfair competition because we work with the forfeit system and do so called free healthcare. But of course, it is not free. The money all comes from the same pot, we just use it differently" (Interview coordinator NHC Alken).

"They often think of us as unfair competition. (...) to start you need to find subsidies. And I think that aggravates the doctors that think: 'we also do efforts for socially vulnerable groups and we get no extra money'. I always say: 'if you think this is a goldmine, you could always do it yourself'" (Interview coordinator NHC Lier).

"If they find it competition, I don't understand it. Because 80% of the doctors has a stop on patients because they have too much work" (Interview coordinator NHC Sint-Niklaas).

"I think this is a general story in Flanders. The NHC are viewed with skepticism, as competition where healthcare is practiced for free. In general, a lot of doctors are afraid of new NHCs because they think they will lose patients" (Interview policy employee Ghent).

"[In talking with doctors] definitely competition played a role in the background. It was of course not expressed explicitly, but you could sense it played a role in the background" (Interview policy actor OCMW Lier).

As some of the previous quotations indicate actors within the NHCs don't see themselves as competitors and try not to aggravate the other doctors, for example by proposing cooperation or by first asking new clients to consider going back to their old doctor or proposing alternatives³³.

For our argument it is crucial to observe how this opposition of doctors as a group often translates into political obstruction. A first example from within the four examined cases is how the city of Lier objected to support the diffusion of a new NHC, amongst other reasons out of pressure from doctors:

“What also played a role [in not supporting NHC], was that a lot of reactions came from the sector of doctors. That sector said about the initiative that ‘we think that we already do things on accessibility’ (...). Actually, they were very strongly opposed to the idea of the Neighborhood Health Center’ and that played a role because that profession (...) made approaches towards the city council, the social service council and the city” (Interview policymaker OCMW Lier).

This is also the impression the NHC had of the situation: “We encountered local resistance of the doctors and of the local administration that let itself sometimes be influenced by that. They say, ‘that is not needed, can't we make healthcare more accessible in some other way?’” (Interview coordinator NHC Lier). In understanding this support of local governments for the cause of private doctors, we have to take into account the established and prestigious position that doctors enjoy in local societies. A similar situation occurred in Sint-Niklaas, where the local government retracted subsidies: “The city initially promised resources to start. Because of protests of the doctors' circle those were retracted. This was inconvenient because this happened right before our launch and it concerned 70.000 euro” (Interview coordinator NHC Sint-Niklaas). According to the NHC, the political obstruction was very direct: “We have a deputy that is also a doctor (...). I have seen that he said at some point in the city council [open to public]: ‘I demand that the college of deputies forbids the NHC to receive regular patients. They can only concern themselves with poor people’” (Interview coordinator NHC Sint-Niklaas). An article in the newspaper *Gazet van Antwerpen* (2004, p. 17) confirms that the city postponed support for the NHC, and the concerned deputy affirmed in the article that this was largely motivated by opposition of doctors.

In the last two examples the launch of the NHC was delayed, but it eventually happened. One infamous case which was mentioned in multiple interviews and articles was how doctors successfully resisted the diffusion of this SI in the town of Eeklo:

“There is always protest when new centers are founded. Eeklo is a very sad example of that in the previous months, where they came very close to completing a new NHC (...). But a doctor was also a local deputy, so it did not get passed (...). It got into a very negative spiral and the plan was eventually abandoned” (Interview coordinator NHC Sint-Niklaas).

This case is of particular interest because the (now former) minister-president of Flanders had allocated money from the rural fund to support this NHC; but had to rewind this in 2014 because of protests from doctors' circles. Another example is how the diffusion of this SI to the province of West-Flanders was stuck for decades (in 2016 the first three centers started): “If you go to West-Flanders and say aloud you want to start a NHC, you should try it, it is a very sobering experience” (Interview coordinator association NHC). This and other experiences have demotivated the national association in the past to play a coordinating role in the diffusion of this SI:

“We learned our lesson regarding founding. Things should come from below, preferably (...). You really need a doctor that is willing to risk his neck locally or a group practice that wants to switch. This happens. So we plotted a few conditions that are absolutely required, but we have just such

³³ There exists a rule ('derdebetalersregeling') in Belgium that allows third actors (for example social services) to be billed directly for medical expenses, given the doctor is willing to do the administration. There is still a small 'buffer' cost, but the financial effect is similar to forfeit.

bad experience with trying to start centers top-down. That causes too much opposition"
(Interview coordinator association of NHCs).

It is thus not just the opposition we must take into account, but also how it is dealt with internally.

So far, we have discussed the obstacles this SI encounter on a local level, but political opposition to the diffusion can also be found on the national level. First of all there is the issue that the operation of a NHC is not legally recognized, nor receives support as such but counts as a group practice, an issue that according to our interviews and De Maeseneer et al. (2012) has greatly frustrated the NHC community. According to an anonymous civil servant close to the case this lack of recognition is for political reasons: "Because they are not really enthusiastic to go against the doctors' association. It is sometimes seen like that. This has been dragging for five years, this recognition ruling. I would be amazed if it would happen now" (Interview civil servant Flemish government). Our newspaper analysis indicates that small parliamentary debates over the recognition and support of this SI resurfaced sporadically throughout decades, with no resolution until the present. The one exception to this, the including in the VIPA infrastructure fund, has also seen waves of support and obstruction throughout time. Some years ago, this fund stopped approving all NHC projects: "Often the centers were able to buy and build a new location after a few years. Because of this they saw that building was interesting because they could get VIPA means from the Flemish government for building purposes. But now this is all tilting, so that the NHC cannot make use of it" (Interview policymaker Ghent). The civil servant of the Flemish administration confirmed this was a conscious decision, but countered that it was motivated by frustration over the uneven spread of this SI, and was done hoping that it would spread towards smaller towns with high poverty. In 2016 this situation got resolved after an agreement was reached and the minister of care Vandeurzen (Christian democrat party) announced that 6,5 million euro extra would be allocated to the construction of new NHC via the VIPA fund. This triggered plans for the startup of new centers in the provinces of Antwerp and West-Flanders where the provincial government provided additional support.

However, these and other efforts were frustrated when the complete obstruction of the diffusion of this SI came later in 2016 by decision of minister of health de Block (Liberal party), herself a medical doctor. Minister de Block announced in October 2016 a full stop of the further diffusion of NHC by freezing any new requests for recognition by the forfeit system. While denying this move had ideological reasons, she did admit this was explicitly aimed at the NHC (Van Garderen, 2015, p. 5), for whom she ordered a halt until an extra audit for the cost-efficiency of the system was conducted. On top of this, seven million euro would be deduced from the budget of existing centers that used the forfeit system. The audit was eventually completed and concluded that NHCs are not more expensive, leading to a lift of the freeze in 2018. Still, this seriously delayed, cancelled or altered (away from the model of this SI) the trajectory of various emerging projects.

6. Conclusion

In this article we provided further arguments for the idea that power relations and the obstruction of interest groups play an important role in the development and diffusion of social innovations. Just like technological innovations, social innovations are socially constructed (Hölsgens, 2016). We echoed this point specifically in the context of poverty reduction. As Westly and Antadze (2009, pp. 10-12) indicate, groups that are experiencing social needs might not be able to generate demand for them. If this is true, then this makes people who live in poverty especially vulnerable in regards to obtaining social innovations that benefit their needs most, as well as to being subjected to social innovations fit for the interests of more powerful groups. The latter should also deserve more attention in a critical SI research agenda.

To show this dynamic at work, we presented the case of neighborhood health centers in Flanders, Belgium. Although virtually all individual NHCs have proven sustainable and the concept was being widely endorsed by social organizations, this SI has known a particularly slow diffusion in Flanders, both compared with NHCs elsewhere and with other SI of similar age in Flanders (Ghys, 2018). Building on previous research, we assessed that this SI had a limited but real potential to contribute to poverty reduction, through de-commodifying first line healthcare and improving the access to further help within a territorial approach. Note that these improvements are partly obtained by going against the normal market logic in healthcare (which admittedly is already partly de-commodified in Belgium), and limits the potential income of medical professions. Although very sensitive to the issue, the association of NHCs does not have poverty reduction as an explicit goal, sticking to a universalist approach. Yet we saw how through civil society organizations the demand for this SI was formulated, resulting in various attempts to start new NHCs in Flanders. This however ran against the interests of more powerful groups, primarily private doctors' syndicates, and secondary certain rightwing political actors. We documented how on various occasions these interests were able to halt the diffusion of this SI, among others through publicly discrediting the concept, discouraging other doctors and most importantly pressuring politicians into withholding subsidies for new NHCs. One remarkable observation is that although NHCs are frequently discussed in the context of poverty reduction, these discussions in substance rarely touch on poverty, yet actively reduce the potential to contribute to structural poverty reduction.

Although every so often windows of opportunity emerge for small spurts in diffusion, the point is that there has never been a coordinated effort to spread this SI. This further adds to the insight that social innovations in general, but especially innovations in the field of poverty reduction, do not scale or spread based on inherent merits (Ghys, 2018). A more strategic approach is required for SI to structurally contribute to tackling societal problems.

References

- Alcock, P. (2005). 'Maximum Feasible Understanding' – Lessons from Previous Wars on Poverty. *Social Policy and Society*, 4(3), 321-329. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1474746405002472>
- Boelman, V., Kwam, A., Lauritzen, J., Millard, J. & Schon, R. (2014). *Growing Social Innovation: A Guide for Policy Makers*. Brussels: European Commission, DG Research. <http://www.transitsocialinnovation.eu/resource-hub/growing-social-innovation--a-guide-for-policy-makers>
- Brandsen, T. (2014). *Wilco Final Report*. <http://www.wilcoproject.eu/wilco-project-findings-summary/>
- Coene, J. (2019). Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd. In J. Coene, P. Raeymaeckers, B. Hubeau, S. Marchal, R. Remmen & A. Van Haarlem (eds.), *Armoede en Sociale uitsluiting – jaarboek 2019* (pp. 361-443). Leuven: Acco. https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container34686/files/Jaarboek%20Armoede%202019_WE_B3.pdf
- Cools, P. & Oosterlynck, S. (2015). Domo vzw Leuven: Family support by volunteers. ImPRovE case study 9. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy. http://improve-research.eu/?page_id=2507
- Davies, A. (2014). *Spreading Social Innovations: A Case Study Report*. TEPSIE report. Brussels: European Commission, DG Research. <https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2015/04/Spreading-Social-Innovations-A-Case-Study-Report.pdf>

de Maeseneer, J., de Roo, L. & Willems, S. (2012). Wijkgezondheidscentra in Vlaanderen. In D. Dierckx, S. Oosterlyncx, J. Coene & Van Haarlem, A. (eds.), *Armoede en Sociale uitsluiting - Jaarboek 2012* (pp. 5-261). Leuven: Acco.

<https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2456/files/Projecten/Jaarboek/2012%20Jaarboek%20armoede%20en%20sociale%20uitsluiting.pdf>

Gabriel, M. (2014). *Making it big. Strategies for scaling social innovation*. London: NESTA.

Gans, H. (1995). *The war against the poor*. New York: BasicBooks.

Gazet van Antwerpen (2004, June 1). Wijkgezondheidscentrum laat nog wel flinke poos op zich wachten. *Gazet van Antwerpen/Waasland*, p. 17.

Ghys, T. (2016). *Sociale Innovatie en Structurele Armoedebestrijding* [Doctoral dissertation, University of Antwerp]. Antwerpen: OASeS.

<https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2456/files/Tuur%20Ghys%20doctoraat%20-%20Sociale%20innovatie%20en%20structurele%20armoedebestrijding.pdf>

Ghys, T. (2018). Analysing social innovation through the lens of poverty reduction: five key factors. *European Public & Social Innovation Review*, 2(2), 1-14. DOI: <https://doi.org/10.31637/epsir.17-2.1>

Ghys, T. & Oosterlyncx, S. (2017). Sociale innovaties bekeken vanuit structurele armoedebestrijding: case Wijkgezondheidscentra [Working paper]. Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt. https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2456/files/VLAS_Rapport%20WGC.pdf

Green, M. & Hulme, D. (2005). From Correlates and Characteristics to Causes: Thinking About Poverty from a Chronic Poverty Perspective. *World Development*, 33(6), 867-879. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2004.09.013>

Heiskala, R. (2007). Social Innovations: Structural and Power Perspectives. In T. J. Hamalainen & R. Heiskala (eds.), *Social Innovations, Institutional Change and Economic Performance* (pp. 52-80). Cheltenham: Edward Elgar.

Hölsgens, R. (2016). On the importance of power struggles in the diffusion of social innovations. The case of women suffrage in the Netherlands. *European Public Social & Social Innovation Review*, 1(2), 63-72. DOI: <https://doi.org/10.31637/epsir.16-2.1>

Jordan, B. (1996). *A theory of poverty and social exclusion*. Cambridge: Polity Press.

KCE (2008). *Vergelijking van kost en kwaliteit van twee financieringssystemen voor de eerstelijnszorg in België*. KCE Reports 85A. https://kce.fgov.be/sites/default/files/page_documents/d20081027349_0.pdf

Leubolt, B. & W., Romão (2017). Socio-Ecological Innovation in Brazil: The Collective Survival Strategy of the Collectors of Recyclable Material. *Journal für Entwicklungspolitik*, 33(2), 36-57. DOI: <https://doi.org/10.20446/jep-2414-3197-33-2-36>

Martinelli, F. (2012). Social Innovation or Social Exclusion? Innovating Social Services in the Context of a Retrenching Welfare State. In Franz, H.W., Hochgerner, J. & Howaldt, J. (eds.), *Challenge Social Innovation* (pp. 169-180). New York: Springer.

Mathijssen, C. (2010). *Armoedebestrijding op het platteland. Op zoek naar knelpunten en uitwegen. Rapport van literatuuronderzoek, interviews en rondetafel*. CERA.

- Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E. & González, S. (2005). Towards Alternative Model(s) of Local Innovation. *Urban Studies*, 42(11), 1969-1990. DOI: <https://doi.org/10.1080/00420980500279893>
- Mumford, M. (2002). Social Innovation: Ten Cases from Benjamin Franklin. *Creativity Research Journal*, 14(2), 253-266. DOI: https://doi.org/10.1207/S15326934CRJ1402_11
- Novy, A. & Leubolt, B. (2005). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society. *Urban Studies*, 42(11), 2023-2036. DOI: <https://doi.org/10.1080/00420980500279828>
- Oosterlynck, S., Novy, A., Kazepov, Y., Verschraegen, G., Saruis, T., Colombo, F., Cools, P., Cucca, R., Leubolt, B. & Weinzierl, C. (2016). Towards a more effective governance of socially innovative policies – First insights from the case studies [ImPRovE Working Paper 16/11]. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy. http://improve-research.eu/?page_id=37
- Pinch, T. J. & Bijker, W. E. (1984). The social construction of facts and artefacts: or how the sociology of science and the sociology of technology might benefit each other. *Social Studies of Science*, 14(3), 399-441. DOI: <https://doi.org/10.1177/030631284014003004>
- Polanyi, K. (1968). *The Great Transformation. The political and economic origins of our time*. Boston: Beacon Press.
- Royce, E. (2015). *Poverty and power. The problem of structural inequality*. New York: Rowman & Littlefield.
- Rubin, H. J. & Rubin, I. S. (2005). *Qualitative interviewing. The art of hearing data*. Thousand Oaks: Sage Publications Inc.
- Simon, J., Schon, R., Kitcher, H., Millard, J., Carpenter, G. & Ingermann, A. (2014). *Growing the field of social innovation in Europe*. TEPSIE Report. Brussels: European Commission, DG Research. https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2015/04/YOFJ2786_Growing_Social_Innovation_16.01.15_WEB.pdf
- Sinclair, S. & Baglioni, S. (2014). Social Innovation and Social Policy. Promises and Risks. *Social Policy & Society*, 13(3), 469-476. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1474746414000086>
- Tilley, J. (2014). *Toegankelijkheid van de huisartspraktijk: is de drempel ook letterlijk laag?* Gent: Universiteit Gent.
- Townsend, P. (2010). The meaning of poverty. *The British Journal of Sociology*, 61(s1), 85-102. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2009.01241.x>
- Van Garderen, F. (2016, October 21). Wijkgezondheidscentra: 'De scalpel blijkt toch een bijl'. *De Morgen*, 5.
- Vrancken, J. (2001). Unraveling the social strands of poverty: differentiation, fragmentation, inequality, and exclusion. In Andersen, H.T., & Van Kempen, H.T. (eds.), *Governing European Cities* (pp. 71-91). Aldershot: Ashgate.
- Westly, F. & Antadze, N. (2009). Making a difference. Strategies for scaling social innovation for greater impact. *The innovation journal: the public sector innovation journal*, 15(2), 1-19.
- Willems, S. (2005). *The socio-economic gradient in health: a never-ending story? A descriptive and explorative study in Belgium*. Gent: Universiteit Gent. https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/000/922/283/RUG01-000922283_2010_0001_AC.pdf



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

Research Article

The culture of Inno-preneurs vs. human capital investment in developed countries

Mohammed Meri

University of Strasbourg – Laboratoire Sage

Correspondence: mmmeri@unistra.fr; mhdmeri@gmail.com

Abstract: In the age of new technologies and globalization, individual and organizational ideas are different. New ideas and new practical models are developed for socio-economic purposes. The vision of entrepreneurs evolves because the first reflections have been centered on the idea of the individual and his behavior which can only be revealed by him, but companies can concretize new cases of innovation. The term ‘entrepreneurship’ has become a bit old-fashioned; the new style of managerial behavior is called ‘the culture of Inno-preneurs’. This study is based on a theoretical framework and on a conceptual, analytical methodology for tackling the subject of Inno-preneurs in a deep way (concept and definitions, characteristics, leadership, roles in organizations v. entrepreneurship, culture and behavioral spirit of innovation, models, real cases) and finally it proposes a practical model.

Keywords: culture of Inno-preneurs; human capital; development.

Resumen: En la era de las nuevas tecnologías y la globalización, las ideas organizacionales e individuales han cambiado. Nuevas ideas y modelos prácticos son desarrollados con fines socioeconómicos. La concepción sobre los emprendedores ha evolucionado debido a que las reflexiones iniciales estaban fundamentadas en una idea del individuo emprendedor y su conducta que solo él podía revelar, pero ahora las empresas pueden concretar nuevas prácticas de innovación. El término ‘emprendimiento’ se ha vuelto algo anticuado; el nuevo estilo de conducta gerencial se llama ‘la cultura de los inno-emprendedores’. Este estudio está basado en un marco teórico y una metodología conceptual y analítica para abordar la temática de los inno-emprendedores de una forma profunda (concepto y definiciones, características, liderazgo, roles en las organizaciones frente al emprendimiento, cultura y espíritu del comportamiento de innovación, modelos, casos reales) y finalmente propone un modelo práctico.

Palabras clave: cultura de inno-emprendedores; capital humano; desarrollo.

1. Introduction

Scientists and practitioners have proposed multiple concepts and definitions to the theme of innovation + entrepreneurs (or Inno-preneurs) according to their disciplines and approaches as well as their experiences. Entrepreneurship and Innovation are currently concepts that occupy a

central place in the understanding of the development of the economy and contemporary societies. In the age of globalization and the Internet, leaders must explore ways to enable a viable and profound socio-economic transformation to create a prosperous and sustainable future. In recent years, the hybrid term "Inno-preneurs" - the translation of innovative ideas into successful business projects - has been used to express these essential elements of the competitiveness and success of companies, cities, and businesses in country. This term could offer a useful perspective for thinking about socio-economic development. In this way, such a country begins the work necessary to bridge the gap between rich and poor to ensure that the needs of both are considered and those effective solutions and capacities are developed. While innovation requires a process of reflection and action to respond to specific current and future needs, innovation is the metaphorical scheme upon which a developed country is constructed by visualizing something that does not yet exist, working for people who do not know it yet. They want the services and opportunities offered by innovative companies and administrations. People for commercial and societal purposes develop new ideas and new technologies. The vision of innovators and entrepreneurs is changing rapidly, because the initial ideas were very much focused on the idea of the innovator or the individual entrepreneur, the creator of a company and the situation in which he found himself; However, entrepreneurship is not simply a set of behaviors that can be presented not only by individuals, but also by large companies able to invest these ideas in the development of the country and companies. New ideas are launched, and we can see how this is reflected in economic vitality and social life in the broad sense. This is where the innovator focuses on solving business problems, exploring, organizing people, and acting often without full authority.

Le Maire (2013):

"Bill Gates said about the concept of Inno-preneurs: We always overestimate the change that will occur in the next two years and underestimate the change that will occur in the next ten. I believe that the essential relationship between entrepreneurs, innovation and economic activity is evident, but the idea of where entrepreneurs and Inno-preneurs fall is not so relevant because the competitive edges are harder to define and protect, though the online world does speak directly to the notion of creative destruction, whereby, for example, online retailers have used their innovation to beat bricks and mortar retailers."

HEC Montréal (2008) defines "Entrepreneurs are components of (1) Innovation and (2) Creators, techno-preneurs, intrapreneurs, extra preneurs."

Hisrich (1990) in *American Psychological Entrepreneurship* defines "Entrepreneurship is the process of creating, not mind the store but is playful and irreverent." *Dictionnaire Larousse Français* describes: The general and abstract idea that the human mind has of a concrete or abstract object of thought, and which enables it to relate to the same object the various perceptions that it has of it, and to organize its knowledge. Is the right way a business is designed, a general idea and a project?

Termium Plus, The Government of Canada's terminology and linguistic data bank (1992), defines:

"[inno-preneurship] is a roll-up-your-sleeves guide that directs you in conducting fruitful brainstorming sessions and demolishing mental blocks; weeding out the good ideas from the bad, before you blow the bank on them; forming a good team to work with on a project; developing a step plan to bring your innovation closer to reality; documenting your ideas."

Lengsfeld (2019) wrote:

“Inno-preneurship is defined as the teaching and practice of entrepreneurial action aimed at the implementation of new technical organizational or scientific findings into marketable products and services as well as their successful establishment as novelties within the market. The word inno-preneurship refers to the teaching and practice of a certain type of entrepreneurial action that comprises all processes at generating new knowledge, at bringing them on the market and thus at making them accessible to many potential users. At its core, inno-preneurship is about trying innovation into and new source of value creation”.

The Bison Gear & Engineering Corp defines: “Inno-preneur combines creative power transmission and motion control application engineering expertise with product development skills/competencies and a solid business background to enable OEM’s to expedite the successful implementation of creative ideas into new product lines or business entities” (Innovpreneur, 2012).

Beckford Consulting (1992) defines:

“A process through which those with entrepreneurial inclinations can assess their corporate renewal, intrapreneurial. Organizations need to regain their entrepreneurial spirit and release disruptive thinking engagement and motivation as it instills a sense of meaning and purpose in Any organization looking to become entrepreneurial needs to ... allows the creative process”.

EUCIS-LLL 2000 Lisbon Council defines entrepreneurship and intrapreneurship as “the process of uncovering and developing an opportunity to create value through innovation” (EUCIS-LLL, 2000). This definition of entrepreneurship is useful for the emphasis it places upon: ... Of course, higher education can help students develop an entrepreneurial cast of minds.

Morrison (2000) writes creative thinking processes within the context of entrepreneurship education, effectuation, entrepreneurship education, intrapreneurship, creativity.... creative thinking may be defined as "a set of behaviors, attributes and skills that allow to open the mind and know there is a world outside with other cultures.

Le Maire (2013) defines the concept :

“A new frontier of this innovative business model activity could be the idea of sustainability in human resources, and the implications for both innovators and existing businesses. As innovopreneur, or initiator, you must be faster than ever. There is an identifiable relationship between entrepreneurship, inno-preneurship and innovation, and one that can be observed within the economic environment internationally.”

As the Inno-preneurs knows, every “solution” must be taken apart and added to, over and over, as questions arise, especially about socio-economic jurisdiction issues. It is here that the Inno-preneurs vision presents challenges if partnerships and funding have not been identified and deals sealed before collective decisions are made. Inno-preneurship grows into partnerships between innovation managers, economic development managers, government departmental heads, academic institutions, OEMs, SME implementers, the private sector, entrepreneur incubators and venture capitalists or angel funders and to other aspiring Inno-preneurs. In this

way, ideas and funding are spread broadly, encouraging an inno-preneurial mindset - the key to future economic success (Yu-Jen Chen, Karuri-Sebina ,2017).

The main objective of this research is to highlight the concepts of the Culture of Inno-preneurs vs. human capital investment in developed countries.

The sub-objectives are such:

- 1) Introduce the Culture of Inno-preneurs vs. human capital investment in developed countries to address this topic.
- 2) Illuminate applied models of several approaches.
- 3) Propose a New Practical Model for Culture of Inno-preneurs vs. human capital investment in developed countries.

The research addresses the following issues and problematic:

- What are the successful models in applying the Culture of Inno-preneurs vs. human capital investment in developed countries?
- What is the impact of the Culture of Inno-preneurs in human capital investment in developed countries?
- How to develop and implement a practical model of the Culture of Inno-preneurs vs. human capital investment in developed countries?

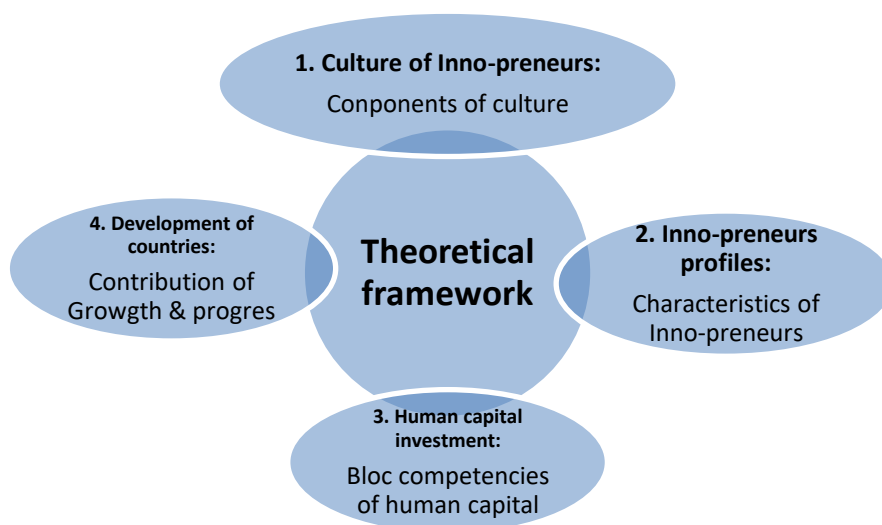
2. Methodology

To complete this research, we followed an exploratory, comparative, and qualitative methodology, by studying and analyzing theoretical and practical studies and research already done on the subject and making extracts from their results in order to approach the subject and add a scientific contribution to this field. The studies mentioned and analyzed have rich content (concepts and models), which was oriented towards and enriching this research.

3. Theoretical Framework

The theoretical framework and the hypothesis of research are schematized as the following:

Figure 1. Theoretical framework.



Source: Produced by the author.

4. Inno-preneurs' characteristics

The entrepreneur is a pioneer of sorts. Their job is to create a sustainable and a profitable business by discovering markets that need serving. Usually, this would be in the form of a problem encountered or perhaps an unfulfilled market needs or a gap in the market. In such a circumstance, the entrepreneur endeavors to provide a solution. This could mean coming up with new (or better) products and services that fulfill the need foreseen by the entrepreneur. A business model is then created; this could require establishing a team, enterprise, or company to ensure business operations run smoothly. This can make entrepreneurship a risky venture to undertake. Market uncertainties, limited resources and even, personal capability contribute to making entrepreneurship a hard marathon of uncertainty and risk. And of course, there's also competition. It is no surprise that the main challenge faced by entrepreneur is how to do it better. How to make one's product stand out and provide better value than competitors? Emulating competitors or following existing methods will not result in a distinctive business. It simply produces 'me too' products. Similarly, repeating methods while expecting better results is counterproductive. Hence, the question: if the entrepreneur desires progress, what can they do? We have an answer. They could embrace change as a positive and could adopt an innovative mindset. We call this being an 'Inno-preneurs' (Hello-world, 2016).

The trait of innovativeness is an inclination to create a positive change to the way things are. For the Inno-preneurs, this means seeing the status quo as malleable, not fixed. Change is a good thing with positive outcomes. As a result, the Inno-preneurs comes up with ideas that enhance an existing product, system, or process. For the entrepreneur, adopting the Inno-preneurs mindset can be a powerful business definer. It enables one to create better solutions, improve products and services, and creatively solve problems. Applied to a business, it can result in products with impact, higher value, and a competitive edge. Alternatively, the Inno-preneurs mindset can be used optimize a company's operations. Previous practices can be improved on for a more conducive working environment. Teams can be managed more effectively, fostering cohesiveness with higher productivity. (theinnopreneurs.com,2016).

Metrix Research explains: "The list is endless on what the Inno-preneurs mindset can do for the entrepreneur. A positive game changer, the Inno-preneurs mindset can help entrepreneurs improve the way their business is conducted. And it can be learned" (Metrix Research. The Entrepreneur, s Journey)

INNO-PRENEURS is a yearly contest hosted by Lemon Ideas. It is much more than a conventional B-plan contest. It is a national level platform that encourages individuals, students, and professionals to bring ideas and innovations for others to know.

4.1 Inno-preneurs = Innovation + Entrepreneurs

Inno-preneurs are entrepreneurs who wish to grow altitude wise tasks of different levels of abstraction and specificity. At the highest altitude, you are asking the big questions:

Table 1. The big questions of highest altitude of Inno-preneurs.

Questions	Description
1	What are we doing technology wise?
2	What are we doing to increase user experience?
3	What is the next innovation we will bring to the table?
4	What are the small things we are doing which is making a big impact?
5	At the lowest altitude, you are looking at on-the-ground operations: Did we convert the client?
6	What about the margins?

7	How much did we make with the last sale?
8	How many registrations we did last month?

Source: City University of Hong Kong, 2017.

Inno-preneurs is divided into 4 preliminary rounds prior to the Grand Finale. The top 3 winners of these rounds will be promoted to the Grand Finale. These rounds are:

Table 2. The 4 preliminary rounds of inno-preneur.

Orange Round	Green Round
White Round	Chakra Round

Source: India's Most Happening, 2018.

4.2 Inno-preneurs: Leader in Organizations

As an Inno-preneurs leader, being anticipative rather than simply agile is the key to today's leaders. Make the future more visible by:

- Examine the nature of cyclical changes (e.g., stock market cycles) versus linear changes (e.g., changes in music consumption).
- Identify the difficult trends that will occur (for example, how people watch television).
- Look outside your industry for the solutions you need, it is preferred.
- Focuses on harnessing innovation, technology and lessons learned from outside your industry (Innovpreneur, 2012).

Innovpreneur explains decisions by five quick steps:

- 1) Embrace fact-based decision-making
- 2) Think like a Dr. by diagnosing the problem
- 3) Start with questions – not answers
- 4) Collect data
- 5) Then, make decisions (Innovpreneur, 2012)

Innovpreneur explains the 3 C's of disruption and innovation by the CEO of Mandalay Entertainment (Golden State Warriors NBA team and LA Dodgers major league baseball). They are:

- 1) Culture (risk tolerance)
- 2) Collaboration (execution on ideas)
- 3) Curiosity (the driver of reinvention) (Innovpreneur, 2012)

At the same time, Innovpreneur, explains who an innovation leader and intrapreneurship careers are, and what innovators can learn from a case study based on Gatorade. Interestingly, innovation flowed from Bangladesh in an example of innovation flowing "uphill" from developing countries. The most interesting steps are:

- 1) Globalization
- 2) Designing global products for local markets from scratch
- 3) And finally, level with reverse innovation (Innovpreneur.com, 2012)

Marla Gottschalk suggests four ways to tackle the challenge. As organizations grow, they become less flexible and nimble:

- 1) Leaders should embrace different perspectives
- 2) Sharing information with the right people (versus just collecting it)
- 3) Tap the knowledge of those around you (employees are a good start)
- 4) Maintain the ability to swarm (assemble quick teams) (Innovpreneur.com, 2012)

4.3 Role of Inno-preneurship in Organizations

Inno-Preneurship plays a significant role in the social and economic development of any nation. Historical facts show that Inno-preneurs are the engines of economic growth. They have been and continue to be critical contributor to the economic growth through their leadership, job creation, competitiveness, productivity, and formation of new industry and services ventures (Kuratko, Morris & Schindehutte, 2015). According to Berna (1960) Entrepreneur is the organizer of society's productive resources. Thus, every entrepreneur plays a crucial role in the organization and use of society's productive sources. He procures and allocates the physical, human, financial, technological, and informational resources, in the best interest of all the sections of the society.

4.4 Entrepreneurship and innovation

Heller in Benoît Lévesque et al (2008) asks a more basic assertion that we should simplify our language in speaking about innovation and focus on the reducing the delineation between innovation (new) and core (old) business and ideas. She points out "Creativity, clarity of purpose and social responsibility should never be someone 'thinking beyond their job description.' In fact, only when it is their job description will we see lasting change, happier employees, and healthier companies" (Lévesque, 2008).

The distinction between entrepreneurship and innovation is slightly off in today's world, the key entrepreneurial activity is innovation; not separating the two as distinct entities. The two are contingent upon one another as entrepreneurs make innovation happen, it might be simpler to suggest that entrepreneurs are the innovators (Inno-preneurs) in terms of behavior. The term entrepreneurship has become slightly old-fashioned, as it seems to cover a huge range of activities, and a huge range of people and organizations, it has become a trend/style. This almost makes the term entrepreneur redundant, as it now be many things; it may be even useful to set a distinction between entrepreneurs as people, and entrepreneurial style activities that are more engaged in businesses. Entrepreneur, Inno-preneur, HRpreneur, Financepreneur etc... (Le Maire, 2013).

4.5 Passion and Spirit of Innovation

Passion is a real driving force that contributes to personal and professional growth. It is an intense and irrational affection, which lives and cannot be explained rationally. That said, being passionate does not mean, by nature, being talented, yet passion provides the strength, motivation, and courage to go to the unknown. Being passionate about something can you find the time and the means to learn and try constantly? Passion makes you dream at the same time of being scared, questions jostle in your head, and it is quite normal, it is not easy to leave the frame or the box, to do not like the others and to venture in search of talent and its business potential.

Here are some steps to help people turn passion into business in the workplace. There are six steps to transform passion into business innovation such as:

- 1) Identify what you are passionate about: Flaubert Gustave (1821-1880), a French writer, considers that "to have a talent, you have to be convinced that you have some".
 - Identify your talent or passion is the first step.
 - Document yourself: by reading, watching videos, or listening to radio shows on topics that interest you; Go to others, discover, test, participate in introductory workshops, go to different places, and interact with people very different from you.
- 2) Developing Self-Confidence: Self-worth is built over time, and with every step you take to achieve your passion, your project builds and builds the confidence you need.

- 3) Be creative: To do something different, to be creative is to be unique. Creativity is not just for artists or inventors, it is about each of us in our daily lives, in the way we see things and those with which some people face situations.
- 4) Follow the trends: look for inspiration, be trendy and considerate trends and fashion and their evolution.
- 5) Test the products: Test similar products/services that are marketed for a better knowledge of its technical specificities. Test your products: taste, try, use... depending on the nature of your product by the public concerned.
 - Valuing your talent: To have a remarkable and aptitude in an intellectual or manual field and to be gifted is an infinite and inexhaustible resource. To exploit it to its true value can only create wealth and value for you and the others (Inno-preneurs.com,2017).

4.5.1 An Inno-preneur: A Success in Business and Life

According to Mootee (2013), these enterprising people align their passion with corporate objectives to identify new ideas and create significant value to help grow the organization. Design Thinking for Strategic Innovation presents a framework for design thinking that is relevant to business management, marketing, and design strategies and provides a toolkit to apply concepts for immediate use in everyday work.

Corporate inno-preneurship requires the following attributes:

Table 3. Attributes required by corporate inno-preneurship.

Attributes	Description
1	A leader that are comfortably to act without authority
2	A design thinker that enjoys solving complex business challenges with limited information
3	A manager who understands his everyday job is to resolve dilemmas and not just dreamers
4	An explorer who can navigate even there are changes in scenarios
5	An organizer who can manage people and resources in an agile manner. Every company needs a few of these to achieve innovation-led growth

Source: Mootee, 2013. Adapted by author.

Shinu Anna Abraham et al. (2013) propose some questions about innovation and Inno-preneurs such as:

- 1) Why Innovation is so Hard for Leaders: Most business leaders do not understand what makes innovation so different from everything else they do at work – and they have not adjusted their behavior to accommodate these differences.
- 2) How to Find Champions of Innovation Among Your Ranks: The search for an innovation champion often begins internally for someone who is a confident leader comfortable working in an unstructured environment, capable of thinking creatively and a genuinely good listener.
- 3) Mural.ly, A Stunning Wall in Which to Grow Ideas Together: Mural.ly is a new web-based application that lets you create your own virtual bulletin board, posting and arranging inspiring images, notes and more to spur your imagination. It also enables small teams to collaborate on murals, bringing a new dimension to team creativity.
- 4) Sparks and Experiments: The Right Way to Manage and Execute Side Projects: There are clients to serve, deadlines to make. One ad agency has come up with a clever process to capture ideas, identify the best ones and conduct creative experiments.

- 5) How Smart Companies Welcome and Anticipate Creative Friction: All firms have strategies and cultures. But sometimes the quickest and surest way to gain valuable insight into their fundamentals is by asking, "What's the most important argument your organization is having right now?" (Shinu Anna Abraham et al., 2013).

4.5.2 Behavior of the Inno-preneur

Inno-preneurs is a national level platform that encourages individuals/ students/ professionals to bring ideas, innovations to the platter for others to devour. This figure shows below the behavior of Inno-preneur.

Figure 2. The behavior of the Inno-preneurs.



Source: womeninfoocus.com

4.5.3 The Culture of Innovation

Innovation culture can be defined as the set of habits, behaviors, codes, images, and myths shared by members of an organization related to innovation. To describe this culture, there are three analogies are possible:

- 1) Culinary: what ingredients for an innovation culture?
- 2) Environmental: what is an innovative ecosystem?
- 3) Organic: what is the DNA of an innovative organization?

The ingredients of the innovation culture. Dobni (2008) proposes four ingredients to observe to describe an innovation culture:

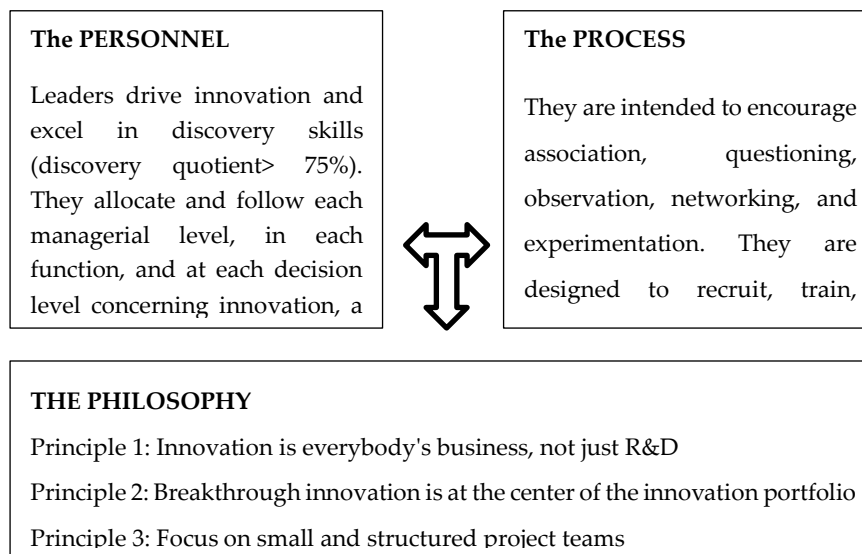
Table 4. The four ingredients that describe a culture of innovation.

Ingredient	Description
1	The intention to innovate is measured on two levels: <ul style="list-style-type: none"> • Identification of innovation in the structure, strategy, and processes. • Employee engagement in innovation.
2	The favorable framework, which manifests itself via: <ul style="list-style-type: none"> • Organizational learning ability. • Creativity, freedom, and empowerment of employees.
3	Operators' behavior, which must reveal two points of interest: <ul style="list-style-type: none"> • A "market" orientation, including knowledge of products, customers, and competitors. • A "value" orientation, to improve the product for customers.
4	The context of implementation, which should allow the rapid implementation of good ideas.

Source: Dobni, 2008.

The DNA of the innovative organization in the living world carries all the characteristics of a living being.

Figure 3. The three components of innovative culture.



Source: Christensen, Dyer and Gregersen, 2013. Adapted.

4.5.4 The Culture of Innovation in the 21st Century

Now is the time for collaborative, diverse and intercultural innovation for multiple, diverse, and globalized markets. At the external level of the company, it is necessary to recognize that the value of an innovation project is positively influenced by the (ordered) increase of the number of partners and the fact that they come from horizons and different cultures. This new paradigm comes first and foremost from a change of mind with the key words 'openness to diversity in the process of innovation' (Paun, 2012).

4.6 Model for the Culture of Innovation

This model presents components working in a complementary and successive manner such as:

Figure 4. Culture of Innovation Model.



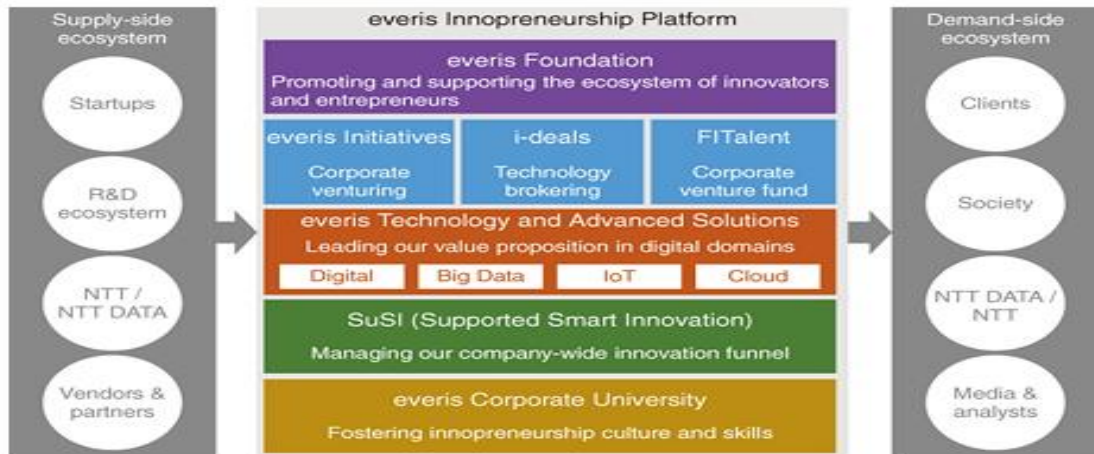
Source: Davies and Buisine, 2017.

4.7 The Models of Inno-preneurs

4.7.1 Inno-preneurship Platform Model

This model shows the inno-preneurship platform based on a supply-side ecosystem and demand-side ecosystem.

Figure 5. The inno-preneurship platform.

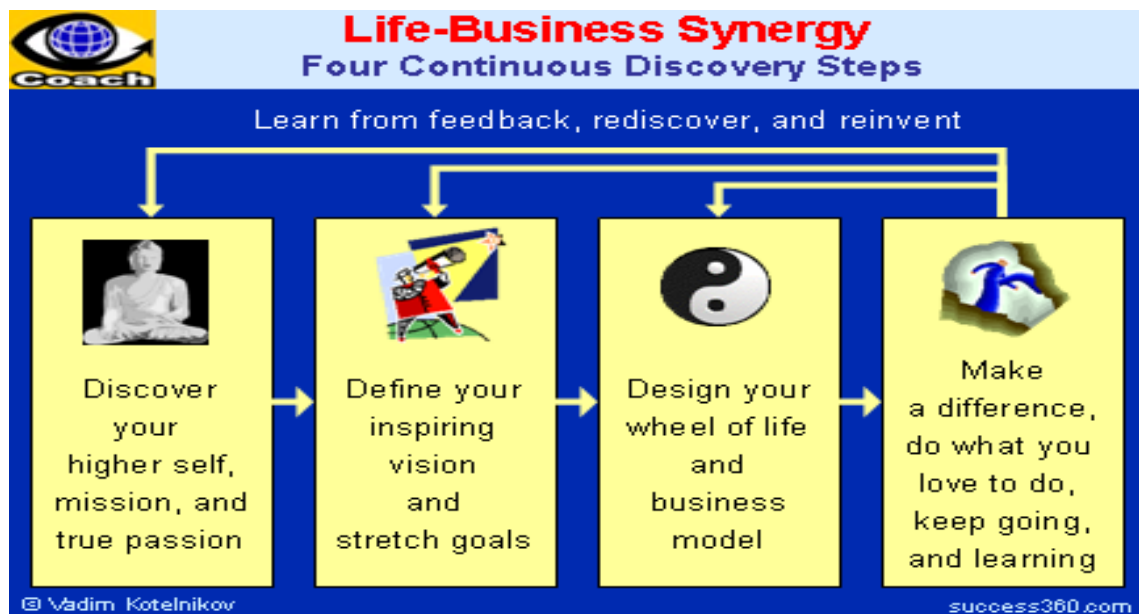


Source: Alba, 2016.

4.7.2 Inno-preneurs Steps Model

This model shows the steps of inno-preneurship achieved through 4 steps: Discover, Define, Design, Make a difference.

Figure 6. The Inno-preneurship steps model.



Source: Kotelnikov.Vadim ; Life-Business Synergy,http.

5. Results

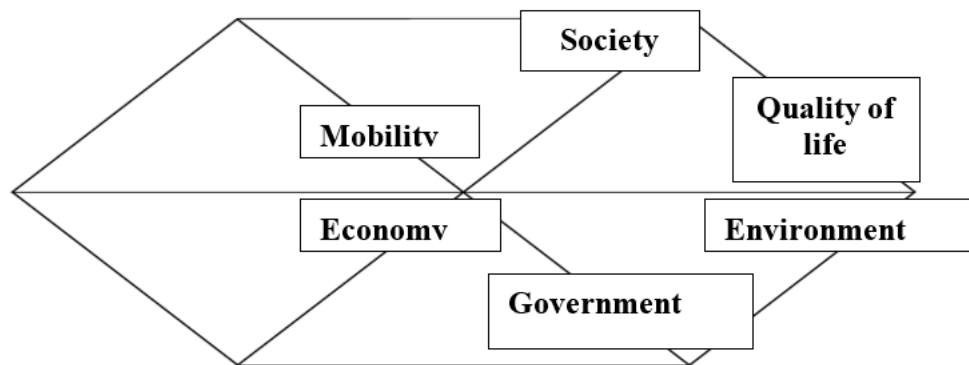
5.1 Case: Inno-Preneuship as a Smart City (Singapore)

The case of (smart city) is an exemplary case to present, to show the roles of migrant Inno-preneurs and their human capital to achieve sustainable development, this is the case of Singapore.

5.1.1 What is a Smart City?

Even while the concept of smart cities has been largely linked to digitalization and ICT, Boyd Cohen's 2014 article in 'Fast Company' showed that the top 10 cities around the world that are doing the best are embracing the future by focusing on improving technology, equality, sharing and civic participation. "For many years, the push to create smarter cities was led by technology companies looking for uses (and buyers) for their products," Boyd writes, adding that "in recent years, cities have begun to think more holistically about what being a smart city could mean, and have innovated new ways to modernize how a city serves its citizens". Clearly, while tech is a vital part of smart cities in this era of digital disruption, Inno-preneurs-led transformation is most likely to use technology as a base from which to generate the ideas shared by partners, entrepreneurs and private enterprises to create cities that take socioeconomic factors, human rights and care, and business and job creation into consideration. Truly smart cities have the potential to be breeding grounds for entrepreneurship, the cornerstone of economic growth. The figure below explains the model of smart city which is composed of (6) components; harmonious, interactives, and complementary each other's: Society, Quality of life, Environment, Government, Economy, Mobility.

Figure 7. Smart Cities business model.



Source: Yu-Jen Chen and Karuri-Sebina, 2017. Adapted.

While innovation requires a thinking and doing process that leads to meeting specific current and future needs, inno-preneurship would be the metaphoric blueprint on which a smart city is built by visualizing something that does not yet exist, working for people who don't yet know that they want the services and opportunities a smart city provides.

The "smart city" has typically been defined as one that uses information and communication technologies (ICT) to create critical infrastructure and public services that are more affordable, accessible, interactive, and efficient. (Yu-Jen Chen & Karuri-Sebina, 2017). A smart city, therefore, is not merely one that looks good and functions efficiently, it is one that uses technological innovations to empower people to live more fulfilled lives within their contexts.

5.1.2 *Inno-preneurs / Partners VS Smart City*

Where city innovation managers and economic development managers work together, implementation of the necessary infrastructure and strategies will likely be easier and more beneficial to all parties, particularly where they adopt viable business models already successful in the private or civic sectors to promote inno-preneurial collaboration.

5.1.3. *The case of Singapore City*

It must be noted here that, in the case of Singapore, the government's National Research Foundation is working together with private-sector firms, universities and other government departments, highlighting the importance of overall buy-in from all stakeholders. Reliable funding from governments and from the private sector is the foundation of the critical sustainability on which nations' competitiveness and future preparedness rest. And reliable knowledge from all four sectors; public, private, civic, and knowledge; is the bedrock that ensures contextual relevance and inclusion.

5.1.4. *Inno-preneurs of Singapore City*

Striving to be the world's first smart city—and well on its way—Singapore's Smart Nation programme was launched by Prime Minister Lee Hsien Loong in late 2014. According to a 2015 article published in *The Economist*, chances of 'smart city' status were remote in 1965 when, as a small and underdeveloped newly independent country, it had a population of relatively recent immigrants with little-shared history and no natural resources to speak of. It is noted that three key drivers made the difference between the Singapore of 1965 and the economically successful powerhouse it is now.

1. Firstly, its harbor and strategic location at the mouth of the Malacca Strait made it an important route for maritime traffic.
2. Secondly, the country's first Prime Minister, the late Lee Kuan Yew, welcomed foreign trade and investment, and global corporations found it to be a natural hub where they were encouraged to prosper and expand, thereby creating jobs.
3. Thirdly, the government was kept small, efficient, and honest and is regularly rated very highly in surveys of ease of doing business. While some have raised personal privacy issues regarding Prime Minister Loong's Smart Nation programme (and these are indeed important issues begging consideration in any democratic country), the innovations on which Singapore is pinned are largely designed for a better quality of life and monitoring by those in a position to quickly take care of services that falter. One such example is sensors deployed by private firms in publicly managed elder-care homes that will alert the family if individuals are not moving as they regularly do and even record bathroom use in an attempt to monitor general health. This would mean quicker action by families and healthcare practitioners, thus, reducing suffering.

Singapore's Minister for Foreign Affairs, Vivian Balakrishnan, FRCS, is also the Minister-in-charge of the Smart Nation Programme Office and asserts that the programme is about action and the conducting of trials across many sectors, focusing on "areas with high impact on residents and citizens. In any country, this naturally requires partnerships with various government departments, as well as the corporate and private sectors. Included in these partnerships are partner-accessible divisions that share resources and innovate, collecting data to pre-empt service delivery failure and seamlessly implement new systems as technology becomes available. Though the term "smart city" sounds high-tech and wealthy, it is imperative that any truly smart city across the globe considers the needs of the poor, under-educated and possibly tech challenged. Often, app developers forget this sector, but Inno-preneurs understand the importance of the overall equality of opportunity.

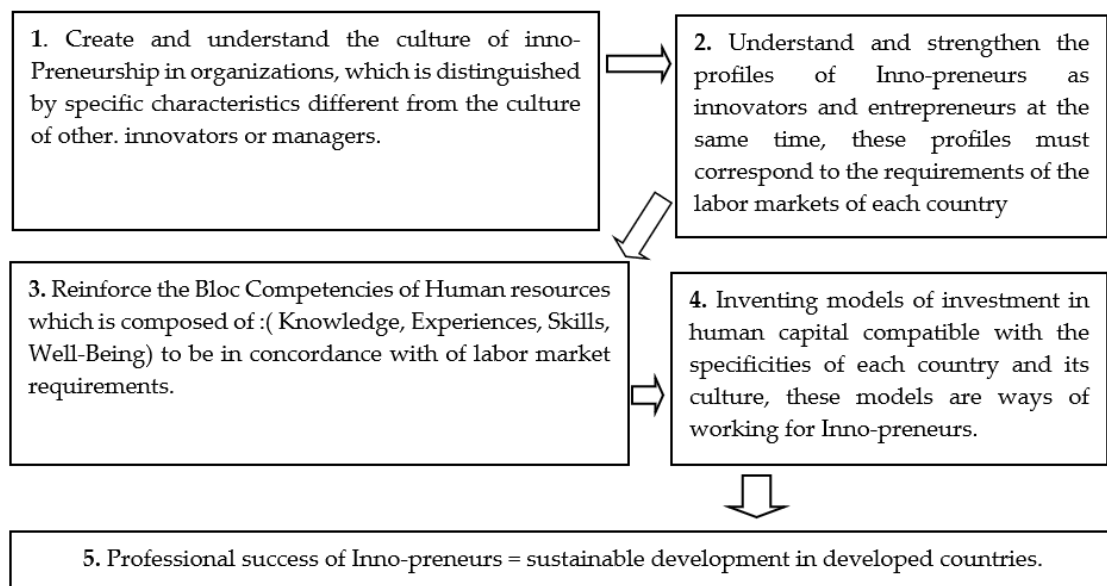
A city that endorses inno-preneurship is one that provides inclusive services and facilities to its full populace, while innovation requires a thinking and doing process that leads to meeting specific current and future needs, inno-preneurship would be the metaphoric blueprint on which a smart city is built by visualizing something that does not yet exist, working for people who don't yet know that they want the services and opportunities a smart city provides.

Inno-preneurship grows into partnerships between innovation managers, economic development managers, government departmental heads, academic institutions, OEMs, SME implementers, the private sector, entrepreneur incubators and venture capitalists or angel funders and to other aspiring Inno-preneurs. In this way, ideas and funding are spread broadly, encouraging an inno-preneurial mindset - the key to future economic success (Yu-Jen Chen & Karuri-Sebina, 2017).

5.2. Practical proposed Model

The proposed practical model is a contribution to the theoretical research and practical work already done in this topic. The process to apply the model needs successive steps such as:

Figure 8. Proposed practical model.



Source: Produced by the author.

6. Conclusions

Entrepreneurship is not just a set of behaviors that can be exhibited not only by individuals, but also by large companies with the capacity to invest and achieve innovation continuously. New ideas and practices are launched which have an impact on economic and social vitality at large. At this point, the Inno-preneurs must solve problems of economy and society, culture and even the organization of the company, explore, organize people, and often act rigorously.

Therefore, the culture of Inno-preneurs and their innovative practices contribute to the development of developed countries by:

1. Invent new innovative models in all sectors of economies and societies,
2. Strengthen the competencies of Inno-preneurs leaders in companies and administrations,

3. Promote the capacities of passion and encourage the spirit of innovation of individuals and organizations,
4. The role of university institutes and faculties must be changed to include entrepreneurship and its culture in their programs,
5. Innovation as a smart city (Singapore) is a very good example of the culture of innovation in all countries.

Finally, this research is a scientific and practical contribution to be developed and deepened by scientists and practitioners in the field of inno-preneurship, as well as in entrepreneurship. At this level, researchers are invited to carry out more in-depth research in this area.

References

- Abraham. Shinu Anna, et al (2013) *Connections and Complexity: New Approaches to the Archaeology of South Asia*, (Walnut Creek, CA: Left Coast Press, 2013), ISBN 978-1-59874-686-0, 430 pp.
- Alba, M. (2016). Everis and the Next Generation of Digital. *NTT Technical Review*, 14(10), 1-5.
- Barrus, D. (2012). 3 Keys Leaders Can Use To See The Future [Blog post]. Innovpreneur. Available at: <http://innovpreneur.com/?paged=2>
- (2012). Inspiring Innovation: Three Ways to Make Unstructured Time Work [Blog post]. Innovpreneur. Available at: <http://innovpreneur.com/?paged=2>.
 - (2012). Applying design thinking to your life [Blog post]. Innovpreneur. Available at: <http://innovpreneur.com/?paged=2>.
 - (2012). Applying design thinking to your life [Blog post]. Innovpreneur. Available at: <http://innovpreneur.com/?paged=2>.
 - (2012). Who should be an Intrapreneur? [Blog post]. Innovpreneur. Available at: <http://innovpreneur.com/?paged=2>.
 - (2016) Who should be an Intrapreneur? [Blog post], Available at: <http://theinnopreneurs.com/2016/07/19/hello-world>.
 - (2017). Vivre de sa passion en 6 étapes, création d'entreprendre, entrepreneur, entrepreneuriat, Innopreneurs [Blog post]. PME, STARTUP. Available at: <http://innopreneurs.com/vivre-de-passion-6-etapes/>
- Beckford Consulting (1992). A Process for the Entrepreneurial Decision? Entrepreneurship, Innovation and Change. Available at: [A-Process-for-the-Entrepreneurial-Decision.pdf](http://beckfordconsulting.com/A-Process-for-the-Entrepreneurial-Decision.pdf) (beckfordconsulting.com).
- Benoît Lévesque. (2008). creativity and innovation: proposal for program that gives the social actor a central role in the fight against exclusion, texte produit pour la commission Européenne dans le cadre du projet social polis, avec la collaboration de Ping Huang (2008).
- Berna, J. J. (1960). *Industrial entrepreneurship in Madras state*. Asia Publishing House. The Bison Gear & Engineering Corp (2008). Available at: innopreneur.wordpress.com/2008/07/21/inno-preneur-defined
- Christensen, C., Dyer, J., & Gregersen, H. (2013). *Le gène de l'innovateur: Cinq compétences qui font la différence*. Montreuil: Pearson. City University of Hong Kong. (2017). Tea Gathering of Inno-preneurs' Friday (17th Mar 2017).
- Davies, M. & Buisine, S. (2017). La culture d'innovation dans les organisations française. *Technologie et Innovation*, 2, 1-12. DOI : <https://doi.org/10.21494/ISTE.OP.2017.0160>

Dobni, C. B. (2008). Measuring Innovation Culture in Organizations: The Development and Validation of a Generalized Innovation Culture Construct Using Exploratory Factor Analysis. *European Journal of Innovation Management*, 11(4), 539-559. DOI: <https://doi.org/10.1108/14601060810911156>

EUCIS-LLL Lisbon Council. (2000). EUCIS-LLL- position_ Entrepreneurship - mindsets. Entrepreneurship and higher education: an employability perspective.

Filion, L.J. (2008). *Defining the Entrepreneur Complexity and Multi-Dimensional Systems Some Reflections* [Working Paper]. Rogers-J.A.-Bombardier Chair of Entrepreneurship, HEC Montréal.

Hello- world (2016). Who are the Inno-preneurs? July 19, 2016, theinnopreneurs.com /2016/07/19/hello-world.

Hisrich, R. D. (1990). Entrepreneurship/intrapreneurship, *American Psychologist*, 45(2), 209-222.

Inno-preneurs. (2018). India's most happening-project-ideas competition, 4th Edition. Inno-preneurs 2018 launches by Lemon Ideas. Available at: <https://www.innopreneurs.com>

Jeff Yu-Jen Chen, J. & Karuri-Sebina, G. (2017). Innopreneurship: the foundation of the truly smart city. *Leadership Magazine*.

Kotelnikov.Vadim: Find harmony and happiness in your life and business. Life-Business Synergy,<http://kotelnikov.biz/index.html>

Kuratko, D., Morris, M. H. & Schindehutte, M. (2015). Understanding the dynamics of entrepreneurship through framework approaches. *Small Business Economics*, 45(1), 1-13. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11187-015-9627-3>

Lengsfeld, J. (2019). *Digital Era Framework*. Available at: joernlengsfeld.com

Le Maire, N. (2013). Entrepreneurship-Innopreneurship-and-Innovation, *Human Resources Global Ltd*.

Larousse. *Dictionnaire Français Larousse*. Available at : <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/concept/17875>.

Lévesque, B. (2008). Le potentiel d'innovation et de transformation de l'économie sociale : quelques éléments de problématique. *Interações (Campo Grande)*, 9(2),191-216. DOI : <https://doi.org/10.1590/S1518-70122008000200008>

Metrix Research. The Entrepreneur' s Journey, <https://www.metrix.com.my/>.

Mootee. I. (2013). *Design Thinking for Strategic Innovation: What They Can't Teach You at Business or Design School*. New Jersey: Wiley.

Morrison, A. (2000). Entrepreneurship: What triggers it? *International Journal of Entrepreneurial Behaviour & Research*, 6(2), 59-71. DOI: <https://doi.org/10.1108/13552550010335976>

Paun, F. (2011). The Demand Readiness Level Scale as New Proposed Tool to Hybridize Market Pull with Technology Push Approaches in Technology Transfer Practices. In Audretsch, D., Lehmann, E., Link, A., Starnecker, A. (eds.) *Technology Transfer in a Global Economy. International Studies in Entrepreneurship* (353-366) Boston: Springer.

Shaun. Abraham son & al. (2013). Why Should You Become an Inno-preneur? *Innovation Management*.

TERMIUM Plus®, the Government of Canada's terminology and linguistic data bank (1992) Economy Subject. Available at: <https://open.canada.ca/data/en/dataset/94fc74d6-9b9a-4c2e-9c6c-45a5092453aa#wb-auto-6>

Vaileanu, I. (2017). Culture Française : Culture d'Innovation du XXIe Siècle [Blog post]. Interview Francophone. Available at: <https://www.interviewfrancophone.net/post/culture-franaise-culture-d-innovation-du-xxie-siecle>

Womeninfocus.com.<https://www.womeninfocus.com.au/t5/tkb/articleprintpage/tkb-id/LeadershipTKB/article-id/1370>.



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

Research Article

¿Qué distingue a los laboratorios de innovación? Análisis de las características con base en tres estudios de caso latinoamericanos

What distinguishes innovation labs? Analysis of the characteristics based on three Latin American case studies

Cristina Galindez¹, Alejandra Núñez¹

¹Laboratorio Nacional de Políticas Públicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE

*Correspondence: alejandra.nunez@cide.edu

Resumen: En los últimos años se han multiplicado los laboratorios de innovación en el sector público. Varios estudios han ofrecido tipologías o formas de clasificación, así como principios guía para entender su misión y actividades. En este trabajo, se retoma la teoría de la administración pública para, en primer lugar, señalar las diferencias entre los laboratorios y los think-tanks y las consultorías, y, en segundo, se hace un análisis de las características de tres laboratorios ubicados en Argentina, Chile y México para identificar aquellas que resultan distintivas. Entre ellas se encuentran el desarrollo de políticas públicas más colaborativas y centradas en los ciudadanos, la captación de talento humano especializado y el uso de metodologías mixtas para la resolución de problemas públicos. Hacia futuro, el reto es lograr la sostenibilidad de los laboratorios, tanto en términos de su relevancia para la hechura de políticas, como financiera.

Palabras clave: innovación pública, laboratorios de innovación, co-creación, inteligencia colectiva, think-tanks.

Abstract: Innovation laboratories in the public sector have multiplied in recent years. Several studies have offered typologies or forms of classification and general principles of their mission and activities. In this work, we take advantage of the theoretical developments of public administration to, in the first place, point out the differences between laboratories and think tanks and consultancies, and, secondly, to analyse the distinctive characteristics of three laboratories located in Argentina, Chile and Mexico. These include the development of more collaborative and citizen-centered public policies, the recruitment of specialized human talent and the use of mixed methodologies for the resolution of public problems. Towards the future, the challenge is to achieve the sustainability of laboratories, both in terms of their relevance to policy and financial mischief.

Keywords: public innovation, laboratories, co-creation, collective intelligence, think-tanks.

1. Introducción

Los gobiernos enfrentan el reto de desarrollar soluciones a problemas cuya complejidad trasciende sus fronteras geográficas y administrativas. En el marco de la innovación esto implica alinear intereses, plantear definiciones conjuntas y diseñar iniciativas que reconozcan las necesidades y las perspectivas entre distintos sectores, territorios y niveles de gobierno.

Desde hace más de dos décadas, los laboratorios de innovación pública se han vuelto un elemento frecuente en el paisaje de las administraciones públicas de todo el mundo. El crecimiento de los laboratorios de innovación ha sido exponencial, Rodríguez y Grandinetti (2018) identificaron 105 casos en el mundo, mientras que Fuller y Lochard (2016) reportaron 65 laboratorios en los países miembros de la Unión Europea. Algunos han logrado consolidarse y ser reconocidos como pieza indispensable en los procesos de política pública, mientras que otros han tenido campos de acción acotados o se mantienen relativamente aislados del resto de la administración pública. En otros casos, lamentablemente, han tenido una vida efímera.

A pesar de ser un fenómeno reciente, en el estudio de los laboratorios de innovación existen múltiples enfoques. Los más frecuentes han sido desde una perspectiva organizacional (Puttick, Baeck y Colligan 2014; McGann, Blomkamp, y Lewis 2018; Tönurist, Kattel y Lember 2017); se encuentran también las investigaciones que buscan establecer tipologías para su estudio (McGann et al. 2019), a través de diferentes variables entre las que se encuentran su tamaño, sus fuentes de financiamiento, los métodos que emplean (Lee y Ma, 2020) y su foco de actuación (Guaipatin et al., 2013; Rojas-Martín y Stan, 2020). Un enfoque reciente distingue a los laboratorios de innovación pública de los think-tanks y las empresas de consultoría (McGann et al., 2019). En contraste, son menos frecuentes los estudios desde las ciencias políticas (McGann et al., 2018) y la Administración Pública. Además, la investigación se ha concentrado en el análisis de su surgimiento, modelos y actividades en Europa y Norteamérica, con una notable carencia en el análisis de los casos latinoamericanos (Ferreira y Botero, 2020).

El artículo analiza los aspectos que han favorecido la permanencia e impulsado la posición estratégica de los laboratorios de innovación en el sector público, más allá de los aspectos descriptivos y normativos que típicamente aparecen en la literatura del tema. Este estudio parte de la revisión de los argumentos teóricos desde la Administración Pública y analiza y contrasta tales hipótesis con base en tres casos que forman parte de la Red Iberoamericana de Laboratorios de Innovación, localizados en Argentina, Chile y México. Estos casos presentan elementos característicos de los laboratorios de innovación pública: ofrecen una gama de servicios a través de la co-creación; facilitan la interrelación de actores entre distintos sectores económico y sociales y posturas diversas; y responden a los paradigmas actuales en la Administración Pública. El papel de los laboratorios como espacios de co-creación de políticas, servicios e intervenciones es una de las contribuciones que el análisis de los mencionados casos permite identificar como un factor diferenciador frente a otro tipo de organizaciones similares.

En suma, a partir de la revisión de casos se pretende identificar las características que coadyuvan a que los laboratorios sean un elemento clave que articula las necesidades de actores colindantes de distintos niveles de gobierno. Los laboratorios funcionan como facilitadores del desarrollo de estrategias de innovación social, a través de procesos colaborativos entre actores quienes a pesar de tener problemáticas en común carecían de un espacio conjunto estructurado y de mecanismos sistemáticos de interacción.

2. Marco teórico

2.1 Paradigmas de la administración pública y el surgimiento de los laboratorios de innovación en el sector público

El surgimiento y la consolidación de los laboratorios de innovación indican un cambio hacia modelos de gobernanza que reconocen la necesidad de innovar incorporando procesos de co-

creación deliberativos que generen valor público a la sociedad (McGann et al., 2019; Brandsen y Honingh, 2016; Zurbriggen y González-Lago, 2014; Guaipatin et al., 2013, Ansell y Gash, 2007). Estos cambios corresponden a condiciones que ha enfrentado el sector público en las últimas décadas y que pueden resumirse en cuatro dimensiones de la crisis de los estados de bienestar: la crisis fiscal del Estado; la poca eficiencia de las formas legalistas y sobreburocratizadas para enfrentar problemas sociales cada vez más complejos; la crisis de legitimidad de los regímenes autoritarios frente a una sociedad cada vez más crítica, demandante y democrática; y la globalización que destaca la interdependencia internacional con el consecuente aumento en la complejidad de los problemas sociales (Aguilar, 1989 y 2006; Cabrero, 1995; Pardo, 2004; y Velasco Sánchez, 2010).

Además, ante la capacidad y la eficacia limitadas del gobierno, surgieron dos paradigmas de reforma al sector público que apoyan el surgimiento de laboratorios de innovación en el ámbito gubernamental. Por un lado, la Nueva Gestión Pública que fomenta la introducción de fuerzas competitivas en la prestación de servicios públicos y promueve la utilización de técnicas y herramientas que hasta ese momento sólo se utilizaban en el sector privado, -como el diseño centrado en el usuario-, así como el aumento en la contratación de servicios que previamente eran realizados por el Estado a proveedores privados y organizaciones no gubernamentales (Williamson, 2015). Bajo el supuesto de que es posible trasladar tales servicios, técnicas y herramientas del sector privado al sector público de manera exitosa (Hood, 1991).

Por otro lado, la Nueva Gobernanza que, como señala Aguilar (2006), busca gobernar de manera postgubernamental, mediante redes y asociaciones con diferentes actores de la sociedad que permiten al gobierno ampliar sus recursos y alcances. Luis F. Aguilar (2014) distingue tres niveles de la gobernanza dados por la profundidad y el alcance de su objeto. El ámbito más general, la meta-gobernanza se refiere a los principios, las normas y los valores que explican el deber ser del gobierno. En contraste, el nivel micro se refiere a las decisiones y las acciones, en términos de políticas y programas, que toma el gobierno para responder a problemas públicos y demandas de la población. Mientras que el meso nivel tiene que ver con los mecanismos institucionales que definen la acción del gobierno, es decir, los procesos que operan a través de regulaciones, leyes y normas específicas. Las metodologías a través de las cuales se vinculan los laboratorios de innovación con el sector público pertenecen al nivel micro de gobernanza descrito anteriormente.

Estos paradigmas se refuerzan con dos enfoques: 1) el de gobierno abierto (Acevedo y Dassen, 2016) que se basa en la participación, la co-creación, la corresponsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas como vehículos para que las instituciones públicas escuchen y actúen de la mano de la sociedad para valerse de su diversidad de capacidades y recursos a fin de encontrar soluciones a los problemas complejos que enfrentan; y 2) el de las políticas basadas en evidencia (Fuller y Lochard, 2016; Banerjee y Duflo, 2019) en el que los sectores social y público reconocen que la evidencia es necesaria para lograr una mejor definición y comprensión de los problemas públicos.

Los paradigmas de la NGP y de la gobernanza abren la puerta para introducir nuevas herramientas y enfoques dentro de las organizaciones públicas y, de manera particular, entender que lo público no es sinónimo de lo gubernamental: que recursos cruciales para la solución de los retos que enfrentan las sociedades contemporáneas frecuentemente están fuera del gobierno. Adicionalmente, estos paradigmas también avanzan la idea de que es necesario innovar frente a contextos caracterizados por el avance tecnológico, problemas de escala global y altos grados de incertidumbre. La complejidad de los problemas a resolver en materia de políticas públicas va a requerir un enfoque multidisciplinario no sólo en cuanto a los perfiles académicos sino también en cuanto a las herramientas para producir respuestas públicas con alguna probabilidad de éxito. Cada vez más se observa el despertar de una ciudadanía crítica y con el deseo de participar en la cosa pública activamente, por lo que el aprovechamiento de la inteligencia social se vuelve un factor de éxito importante.

Frente a las limitadas capacidades de innovación en el sector público, es que los laboratorios aparecen como una respuesta. La atención a las responsabilidades del día a día de los servidores públicos hace muy difícil que le dediquen tiempo y recursos a la innovación y a la experimentación, máxime en situaciones de escasez presupuestal. Los laboratorios, en principio, cuentan con ventajas frente a las organizaciones burocráticas tradicionales, tales como: disponen de métodos que no están disponibles en el sector público; utilizan un enfoque multidisciplinario en la realización de proyectos; tienen menos restricciones para investigar e incorporar el enfoque de experimentación; pueden más fácilmente incorporar a los ciudadanos en las deliberaciones; y facilitan la creación de espacios de diálogo y colaboración entre actores gubernamentales y el sector privado, social y académico.

2.2 Estado del arte del concepto de laboratorios de innovación y su uso

En la actualidad, no existe un consenso sobre la definición de los laboratorios de innovación, incluso se ha hablado de ellos como un gran concepto englobador o híbrido (Williamson, 2015). Se reconoce también que los laboratorios difieren en alcance y objetivos, pero se han identificado una serie de elementos comunes (Mulgan, 2014; Ramírez-Alujas, 2016; y Rojas-Martín, 2018). Desde el punto de vista organizacional han estado vinculados a gobiernos y universidades; en cuanto a los métodos que utilizan hay preeminencia de la perspectiva experimental y de co-creación, centrada en el usuario (Carstensen y Bason, 2012; Guaipatin et al., 2013; Tõnurist et al., 2015; Ferreira y Botero, 2020; Lee y Ma, 2020).

Lee y Ma (2020) señalan tres tipos de mecanismos a través de los cuales los laboratorios de innovación generan y transfieren el conocimiento utilizando un enfoque experimental: la generación rigurosa de evidencia científica para apoyar políticas eficaces; la co-creación y el desarrollo de proyectos en conjunto con las organizaciones; y una perspectiva etnográfica de varios stakeholders como apoyo al design thinking en la implementación de políticas. En el mismo sentido, Ferreira y Botero (2020) identifican tres elementos en la literatura acerca del quehacer de los laboratorios de innovación: la flexibilización de los procesos públicos; el desarrollo de métodos para el involucramiento de los ciudadanos; y el desarrollo experimental de políticas públicas (Ferreira y Botero, 2020).

La co-creación para la innovación colaborativa es un aspecto fundamental de los laboratorios llevado a cabo con actores clave, ciudadanos, empresarios y usuarios, resultando en “la hechura de nuevas soluciones con las personas, no solamente para ellas” (Carstensen y Bason, 2012).

Rojas-Martín (2018) advierte sobre las múltiples nomenclaturas utilizadas para identificar a los laboratorios de innovación: laboratorios de innovación pública; Laboratorios de Gobierno; Living Labs; Laboratorios de Innovación Social; i-labs / Laboratorios de Innovación; “PolicyLabs”; o “reality labs”; i-teams, entre otros. Sin ahondar en un análisis del origen e implicaciones de la diversidad en la nomenclatura, es necesario distinguir entre al menos tres tipos de laboratorios: de gobierno, laboratorios ciudadanos y “living labs” (Rojas-Martín, 2019). En esta distinción los *living labs* se centran en el desarrollo de productos y servicios; mientras que los laboratorios ciudadanos son impulsados por miembros de la sociedad, quienes regularmente empujan una agenda local de forma colectiva. En cambio, los laboratorios de gobierno, buscan generar valor a través de la innovación y diseñar soluciones para problemáticas del sector público, lo hacen con métodos innovadores e involucrando a diversos actores del entorno, se vinculan al sector público, con el objetivo de generar valor público a través de tres mecanismos: siendo agencias o programas de gobierno; desarrollándose en universidades públicas con una lógica de transferencia de conocimiento; o bien constituyéndose como híbridos entre público y privado (Rojas-Martín y Stan, 2020). En este artículo, se utiliza el concepto de laboratorios de innovación y sus características corresponden a las identificadas por Rojas-Martín y Stan (2020) en los laboratorios de gobierno, anteriormente descritas.

Ante esta diversidad queda reconocer que la realidad de los laboratorios es mucho más rica y compleja que las conceptualizaciones propuestas, sin embargo la importancia de estas categorías radica en su función heurística, que en casos como el del presente análisis nos permitirá

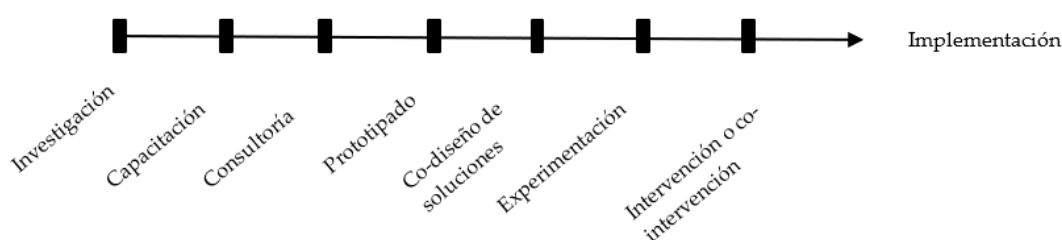
identificar características clave para su desarrollo y permanencia en los sistemas sociales y políticos; además, de sus elementos diferenciadores con otras organizaciones como los think tanks o las empresas de consultoría, que se mencionan en la siguiente sección.

2.3. Aspectos característicos de los laboratorios y diferencias con otros tipos de organizaciones

Algunos de los aspectos característicos de los laboratorios de innovación del sector público pueden identificarse al analizar las actividades que realizan, los métodos que emplean y el enfoque que utilizan (McGann et al., 2018; Puttick et al., 2014; Schuurman y Tönurist, 2017; Tönurist et al., 2017).

Los laboratorios de innovación pública llevan a cabo actividades de investigación, consultoría, capacitación, prototipado, co-creación de soluciones y de proyectos con servidores públicos, ciudadanos, organizaciones sociales, empresas, miembros de comunidades científicas, stakeholders y personas involucradas con los temas a resolver, así como intervenciones o co-intervenciones (Lee y Ma, 2020). Esta gama de actividades los coloca en distintas posiciones respecto a su involucramiento en la implementación. El esquema siguiente representa las distintas de las actividades que realizan los laboratorios de acuerdo con la posición que ocupan en un continuo que va desde las que menos participación tienen -como la investigación- hasta aquellas en las que laboratorios de innovación pública participan de forma individual o en conjunto con otros en la puesta en marcha de las intervenciones.

Figura 1. Actividades características de los laboratorios de innovación de acuerdo a su nivel de involucramiento en la implementación



Fuente. Elaboración propia con información de Lee y Ma (2020).

Los laboratorios y los think-tanks tienen características en común tales como su capacidad de trabajar con distintos sectores (Fraussen y Halpin, 2017; Fuller y Lochard, 2016; McGann et al., 2019; Tönurist et al., 2017), así como contar con equipos multidisciplinarios de especialistas que crean productos y servicios a la medida, facilitando la adopción y el aprovechamiento de recursos como las tecnologías de información en ámbitos que van desde los mecanismos de retroalimentación participativa, hasta el uso de análisis de información digital -tales como productos de gobierno abierto, de geolocalización, redes sociales- y big data (Tönurist et al., 2015).

Sin embargo, pueden identificarse al menos tres elementos que diferencian a los laboratorios de los think tanks y las empresas de consultoría. El primero de ellos tiene que ver con la neutralidad de su trabajo. Mientras que los think tanks tienen una agenda política y las consultorías responden a los intereses de sus clientes, los laboratorios de innovación son más neutrales -ya que son apartidistas y no tienen una agenda centrada en aspectos ideológicos- y buscan mejorar las políticas y los programas públicos para lograr mejores condiciones generales de la población. Una discusión pertinente en este sentido, más allá de las motivaciones de las organizacionales o normativas, tiene que ver con la replicabilidad de los estudios, que en los laboratorios de innovación conlleva al énfasis y valor metodológico de sus procesos y servicios.

El segundo elemento es la generación de conocimiento. Si bien es cierto que los laboratorios comparten esta característica con los think tanks ¹, los laboratorios de innovación pública también realizan investigación aplicada e innovación con valor público sin que medie alguna contraprestación o sea parte de alguno de los proyectos con los que trabajan para el sector público.

El tercer elemento radica en el tipo de soluciones que proponen. Las empresas de consultoría suelen resolver problemas tanto públicos como privados. En general, como producto de su trabajo se obtienen soluciones acotadas al proyecto y al cliente en particular. En cambio, la búsqueda de soluciones en los laboratorios de innovación y los think tanks responde, en el caso de los primeros, a proveer soluciones no sólo para aquéllos que buscan de manera activa su intervención, sino que tengan un alcance más general y puedan aplicarse en otros ámbitos. En el caso de los think tanks, éstos buscan también soluciones más generales, pero siempre acotadas a su agenda de incidencia político-ideológica (McGann et al., 2019).

El último elemento, cuyas repercusiones no son menores, se refiere a las diferencias en los fines que estas organizaciones persiguen. Así, mientras que las empresas de consultoría tienen como fin último generar utilidades, los laboratorios y los think tanks, en cambio, generalmente son organizaciones sin fines de lucro que realizan sus actividades de manera remunerada para poder pagar el trabajo de la gente que labora en ellos y los insumos necesarios para hacerlo, pero no buscan producir una utilidad.

3. Metodología y presentación de casos

Para llevar a cabo el análisis se hizo una selección de casos de estudio, los cuales fueron analizados a profundidad, de forma cualitativa, a partir de los resultados de una encuesta en línea, entrevistas y una revisión documental de fuentes secundarias. Los casos se escogieron utilizando dos criterios: que fueran experiencias latinoamericanas que contribuyeran a la visibilización de casos desde esta parte del mundo; y que fueran laboratorios que no estuvieran dentro del gobierno, para poder analizar el factor outsider-insider, razón por la cual el estudio no incluye los casos de LabCapital (Colombia), Lab Hacker (Brasil), NovaGov.Lab (España) y LabX (Portugal), los cuales también forman parte de la red analizada. La encuesta realizada a los tres laboratorios de la Red Innolabs incluyó diversos reactivos en torno a cinco dimensiones de análisis: 1) caracterización organizacional: relación del laboratorio con el gobierno, tipo de institución a la que está adscrito el laboratorio, presupuesto del laboratorio y tipo de financiamiento del gobierno; 2) métodos empleados: centrados en las personas, ágiles, cuantitativos, participativos, entre otros; 3) ámbitos, sectores y temas en los que se desarrollan las actividades del laboratorio; 4) tipo de actividades realizadas; 5) rol de los usuarios en el desarrollo de soluciones a sus problemáticas.

Se realizó un estudio de tres de los siete laboratorios de innovación pública que forman parte de la Red Iberoamericana de Laboratorios de Innovación, ubicados en Argentina (PoliLab UNR), Chile (GobLab UAI), y México (Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (LNPP) del CIDE). Estos tres laboratorios tienen en común que se desarrollaron en instituciones de educación superior “con una lógica de transferencia de conocimiento científico” (Rojas-Martín y Stan, 2020).

El PoliLab UNR es un espacio académico de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Desde su creación en marzo de 2017 trabaja a modo de laboratorio de innovación en iniciativas públicas basadas en la colaboración y co-creación social. Es un espacio de generación de conocimientos a partir del reconocimiento de los vínculos entre la universidad, el Estado y la sociedad civil en los procesos de innovación social. Realiza su labor a través de la integración y potenciación de diversos

¹ Se reconoce que hay empresas de consultoría que exigen que sus colaboradores destinen parte de su tiempo a la realización de actividades de divulgación y documentación de sus prácticas. Sin embargo, a diferencia de los laboratorios y los *think tanks*, esta actividad no forma parte esencial de la labor de las empresas de consultoría.

espacios de innovación pública y social, reconociendo la experticia investigativa desarrollada en las temáticas de innovación pública, innovación social, gobierno abierto, datos abiertos, territorio y cohesión urbana, nuevas tecnologías, metodologías digitales de formación y capacitación, entre otras (PoliLab UNR, 2020).

Por su parte, el GobLab UAI es un laboratorio de innovación pública adscrito a la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibañez en Chile que busca mejorar la calidad de vida de las personas mediante el uso de metodologías innovadoras como el análisis de datos masivos (Big Data). Busca aportar a la comunidad mediante tres ramas principales: investigación, docencia y proyectos aplicados, y mejorar la calidad de vida de las personas a través de la transformación del sector público (GobLab UAI, 2020).

En tanto que el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (LNPP) es un centro de investigación aplicada para la resolución de problemas públicos con sede en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en México y pertenece al Programa de Laboratorios Nacionales del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Es un espacio de innovación donde se genera conocimiento aplicado para la resolución de problemas públicos a partir de la inteligencia colectiva, las ciencias del comportamiento, la experimentación, la ciencia de datos y modelos de simulación. El Laboratorio contribuye a: formar recursos humanos, a la toma de decisiones informada y a la mejora de políticas públicas basadas en evidencia estableciendo alianzas con diferentes órdenes de gobierno del sector público, así como los sectores privado, social y académico (LNPP, 2020).⁵ [Discusión de los resultados de la encuesta](#)

Enseguida se discuten los principales hallazgos del análisis de los resultados de la encuesta dirigida a los miembros de la Red Innolabs, entrevistas y análisis documental de fuentes secundarias.

La encuesta exploró dimensiones tales como la edad de la organización, su adscripción o dependencia a otras entidades, dependencia al gobierno, tamaño de la organización en términos de: colaboradores, presupuestales; ámbitos de desarrollo de actividades; sectores y niveles de gobierno con los que se ha vinculado el laboratorio a través del desarrollo de actividades; principales actividades desarrolladas; tipos de métodos empleados; así como la relación con los usuarios del laboratorio en el desarrollo de soluciones y la definición de la problemática con la que llegan al laboratorio.

La tabla siguiente resume los aspectos característicos de los tres laboratorios en las distintas dimensiones a partir de sus respuestas a una encuesta en línea 2:

Tabla 1. Características de los laboratorios en el estudio.

Dimensión	PoliLabUNR	GobLab UAI	LNPP
País	Argentina	Chile	México
Año de establecimiento	2017	2017	2014

² Las preguntas realizadas en la encuesta a los tres laboratorios de la Red Innolabs fueron: Indique cuál es la relación del laboratorio con el gobierno; Especifique la institución a la que está adscrito el laboratorio; Indique la relación de financiamiento del gobierno; ¿Cuál es el presupuesto anual del laboratorio?; Señale los métodos empleados en el Laboratorio: Métodos centrados en las personas; Métodos ágiles; Métodos cuantitativos; Métodos Participativos; Señale los principales ámbitos en los que se desarrollan las actividades del laboratorio; Señale los sectores con los que se ha vinculado el laboratorio a través del desarrollo de actividades; Indique los niveles de gobierno con los que ha desarrollado actividades el laboratorio; Indique las principales actividades que ha realizado el laboratorio; Indique las áreas de política en donde ha trabajado; Considerando los proyectos y estudios realizados en el laboratorio: Indique qué nivel de participación han tenido los usuarios del laboratorio en el desarrollo de soluciones a sus problemáticas; Indique qué tan de acuerdo o desacuerdo está con las siguientes afirmaciones: 1) Los usuarios han tenido un rol central en la definición de la problemática con la que llegan al laboratorio; 2) Los usuarios han tenido un rol central en el desarrollo conjunto de soluciones a sus problemas.

Dimensión	PoliLabUNR	GobLab UAI	LNPP
Adscripción	Universidad Nacional de Rosario	Universidad Adolfo Ibañez	Conacyt /CIDE
Financiamiento gubernamental	No	No	Parcial
Pertenencia al gobierno	No	No	No
Métodos centrados en la persona	-Entrevistas -Grupos de enfoque -Pruebas de usuarios	-Entrevistas -Grupos de enfoque -Etnográficos -Pruebas de usuarios	-Entrevistas -Grupos de enfoque -Etnográficos -Pruebas de usuarios -Experimentos
Métodos ágiles	- <i>Design sprints</i> - <i>Lean project management</i>	Ninguno	Ninguno
Métodos cuantitativos	Encuestas	Ciencia de datos Pruebas de control aleatorizadas (RCT)	Encuestas Ciencia de datos Pruebas de control aleatorizadas (RCT) Simulación Estadísticos Econométricos
Métodos participativos	-Inteligencia colectiva -Talleres participativos -Cartografía social -World Cafe	-Inteligencia colectiva	-Inteligencia colectiva -Talleres participativos -Cartografía social -World Café
Actividades	Análisis y desarrollo de políticas públicas, Monitoreo y evaluación, Capacitación y transferencia de conocimiento	Análisis y desarrollo de políticas públicas, Capacitación y transferencia de conocimiento	Análisis y desarrollo de políticas públicas, Diseño de productos y experiencias del usuario, Capacitación y transferencia de conocimiento

Fuente: Elaboración propia.

En conjunto, los laboratorios analizados son organizaciones jóvenes -creadas entre 2014 y 2017- y se encuentran vinculados organizacionalmente a instituciones de educación superior. Coinciden en su interés en el uso de inteligencia colectiva y en la participación de los usuarios del laboratorio en el desarrollo de soluciones a sus problemáticas, sin embargo, varían en su enfoque metodológico y en las técnicas específicas que utilizan en el desarrollo de sus proyectos.

Una característica relevante en el contexto de su rol en el sector público radica en que son organizaciones sumamente diversas en su misión. De ahí que resulte interesante cómo, a pesar de la diversidad de objetivos y lógicas de su quehacer público, implementan una gama de herramientas y métodos de trabajo en común.

Con independencia del país de origen de los laboratorios coinciden en identificar dentro de los principales retos que enfrentarán en el futuro cercano la sustentabilidad financiera de su organización, particularmente frente a un escenario de incertidumbre en el desarrollo de actividades grupales que adquieran la modalidad virtual, digital o a distancia:

“La sustentabilidad financiera, debido a los problemas económicos que están en las universidades. En cuanto a los métodos, el reto de hacer proyectos de manera virtual, o sin la posibilidad de encuentros entre muchas personas que típicamente realizamos, y qué significará eso para el diagnóstico de los problemas.” Participante de la encuesta.

La perspectiva de las organizaciones del estudio frente a los principales retos que enfrentan los laboratorios de innovación para consolidar su labor radica en la vinculación con organizaciones públicas; la adopción de innovaciones por parte de las administraciones y en ecosistemas de innovación; así como el escalamiento de las iniciativas propuestas; de manera general, convertirse en actores clave de la agenda pública: *“En las circunstancias actuales los principales retos tienen que ver con la transformación digital de la administración pública, seguir impulsado la inclusión de la innovación pública en la agenda pública y la sostenibilidad económica.”* Participante de la encuesta.

Resulta interesante la perspectiva expresada por parte de los laboratorios de innovación respecto a las que consideran son las principales aportaciones de dichos laboratorios a la sociedad. Entre ellas se encuentran: *“... la innovación colaborativa, la búsqueda de soluciones a problemas públicos, el diseño público.”*; *“Ser evangelizadores de la necesidad de innovación. Dar un espacio para la experimentación con organismos públicos. Revelar la importancia de la colaboración entre disciplinas.”*; *“Una nueva forma de hacer en la gestión pública con la ciudadanía en el centro. La socialización de la innovación para inspirar a las Administraciones, así como contribuir a la transferencia de conocimiento.”* Participante de la encuesta.

Si bien es cierto que no existe un modelo único de laboratorio de innovación pública, los resultados del estudio permiten identificar una serie de rasgos en común, que a su vez reflejan aspectos característicos de los modelos actuales de gobernanza y la Administración Pública.

Apuntando hacia los factores característicos de los laboratorios de innovación pública se muestra que los laboratorios presentan actividades, métodos y enfoques en común. Independientemente de su cercanía organizacional a los gobiernos, los laboratorios impulsan el desarrollo de políticas públicas más colaborativas y centradas en los ciudadanos. En el mismo sentido identificado por Carstensen y Bason (2012) quienes encuentran que los laboratorios típicamente involucran a actores clave, ciudadanos, empresarios y usuarios de sus desarrollos en procesos de co-creación para *“la hechura de nuevas soluciones con las personas, no solamente para ellas”*.

De la relación de los enfoques teóricos con los hallazgos resalta el reconocimiento por parte de los laboratorios acerca de los límites de los enfoques de arriba hacia abajo frente a la creciente complejidad y el dinamismo de los problemas públicos, impulsando el uso de formas colaborativas de análisis entre distintos actores involucrados en los temas. Por ello, los laboratorios llevan a cabo procesos colaborativos y de inteligencia colectiva, a través de los cuales se enmarcan y priorizan los problemas públicos; se diseñan estrategias de actuación; amplían la base de conocimiento acerca del asunto; y favorecen un aprendizaje mutuo en los contextos de interacción.

La interacción colaborativa orquestada por los laboratorios a través del desarrollo de ejercicios del tipo *“policy-groups”* reconoce la importancia de contar con diversidad de posturas entre los participantes. Por ello se diseñan ejercicios a los que se convoca a actores públicos y privados, incluidos servidores públicos, expertos, empresas privadas, grupos de usuarios y organizaciones. Las redes de gobernanza por sí mismas no dan lugar a una colaboración efectiva y sostenida que conduzca a la solución de los problemas públicos, en la práctica, el papel de los laboratorios ha incluido la articulación de mecanismos de colaboración entre los miembros de estas redes.

Son importantes el alcance y la naturaleza de la inclusión de la participación ciudadana en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos a través de metodologías robustas. La contribución funcional de las metodologías se resume en: contribuir a la comprensión de problemas complejos; disminuir los sesgos de la toma de decisiones individuales o de grupos; aportar ideas creativas en la definición de problemáticas públicas; impulsar la innovación y la co-

creación de conocimiento; ofrecer una estructura para alcanzar los objetivos planteados de forma conjunta; favorecer la apropiación de las iniciativas planteadas; contribuir a alcanzar consensos y cerrar brechas de conocimiento y vacíos de información entre actores de ámbitos distintos (Núñez *et al.*, 2019).

A continuación, se describen algunos puntos que favorecen a los laboratorios estudiados debido a su vinculación con instituciones de educación superior.

Un aspecto interesante tiene que ver con el capital humano en los laboratorios de innovación, en los casos analizados los laboratorios han capitalizado la vinculación que tienen con las instituciones de educación superior para captar talento humano especializado. El reto de apalancar los conocimientos y los métodos específicos para articular e implementar soluciones para los problemas públicos de quienes buscan los servicios de los laboratorios, es una vocación natural de las ciencias aplicadas, que en otras organizaciones no está presente o en contextos como el sector público resulta muy difícil de implementar.

De acuerdo con el estudio Panorama de la gestión del talento digital latinoamericano del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF, 2020), para lograr la transformación digital y aprovechar las oportunidades de las tecnologías emergentes en la solución de problemas públicos es necesario conformar equipos de trabajo multidisciplinarios, incluyendo conocimiento en inteligencia de datos, tecnologías digitales y de la información y las comunicaciones con capacidades técnicas, analíticas además de conocimiento del sector público y de la implementación de las políticas públicas. Tal conformación y aprovechamiento de los equipos multidisciplinarios es un desafío presente en diversas organizaciones, sin embargo, en los laboratorios de innovación se ha consolidado como una forma natural de trabajo, lo que les permite hacer frente a las problemáticas complejas.

No sólo los laboratorios aprovechan el potencial de los equipos multidisciplinarios, también aprovechan el uso de metodologías mixtas para la resolución de problemas públicos. Como se ha mencionado, los laboratorios estudiados utilizan una diversidad de metodologías lo que contribuye a los procesos de co-creación, por ejemplo, se utilizan la inteligencia colectiva, la inteligencia de datos, la modelación de sistemas y los enfoques centrados en los ciudadanos y usuarios, tales como las ciencias del comportamiento y el enfoque experimental. Esto contrasta con la perspectiva de McGann *et al.* (2018) “Este giro hacia los laboratorios de innovación pública... se ha relacionado con una serie de tendencias que incluyen un creciente interés en la formulación de políticas basadas en la evidencia y el uso del *design-thinking*, aunque estas tendencias “sit uncomfortably together”.

Para incorporar estas herramientas en la práctica del gobierno y la administración pública es necesario generar las capacidades y las habilidades necesarias. En este sentido, los laboratorios de innovación que se desarrollan en instituciones de educación superior cuentan con la experiencia y con todas las herramientas para generar capacidades. Los laboratorios de innovación, además permiten una capacitación más cercana entre formación y práctica. Los laboratorios ofrecen cursos cortos para generar habilidades en la utilización de herramientas cuantitativas y cualitativas para el análisis de datos y también en el LNPP se ha desarrollado un programa de prácticas profesionales en donde estudiantes de licenciatura y posgrado participan en el desarrollo de proyectos durante el verano.

Los laboratorios estudiados, al estar alojados en instituciones de educación superior, pueden cumplir mejor con su misión de ser espacios para la experimentación y el fomento de la innovación. Lo anterior debido a que estos dos conceptos están arraigados en las actividades de investigación que se realizan en estas instituciones y por tener contacto con redes de investigadores y de conocimiento en el mundo que facilita el acceso a estudios y metodologías de punta.

Otro aspecto a considerar es el uso de la evidencia. Al igual que los puntos anteriores, cuando se realiza investigación aplicada en las instituciones de educación superior es necesario el respaldo de metodologías robustas y el uso de evidencia para respaldar los resultados obtenidos

y las propuestas presentadas. Por ello, los laboratorios también se benefician de contar con este expertise al desarrollarse al interior de las universidades.

Por último, vale la pena mencionar el dilema del radical que expone Mulgan (2014) al que se enfrentan los laboratorios. Éstos deben ser, al mismo tiempo, concededores del funcionamiento interno (*insiders*) y externos (*outsiders*). Si están muy cerca del sistema, corren el riesgo de perder su vocación para el cambio radical; y si están muy lejos, corren el riesgo de tener muy poco impacto. En el mismo sentido Tõnurist *et al.* (2015) reflexionan que a pesar de la prominencia de los laboratorios de innovación en diversas iniciativas estratégicas de la administración pública, estos se encuentran lejos de ser una parte orgánica del sector público, lo que paradójicamente constituye su fortaleza y su debilidad.³

6. Conclusiones

En esta sección se ofrecen algunas reflexiones en torno a los factores que contribuyen a la permanencia y la consolidación de los laboratorios de innovación pública. En primer lugar, estas organizaciones responden a una necesidad del sector público para atender asuntos de naturaleza compleja y sistémica. También proveen de procesos para la generación de nuevas ideas a través de diversas metodologías y del involucramiento de diferentes disciplinas académicas y actores sociales. Finalmente, incorporan al diseño e implementación de políticas públicas formas experimentales de probar y medir las iniciativas; contribuyen a la legitimidad y la confianza en la toma de decisiones.

Como se mostró a partir de la información respecto de tres experiencias latinoamericanas, los laboratorios cuentan con características distintivas o ventajas comparativas frente a otras organizaciones similares. Ahora bien, el reto es que sean capaces de desarrollar modelos de actuación que sean sostenibles, tanto en términos políticos (al responder a las prioridades de los actores gubernamentales), de imagen pública (de manera que puedan continuar siendo mediadores aceptables para una red amplia de personas y organización de dentro y fuera del sector público) y financieras (para que no se les vea como instancias costosas que no aportan valor y que son fáciles de recortar).

En este contexto, el reto para los laboratorios es lograr posicionarse en subsistemas de política pública clave, para que sean referencia en la toma de decisiones por el valor de sus aportes. Adicionalmente, está el dilema de la institucionalización de los propios laboratorios: es de esperarse que, según pasa el tiempo, empiezan a desarrollar normas internas, establecer jerarquías, dividir el trabajo por funciones, disciplinas, áreas temáticas, es decir, se empiezan a burocratizar. Aquí el reto será cómo mantener sus ventajas comparativas y no caer en los excesos de las organizaciones públicas tradicionales, al mismo tiempo que su actuación se apega a las leyes y su gestión es transparente y rinde cuentas sobre sus actividades y resultados. Esto parecería demandar un esquema de organización que fomente la innovación hacia dentro de los laboratorios, y no sólo hacia afuera.

Vale la pena continuar con una agenda de investigación para indagar si la creación de los laboratorios ha sido una moda pasajera o si se convertirán en instancias permanentes de creación de valor público. ¿Cuáles son las diferencias entre laboratorios que no están alojados en el gobierno, por ejemplo, en universidades y laboratorios que se consideran privados? ¿De qué depende la eficacia y la sostenibilidad de los laboratorios de innovación pública? ¿Qué funciona y qué no funciona en la gestión de los laboratorios de innovación pública? ¿En qué áreas o asuntos han resultado más valiosos? ¿Cómo lograr su posicionamiento o reconocimiento dentro de las administraciones públicas? ¿Cuáles son los retos que enfrentan a futuro?

³ Para clasificar a los laboratorios de innovación de acuerdo a si están dentro o fuera del gobierno y si están sujetos a un control gubernamental se pueden utilizar los modelos locacionales de ubicación de los sistemas de asesoría de políticas (Craft y Howlett, 2012; Vesely, 2013).

Referencias

- Acevedo, S. & Dassen, N. (2016). *Innovando para una mejor gestión: la contribución de los laboratorios de innovación pública*. Banco Interamericano de Desarrollo, Nota técnica.
- Aguilar, L. F. (1989). *El modelo redimensionador: supuestos y límites*. Memoria I Seminario Internacional, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. F. (2014). Las dimensiones y los niveles de gobernanza. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1), 11-36.
- Ansell, C. & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Banerjee, A. V. & Duflo, E. (2019). *Good Economics for Hard Times*. Penguin Random House
- Beyers, J. & Arras, S. (2020). Stakeholder consultations and the legitimacy of regulatory decision-making: A survey experiment in Belgium. *Regulation and Governance*. DOI: <https://doi.org/10.1111/rego.12323>
- Brandsen, T. & Honingh M. (2016). Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. *Public Administration Review*, 76(3), 427-435. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12465>
- Cabrero, E. (1995). *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Carstensen, H. V. & Bason, C. (2012). Powering Collaborative Policy Innovation: Can Innovation Labs Help? *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(2).
- Craft, J. & Howlett, M. (2012). Policy formulation, governance shifts and policy influence: Location and content in policy advisory systems. *Journal of Public Policy*, 32(2), 79–98. DOI: <https://doi.org/0.1017/S0143814X12000049>
- Ferreira, M. & Botero, A. (2020). Experimental governance? The emergence of public sector innovation labs in Latin America. *Policy Design and Practice*, 3(2), 150-162. DOI: <https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1759761>
- Fraussen, B. & Halpin, D. (2017). Think Tanks and Strategic Policy Making: The Contribution of Think Tanks to Policy Advisory Systems. *Policy Sciences*, 50(1), 105-124. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9246-0>
- Fuller, M. & Lochard, A. (2016). *Public Policy Labs in European Union Members States*. Office of the European Union. DOI: <https://doi.org/10.2788/799175>
- Guaipatin, R.A., Kallestad, E., Magri, N., Ojanperä, S., Olcese, C., Schwartz, L., & Tourreilles, F. (2013). *Social innovation: the experience of the IDB's innovation lab*. Inter-American Development Bank.
- Laboratorio Nacional de Políticas Públicas. (2020). *Portal de la institución*. <https://www.lnpp.mx/>
- Lee, C. & Ma, L. (2020). The Role of Policy Labs in Policy Experiment and Knowledge Transfer: A Comparison across the UK, Denmark, and Singapore. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 22(4), 281-297. DOI: <https://doi.org/10.1080/13876988.2019.1668657>
- McGann, M., Blomkamp, E. & J. M. Lewis. (2018). The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences*, 51, 249-267. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9315-7>

- McGann M., Wells, T. & E. Blomkamp. (2019). Innovation labs and co-production in public problem solving. *Public Management Review*. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1699946>
- Mulgan, G. (2014). *The radical's dilemma: an overview of the practice and prospects of Social and Public Labs*. NESTA. <https://www.nesta.org.uk/blog/understanding-social-and-public-labs/>
- Núñez, A., Trujillo, G., & Hackett, L. (2020). *Herramientas de inteligencia colectiva*. México: Colección Laboratorio Nacional de Políticas Públicas. <https://www.lnpp.mx/publicacion/herramientas-de-inteligencia-colectiva/>
- Pardo, M.C. (2004). "Prólogo", in Pardo, M. C. (comp.), *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México: El Colegio de México.
- Patiño, C. (2020). *Policy Brief #12 ¿Realmente quiere lograr la transformación digital del sector público? ¡Invierta en talento!*. Corporación Andina de Fomento.
- PoliLab UNR. (2020). *Portal institucional del PoliLab UNR*. <https://www.polilabunr.org>
- Puttick, R., Baeck, P. & P. Colligan. (2014). *The teams and funds making innovation happen in governments around the world*. Nesta & Bloomberg Philanthropies.
- Ramírez-Alujas, A. (2016). Laboratorios de gobierno como plataformas para la innovación pública. In Cejudo, G.; Dussauge Laguna, M. & Michel, C. (coords.), *La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas* (pp. 163-203). México: INAP-CIDE.
- Rojas-Martín, F. (2019). *10 ideas para la creación de un laboratorio de gobierno para la innovación pública. Documento colaborativo*. Red Innolabs. <https://www.novagob.org/wp-content/uploads/2020/01/10-ideas-GobLab-Final.pdf>
- Rojas-Martín, F & Stan, L. (2020). *Laboratorios de Gobierno para la innovación pública. Creando espacios para la innovación abierta en las administraciones públicas* (mimeo).
- Rodríguez, E. & Grandinetti, R. (2018). *Laboratorios de gobierno para la innovación pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas*. Red Innolabs. <https://novagob.org/documentos/laboratorios-de-gobierno-para-la-innovacion-publica>
- Rojas-Martín, F. (Coord.). (2018). *Innovación pública en el ámbito local. Una aproximación a las metodologías y experiencias*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias. <https://novagob.org/documentos/innovacion-publica-en-el-ambito-local>
- Tönurist P., Kattel, R. & V. Lember. (2015). *Discovering Innovation Labs in the Public Sector*. Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics, n. 61. The Other Canon Foundation.
- Tönurist P., Kattel, R. & V. Lember. (2017). Innovation labs in the public sector: what they are and what they do? *Public Management Review*, 19(10), 1455-1479. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1287939>
- Velasco-Sánchez, E. (2010). Introducción: Las Fuentes e Implicaciones de la Gestión Estratégica en el Sector Público. In Ernesto Velasco (comp.), *Gestión estratégica*. México: Siglo XXI-EAPDF.
- Vesely, A. (2013). Externalization of policy advice: Theory, methodology and evidence. *Policy and Society*, 32(3), 199-209. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2013.07.002>
- Williamson, B. (2015). *Testing Governance: The Laboratory Lives and Methods of Policy Innovation Labs*. University of Stirling. <https://codeactsineducation.files.wordpress.com/2014/05/testing-governance-the-laboratory-lives-and-methods-of-policy-innovation-labs.pdf>

Zurbriggen, C. & González-Lago, M. (2014). Innovación y Co-creación: Nuevos Desafíos para las Políticas Públicas. *Revista de Gestión Pública*. 3(2), 329-361.



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

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

Research Article

Desarrollo humano y desigualdad: análisis de la distribución del ingreso

Human development and inequality: analysis of the income distribution

Imelda Ortiz Medina ^{1*}, Marlen Hernández Ortiz ¹ and Jorge Martínez Pérez ¹

¹Universidad Autónoma de Zacatecas, México

*Correspondence: imeldaortizmedina@uaz.edu.mx

Resumen: Para lograr aumentar el desarrollo humano los países destinan más recursos para salud, educación, vivienda, mayores ingresos para la población, etc. En el menester de disminuir la desigualdad de ingreso, los gobiernos deben centrar sus políticas en la distribución de este. Este artículo analiza la correlación estadística y dependencia entre el Desarrollo Humano y la Desigualdad, medidos a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Coeficiente de Gini respectivamente, para dos grupos de países con diferentes índices de desarrollo humano en los años 1990 y 2018. Una vez hecho el análisis estadístico se encontró que estas dos variables mantienen una alta correlación que es inversa, lo que significa que cuando una aumenta, la otra disminuye. También se analizó la regresión lineal simple, utilizando al IDH como variable dependiente del coeficiente de Gini, obteniendo valor de R alto, particularmente para el año 2018.

Palabras clave: desigualdad; desarrollo humano; producción; correlación bivariada; coeficiente de Pearson.

Abstract: In order to increase human development, countries allocate more resources for health, education, housing, higher income for the population, etc. In order to reduce income inequality, governments must focus their policies on the distribution of income. This article analyzes the statistical correlation and dependence between Human Development and Inequality, measured through the Human Development Index (HDI) and the Gini Coefficient respectively, for two groups of countries with different human development indices in the 1990s and 1990s. 2018. Once the statistical analysis was done, it was found that these two variables maintain a high correlation that is inverse, which means that when one increases, the other decreases. Simple linear regression was also analyzed, using the HDI as a dependent variable of the Gini coefficient, obtaining a high R value, particularly for the year 2018.

Keywords: inequality; human development; production; bivariate correlation; Pearson coefficient.

1. Introducción

El desarrollo humano es el proceso en el cual una sociedad pretende mejorar las condiciones de vida de las personas que la conforman. Para alcanzar éste, deben aumentar aquellos bienes que lo puedan proveer tanto de las necesidades básicas como de las complementarias, implica por sí mismo: más y mejores escuelas, hospitales, servicios públicos, vivienda digna, esparcimiento, mejores salarios, etc. Por tal motivo, una de las preocupaciones centrales de la economía es el desarrollo y bienestar de los pueblos. Es decir, la economía debe buscar y encontrar un equilibrio entre crecimiento económico y desarrollo humano. Lo anterior nos lleva a preguntarnos ¿Qué es lo que un país requiere para aumentar el Desarrollo Humano? ¿En qué medida el Índice de Desarrollo Humano y la desigualdad se correlacionan? De esta forma, el propósito de este artículo es comparar la desigualdad y el desarrollo humano de un grupo de países, con diferentes niveles de desarrollo humano e identificar como se correlacionan estas dos variables. La hipótesis central es que; para alcanzar un mayor desarrollo humano es necesario distribuir el producto (ingreso nacional), es decir, es preciso disminuir la desigualdad de ingreso, por lo que ambas variables mantienen una estrecha correlación.

Este artículo es una investigación mixta de alcance exploratorio, descriptivo-correlacional y se estructura de la siguiente forma: primero están los antecedentes, enseguida se aborda la literatura relacionada con los aspectos teóricos sobre la desigualdad, el desarrollo humano y la producción (ingreso). Posteriormente, se plantea la discusión sobre la relación que guardan estas tres variables, para luego presentar el resultado del análisis de la correlación y regresión estadística entre el IDH y el Coeficiente de Gini, como uno de los principales indicadores con los cuales se mide la desigualdad.

2. Antecedentes

Antes de la década de los 90s la discusión sobre el tema del desarrollo puntualiza su análisis en el aumento del ingreso promedio de los países, cuya variable central era el PIB. El nivel de desarrollo humano, como advierten Bancaja e Ivie (2010), es la esencia fundamental del primer informe presentado por las Naciones Unidas, resaltando la distinción entre el Producto Interno Bruto y el Desarrollo Humano en la que se enfatiza, basados en las aportaciones de Amartya Sen (Picazzo et al., 2011), que el objetivo central del desarrollo no debía ser incrementar la riqueza material y el consumo sino proveer de oportunidades a las personas, ya que el PIB por si solo omite la problemática de los impactos medioambientales, de género, de derechos humanos o de libertades políticas y algunos aspectos más (Manfred, 2014, p. 1). Bajo esta lógica, el crecimiento del PIB solo es un medio para generar recursos y lograr el fin que es el desarrollo y bienestar de los pueblos.

Desde entonces a la fecha, los análisis de economistas y filósofos como Sen, Nussbaum, los trabajos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2018) entre otros, han contribuido a cambiar la forma de medir el bienestar de la sociedad, convirtiéndolo en un concepto multidimensional.

3. Marco teórico

3.1. Desigualdad

Existe una gran desigualdad social y económica entre países, derivada no necesariamente del crecimiento de la producción, sino también de los mecanismos de distribución. El Informe sobre desarrollo humano (Organización de las Naciones Unidas 2019) advierte que cualquier evaluación exhaustiva de la desigualdad debe tener en cuenta el ingreso y la riqueza. Pero, además, debe ir más allá de los dólares y las rupias para entender las diferencias existentes en

otros aspectos del desarrollo humano y los procesos que conducen a dichas diferencias. Existe desigualdad económica, por supuesto, pero también desigualdades en facetas clave del desarrollo humano, como la salud, la educación, la dignidad y el respeto de los derechos humanos. Esas desigualdades no se manifiestan al considerar únicamente la desigualdad de ingreso y riqueza, es por eso por lo que el enfoque de la desigualdad basado en el desarrollo humano adopta una visión centrada en las personas: lo importante son las capacidades de estas para ejercer su libertad en ser y hacer aquello a lo que aspiran en la vida (Organización de las Naciones Unidas, 2019).

Ahora bien, ¿cómo medimos la distribución del ingreso o renta que se produce en cada país? Los indicadores más utilizados a la hora de medir la distribución de la renta son el Coeficiente de Gini o Índice de Gini, que indica, en un solo dato, el grado de concentración de la renta, toma valores entre cero y uno (o cien). Entre más cerca se esté del cero mayor será la distribución del ingreso, es decir menor desigualdad en la distribución de la renta. Cuanto más un país se acerque al cien, mayor será su grado de desigualdad (Lizárraga, 2013).

Existe otro índice para medir la desigualdad, el cual utiliza varios datos; la cuota de la renta nacional que es recibida por la población más pobre, la intermedia y la cuota de la renta nacional que es percibida por el 20 % de la población más rica, en este índice Piketty divide a las sociedades en tres grupos (Bustos Serrano, 2018): la clase popular definida como el 50% más bajo, la clase media, el 40% del medio, y la clase alta, que es el 10% más alto. Así pues “La desigualdad reduce el IDH mundial en una quinta parte. Y golpea más duramente a los países de las categorías de desarrollo bajo y medio” (Organización de las Naciones Unidas, 2018, p. 3).

Si los ingresos se repartieran en proporción a la población -si el 10 por ciento inferior de la población recibiera aproximadamente el 10 por ciento de los ingresos, si el 20 por ciento inferior de la población recibiera el 20 por ciento, etcétera-, el Coeficiente de Gini sería igual a 0, no habría desigualdad. Por otra parte, si todos los ingresos fueran a parar a la persona situada en lo más alto, el Coeficiente de Gini sería igual a 1, es decir, habría una desigualdad «perfecta». Las sociedades con mayor igualdad tienen unos Coeficientes de Gini de 0,3 o menos, entre ellas están Suecia, Noruega y Alemania. Las sociedades más desiguales tienen Coeficientes de Gini de 0,5 o más, entre ellas están algunos países de África y Latinoamérica (Stiglitz, 2012).

El Producto Interno Bruto (PIB) por su parte, al medir la renta per cápita media, no informa sobre el grado de desigualdad en la distribución del ingreso (Bancaja & Ivie, 2010, p. 3). Para el Programa de las Naciones Unidas para Desarrollo (2019b), la desigualdad en el ámbito de desarrollo humano es realmente preocupante, el acceso a la educación es muy heterogénea, mientras en un país desarrollado, más de la mitad de los jóvenes de 20 años están estudiando en el nivel superior, en los países de menor índice, pocos acceden a esta. En todos los países hay muchas personas con escasas perspectivas de vivir un futuro mejor, carecen de esperanza, sentido de propósito y dignidad; desde su situación de marginación, solo les queda contemplar a otras personas que prosperan y se enriquecen cada vez más.

El cumplimiento de los llamados derechos económicos, sociales y culturales se encuentra intrínsecamente vinculado con el bienestar tanto de aquellas personas que participan en los mercados laborales como para sus dependientes. Desvincular el cumplimiento de estos derechos con las condiciones económicas prevalecientes ha traído como consecuencia un aumento de la pobreza y la desigualdad (Reyes & López, 2017). Una desigualdad alta puede generar consecuencias adversas para la cohesión social y la calidad de las instituciones y las políticas, lo que a su vez puede ralentizar el progreso en materia de desarrollo humano (Organización de las Naciones Unidas, 2018, p. 4).

Las desigualdades entre países están muy bien documentadas, por ejemplo, en los países con muy alto desarrollo humano se tiene una esperanza de vida de 80 años mientras que en los de bajo desarrollo humano sólo alcanza los 58.7. La escolaridad promedio va desde los 4.2 años hasta los 11.3, el PIB per cápita va desde los US\$1,585 hasta los US\$ 33,352 (Salazar & García, 2014). Pero, además, Piketty (2020) afirma que la desigualdad no es sólo una cuestión económica

ya que “la experiencia histórica muestra que la capacidad ideológica, política e institucional para justificar y estructurar la desigualdad en cada sociedad es lo que determina su nivel, no tanto la riqueza o el desarrollo económico en sí”.

3.2. Desarrollo humano

Sen (2000) señala que, a pesar del incremento sin precedentes de la opulencia global, el mundo contemporáneo niega libertades elementales a enormes cantidades de personas, si no es que a la mayoría. “En suma, mayor desarrollo humano significa mayor libertad, cuya expansión implica procesos que posibilitan la libertad de acción y de elección, y que expanden las oportunidades reales de las que las personas gozan” (Organización de las Naciones Unidas 2019a, p. 30). Algunas veces la falta de libertades reales se relaciona directamente con la pobreza económica, que priva a la gente de la libertad de satisfacer el hambre, alcanzar una nutrición adecuada, obtener medicinas para enfermedades curables, contar con techo y abrigo, agua limpia e instalaciones sanitarias.

Según Sen (2000), los individuos no necesitan ser considerados los receptores pasivos de los beneficios de ingeniosos programas de desarrollo pues con oportunidades sociales adecuadas pueden construir su propio destino, para este autor, ésta es la verdadera esencia del libre y sustentable albedrío. “A los que nacen en la pobreza les resulta tan difícil huir de ella, los economistas se refieren a esa situación con el término «trampa de la pobreza»” (Stiglitz, 2012, p. 75). El IDH estima valores que van de 0 a 1, donde un valor más cercano a uno indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus subíndices o componentes de salud, educación e ingreso.

La construcción y difusión del enfoque de desarrollo humano ha contado con los Informes de Desarrollo Humano y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) como herramientas principales para reorientar el debate público hacia este paradigma que pone en el centro a las personas y no las cosas (Govea, 2018), ni al mercado. Se integran dimensiones adicionales al ingreso para medir el bienestar, con base en principios como el universalismo, la sustentabilidad y la equidad (Organización de las Naciones Unidas 2019a) y otros índices compuestos para hacer un seguimiento de la pobreza, la desigualdad y el empoderamiento de las mujeres en múltiples dimensiones del desarrollo humano: el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), el Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDH-D) y el Índice de Desigualdad de Género.

3.1. Producto e Ingreso Nacional

Derivado de la gran depresión de los años 30 del siglo XX, gobiernos de todo el mundo preocupados por los acontecimientos del momento y en aras de encontrar solución a los mismos, buscaron mecanismos para disponer de información más sistemática y ordenada sobre la producción nacional y su comportamiento y así poder diseñar políticas económicas encaminadas a evitar que esto volviese a suceder. Un estudio realizado por Bancaja e Ivie (2010) advierte que la variable más importante para este fin es el Producto Interno Bruto, el cual mide el valor de mercado de los bienes y servicios finales producidos en una sociedad durante un periodo de tiempo determinado, generalmente un año.

En aquel momento no se planteó que esa variable tuviese una relación directa con el bienestar, simplemente se afirmaba que el PIB es un instrumento que carece de juicios de valor, mide bienes y servicios finales monetizados, que al caer nos indican que hay menos inversión y, por ende, más desempleo, el cual se traduce en más pobreza, lo que se interpreta como una alerta para cualquier economía (Manfred, 2014). El PIB no fue creado como índice de bienestar social, sino sólo para cuantificar el volumen trimestral o anual de las actividades orientadas al mercado (Govea, 2018). Por lo tanto, como tal y para estos efectos es útil. Sin embargo, el PIB no computa la contribución de algunas actividades productivas esenciales para el bienestar, como es el trabajo doméstico o el cuidado de niños y ancianos en el hogar, ni tampoco contabiliza el valor del stock

de activos de una economía, ignorando el coste del consumo o la degradación de los recursos naturales (Bancaja & Ivie, 2010, p. 3).

Así pues, a pesar de reconocer que el PIB es la variable fundamental a la hora de hablar de crecimiento económico, no lo es cuando lo hacemos de bienestar, al incluir este último concepto, hablamos de desarrollo. Los países con alto crecimiento económico tienen más PIB, más inversión, más empleo y no necesariamente tienen mayor bienestar como mejor nivel educativo, mejores servicios de salud o mejores ingresos. El PIB puede crecer en el presente a costa del bienestar futuro, mediante la sobreexplotación de recursos naturales o deuda externa excesiva (Bancaja & Ivie, 2010, p. 3). Para Manfred (2014), el Producto Interno Bruto no hace diferencia entre aquellas actividades que dañan la paz de los pueblos o el medio ambiente, como son la producción de drogas, el narcotráfico, la explotación de una mina a cielo abierto o la construcción de un viaducto en plena selva, entre otros. La tasa de crecimiento del PIB no tiene en cuenta los costos medio ambientales de la actividad productiva ni contabiliza la variación de la riqueza acumulada (stock), ni la degradación de los recursos naturales, ni mucho menos nos indica en manos de quien está el ingreso que se genera del aumento de la producción (Bancaja & Ivie, 2010, p. 3).

4. Discusión

Manfred (2014) afirma que el PIB, al ser un agregado económico, presta poca atención a aspectos de distribución y a aquellas actividades humanas fuera de la esfera del mercado y de la valoración monetaria. Para solventar esto, diversos organismos se han planteado algunas alternativas, la más importante y conocida es la diseñada por las Naciones Unidas que es el Índice de Desarrollo Humano y diversos índices compuestos que incluyen la desigualdad social y de género. Por su parte, la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) reconocen el carácter multidimensional del desarrollo y la integralidad indispensable para impulsarlo. Promueven una mirada de abajo hacia arriba, con una perspectiva más focalizada en lo local, por ser este ámbito el más cercano a las personas (Organización de las Naciones Unidas, 2019b).

Más importante que el crecimiento del PIB es su redistribución. Govea (2018, p. 1) dice que ni el IDH ni el PIB consideran la distribución de la renta de cada país, sino que lo que se ha hecho con respecto a la distribución es calcular el PIB per cápita. Éste se calcula dividiendo el PIB entre la población total lo que tampoco resuelve el problema de fondo ya que solo es un cálculo matemático. Por otro lado, según Stiglitz (2012), los críticos de la redistribución sugieren que el costo de ésta es demasiado alto. Argumentan que podríamos tener más igualdad, pero sólo a costa de pagar el elevado precio de un crecimiento más lento y un PIB menor. No obstante, para este autor, la realidad es exactamente lo contrario pues señala que: tenemos un sistema que ha estado trabajando horas extra a fin de trasladar el dinero desde los niveles inferiores y medios hasta el nivel más alto, pero el sistema es tan ineficiente que lo que acaban ganando los de arriba es mucho menos de lo que pierden los de en medio y los de abajo. “En realidad, estamos pagando un elevado precio por nuestra creciente y desmesurada desigualdad: no solo un crecimiento más lento y un PIB menor, sino incluso más inestabilidad” (Stiglitz, 2012, p. 39).

Según el Informe sobre Desarrollo Humano (2019b), la heterogeneidad en el desarrollo humano debilita la configuración y cohesión social. A pesar de que se han logrado reducir algunos problemas estructurales relacionados con la esperanza de vida, el acceso a la educación y a la alimentación, subsisten desigualdades severas en el terreno del desarrollo humano que tienen que ver con las capacidades humanas y la libertad de los individuos para ser y hacer, aspectos determinados por las circunstancias (muchas ellas establecidas desde antes de nacer), la cultura y los valores específicos de cada país. Según Bancaja e Ivie (2010, p. 3) el PIB per cápita no mide aspectos que quedan fuera del mercado y que en los países de renta alta se valoran cada vez más (tiempo libre, hábitat, etc.).

Stiglitz (2012) afirma que la principal falla del mercado es su ineficiencia e incapacidad de crear puestos de trabajo para todos los ciudadanos, lo que causa y acrecienta la desigualdad y no permite el desarrollo humano. Evidentemente, familias donde uno de sus miembros busca trabajo y no lo encuentra disminuye su ingreso. En consecuencia, el Informe sobre Desarrollo Humano (2019b) advierte que los niños nacidos en familias de ingreso bajo son más propensos a gozar de mala salud y a alcanzar niveles de estudios más bajos y, por ende, accederán, probablemente, a salarios más bajos, al tiempo que los niños con peor salud tienen mayor riesgo de no poder asistir a la escuela. Cuando los niños crecen, lo más seguro es que formen una pareja con otra persona de un estatus socioeconómico similar, y así las desigualdades pueden transmitirse de generación en generación.

Stiglitz (2012, p. 36):

“Los fallos de la política y la economía están interrelacionados, y se potencian mutuamente. Un sistema político que amplifica la voz de los ricos ofrece muchas posibilidades para que las leyes y la normativa -y su administración- se diseñen de forma que no solo no protejan a los ciudadanos corrientes frente a los ricos, sino que enriquezcan aún más a los ricos a expensas del resto de la sociedad”.

Además, Bancaja e Ivie (2010, p. 3) afirman que el PIB per cápita no computa determinadas actividades realizadas fuera del mercado que son cruciales para el bienestar (cuidado de niños y ancianos).

La élite económica ha presionado para lograr un marco que le beneficia, a expensas de los demás, pero se trata de un sistema económico que no es ni eficiente ni justo. Con un sistema político que es tan sensible a los intereses económicos, el aumento de la desigualdad económica da lugar a un creciente desequilibrio en el poder político, y a una relación viciada entre política y economía (Stiglitz, 2012). Para Stiglitz, en cierto modo, la causa de ello es que gran parte de las desigualdades son consecuencia de las distorsiones del mercado, el cual tiene incentivos dirigidos no a crear nueva riqueza, sino a arrebatársela a los demás. Así pues, no es de extrañar que nuestro crecimiento haya sido mayor en los periodos en que la desigualdad ha sido menor y en los que hemos crecido todos juntos. Según Sevilla (2020, p. 1) la desigualdad no es algo natural, sino que requiere una justificación de las reglas que permitan una adquisición legítima de la propiedad por parte de un grupo o de un individuo.

Para Martínez et al. (2008) el crecimiento económico (entendido como el incremento del PIB) es necesario, pero no suficiente para mejorar las condiciones de vida en una sociedad. Bajo esta perspectiva se encuentran las aportaciones para el desarrollo endógeno de Becattini, Fuá, Garofoli, Stöhr, Vázquez Barquero y sobre el desarrollo humano Anand, Repetto, Sen, etc.

Bancaja e Ivie (2010, p. 3):

“El PIB puede incrementarse con el aumento de consumo de gasolina de una ciudad. También puede incrementarse como consecuencia de la delincuencia, al realizarse para combatirla un mayor gasto en seguridad. Por otro lado, detrás de una renta media elevada, puede haber profundas desigualdades en el reparto de ingresos, e incluso una extrema pobreza”.

Tanto en el desarrollo endógeno como en el desarrollo humano se incorporan dos aspectos fundamentales que son la organización y la sostenibilidad. La organización retoma las relaciones e interacciones que existen entre los actores del sistema cuyo desarrollo se quiere analizar, y, por lo tanto, incluyen desde el funcionamiento del sector productivo hasta el de las instituciones de gobierno y de la sociedad civil. Para Martínez et al. (2008), la sostenibilidad se incorpora de forma que trasciende la visión acotada del uso racional y renovable de los recursos naturales, y se concibe como una visión integral de evolución de un sistema económico. En cambio, según

Bancaja e Ivie (2010, p. 3) la contabilización del PIB puede crecer en el presente sacrificando bienestar futuro, ya sea sobreexplotando los recursos naturales o recurriendo al endeudamiento externo. El incremento del PIB per cápita puede no ir ligado a la mejora del bienestar social e incluso suponer retrocesos. Esquivel et al. (2003, p. 5) informan de que el impacto del desarrollo humano sobre el crecimiento será mayor mientras más grande sea la tasa de inversión en capacidades. Mientras la distribución de ingreso sea menos desigual, se puede alcanzar un círculo virtuoso que permita la elevación del nivel de calidad de vida de la población.

En la literatura económica, a partir del caso emblemático de Schultz (1961), Becker (1964) y Mincer (1974) quienes impulsan las ideas y conceptos de capital humano, se ha generalizado en informes técnicos sobre pobreza, bienestar y desarrollo humano, el enfoque de la educación como una inversión, donde ésta sería rentable en una economía de mercado o capitalista, siempre y cuando redituara en ingresos futuros más de lo que se invierte en educación (Scott, 2011). El cambio en la composición de la pobreza, en un país más educado, es producto entonces de problemas en la distribución; distribución de lo producido y las reglas bajo las que se realiza (Reyes & López, 2017, pp. 51-54). Bajo esta lógica, para Govea (2018) es en el capital humano donde deben dirigirse las inversiones de un país.

A nivel mundial, aunque los valores del IDH han aumentado en todas las regiones y grupos de desarrollo humano, los porcentajes varían considerablemente. Asia Meridional fue la región que creció más rápido, entre 1990 y 2017, con un 45,3%, seguida por Asia Oriental y el Pacífico, con un 41,8%, y África Subsahariana, con un 34,9%. En cambio, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) crecieron un 14,0% (Arrieta, 2018). Los cinco países con el más alto índice son: Noruega (0,954), Suiza (0,946), Irlanda (0,942), Alemania (0,939), Australia (0,938), y los que ocupan los últimos cinco puestos son Burundi (0,426), Sudán del Sur (0,413), Chad (0,401), República Centroafricana (0,381) y Níger (0,377) (Organización de las Naciones Unidas, 2018).

Las desigualdades en algunas capacidades básicas se van reduciendo lentamente en la mayoría de los países, aunque todavía queda mucho camino por recorrer. La esperanza de vida al nacer, el porcentaje de población con estudios primarios y el número de suscripciones de telefonía móvil muestran una reducción de las desigualdades en todos los grupos de desarrollo humano (PNUD, 2019, p. 8). Es posible invertir las tendencias de la desigualdad; otros países lo han conseguido. Brasil tenía uno de los niveles más altos de desigualdad del mundo, pero durante la década de los noventa se dio cuenta de los peligros, en términos tanto de su potencial de división social y política como de crecimiento económico a largo plazo. El resultado fue un consenso político a lo largo de toda la sociedad de que había que hacer algo. Bajo el mandato del presidente Henrique Cardoso hubo un aumento masivo del gasto en educación, incluida la destinada a los más pobres. Con el presidente Luiz Inácio Lula da Silva hubo gastos sociales para reducir el hambre y la pobreza; se redujo la desigualdad, aumentó el crecimiento y la sociedad se hizo más estable.

Stiglitz (2012, p. 57):

“Brasil sigue teniendo más desigualdad que Estados Unidos, pero mientras que Brasil ha luchado, con bastante éxito, para mejorar las condiciones de vida de los pobres y reducir las diferencias de renta entre ricos y pobres, Estados Unidos ha permitido que crezca la desigualdad y aumente la pobreza”.

Salazar & García (2014, p. 14):

“Los determinantes sociales de la salud son las circunstancias en que nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen las personas. Según la OMS estas circunstancias son resultado de la distribución del dinero, el poder, los recursos a nivel mundial, nacional y local que depende de las políticas adoptadas”.

Según el Índice de Indicadores de desarrollo humano (2018) gran parte de la discusión sobre la desigualdad de ingresos se centra en el ingreso y la riqueza del 1% más rico de la población de cada país e incluso del 0,1% más rico en relación con el resto. Los informes recientes de Oxfam International muestran que 8 personas poseen ya la misma riqueza que 3.600 millones de personas, la mitad más pobre de la humanidad; y que el 82% del crecimiento de la riqueza mundial del último año ha ido a parar a manos del 1% más rico, mientras que la mitad más pobre de la población mundial no ha recibido nada de ese crecimiento.

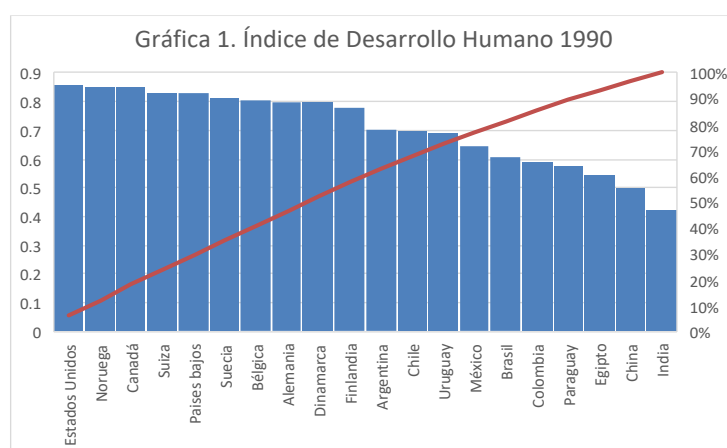
4.1. Correlación Índice de Desarrollo Humano y Coeficiente de Gini

En cuanto al IDH, el informe sobre el Índice e Indicadores de Desarrollo Humano (Organización de las Naciones Unidas, 2018) considera que los países que alcanzan un grado de 0,80 poseen un Índice de Desarrollo Humano calificado como “muy alto”; en 2018 se estimaba que 58 países alcanzaban este rango. Se conoce como país subdesarrollado, o país en vías de desarrollo, a aquel que tiene un Producto Interno Bruto per cápita, un Producto Nacional Bruto (PNB) per cápita y un IDH bajos en relación con otros países más desarrollados. El subdesarrollo de estos países no se refiere simplemente a que se encuentren en una etapa previa al desarrollo; que un país sea subdesarrollado significa que, en ese momento particular, “dicho país tiene una situación que no le permite alcanzar mejores estándares de calidad de vida y económicos” (Arrieta, 2018, p. 1), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo considera que los países que alcanzan un grado entre 0,50 y 0,79, poseen un Índice de “medio” o “alto”. En 2018, se estimaba que 92 países se encontraban dentro de este rango (Arrieta, 2018).

Los países menos desarrollados son aquellos, señala Arrieta, que presentan problemas estructurales de tal magnitud, que impiden su desarrollo socioeconómico y que son altamente vulnerables a catástrofes económicas y ambientales. Estas son naciones subdesarrolladas que presentan un grado de desarrollo muy bajo, cuentan con el PIB per cápita, el PNB per cápita y el IDH más bajo a nivel mundial. La Organización de las Naciones Unidas clasifica a 47 países como menos desarrollados.

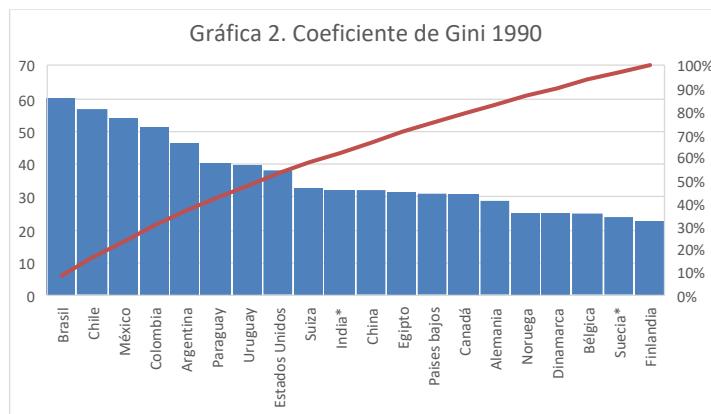
En las siguientes gráficas se presenta el Índice de Desarrollo Humano y el Coeficiente de Gini del año 1990, para un grupo de países tanto desarrollados como no desarrollados, a fin de observar en qué medida los países con mayor desarrollo son los que tienen un coeficiente menor.

Figura 1. Índice de Desarrollo Humano 1990.



Fuente: Organización de las Naciones Unidas (2020) y Economipedia (2019).

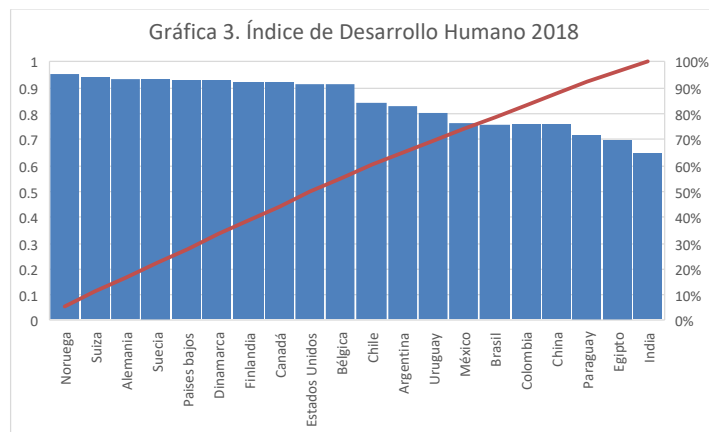
Figura 2. Coeficiente de Gini 1990.



Fuente: Banco Mundial (2020) y Knoema (2019).

Para el 2018, el comportamiento de ambas variables es el siguiente:

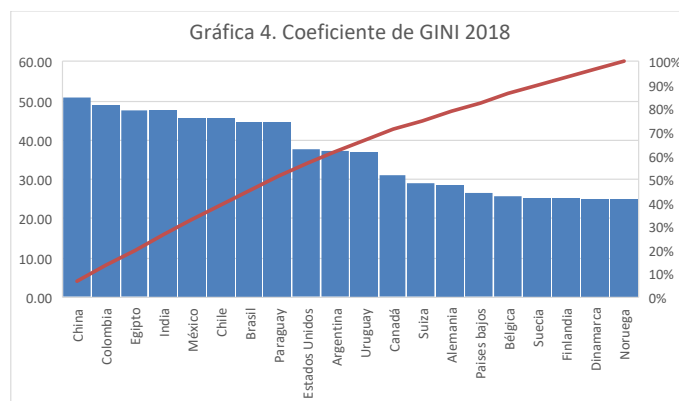
Figura 3. Índice de Desarrollo Humano 2018.



Fuente: Organización de las Naciones Unidas (2020) y Economipedia (2019).

De igual forma, para el Coeficiente de Gini es el que se muestra a continuación:

Figura 4. Coeficiente de Gini 2018.



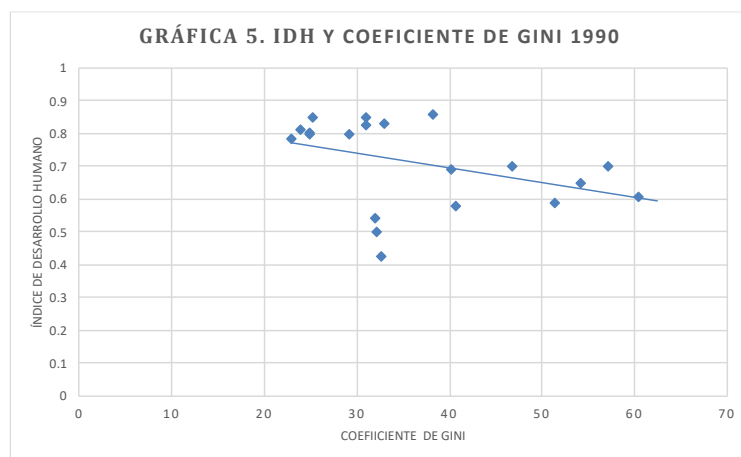
Fuente: Banco Mundial (2020) y Knoema (2019).

Si observamos el comportamiento de estas dos variables en cada uno de los años estudiados, nos damos cuenta de que, efectivamente, los países con mayor desarrollo humano tienen un Coeficiente de Gini menor, particularmente en el año 2018, lo que nos lleva a suponer que si existe una correlación entre estas dos variables (IDH y CG), y que dicha relación es negativa: mayor desarrollo humano, menor desigualdad. Lo que nos lleva a suponer que, en los últimos años las naciones que mejoraron los niveles de bienestar lo hicieron distribuyendo también el ingreso.

5. Materiales, métodos y resultados

A fin de identificar la relación que guardan el Índice de Desarrollo Humano y el Coeficiente de Gini se realizó una gráfica de dispersión para los dos años analizados, en ambas graficas se observa una relación inversa entre las dos variables.

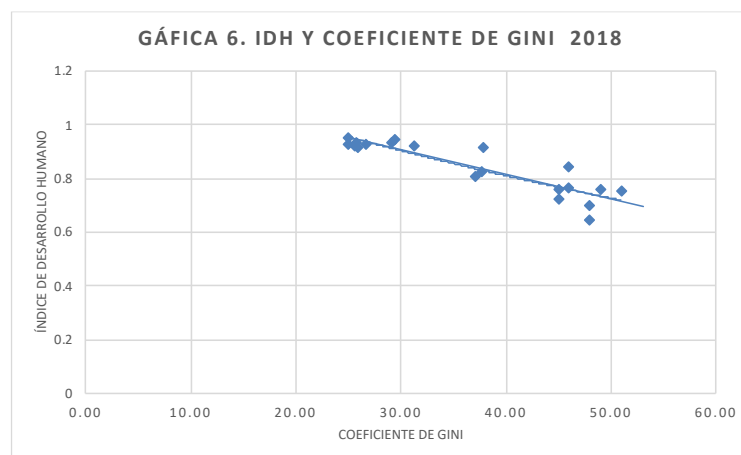
Figura 5. IDH y Coeficiente de Gini 1990.



Fuente: Banco Mundial (2020) y Organización de las Naciones Unidas (2020).

Para el 2018, se observa una menor dispersión, tal y como muestra la figura 6.

Figura 6. IDH y Coeficiente de Gini 2018.



Fuente: Banco Mundial (2020) y Organización de las Naciones Unidas (2020).

5.1. Correlación Bivariada

Tratando de determinar y cuantificar la relación que mantienen las variables estudiadas, se calculó la correlación bivariada. Esta es una herramienta útil para medir la fuerza y relación entre dos variables, su resultado nos muestra si la relación es fuerte o débil, directa o inversamente proporcional. Si las dos variables se mueven en la misma dirección la correlación es positiva y si lo hacen en relación opuesta es negativa: no implica causalidad. Se afirma que hay correlación de variables si al moverse los valores de la variable A, también lo hacen los de la variable B. Así pues, la correlación puede variar de intensidad y dirección.

En el análisis de correlación de variables existen tres coeficientes comúnmente utilizados y son: el de Pearson, el de Kendall y el de Spearman, todos basados en la misma información, aunque usan fórmulas diferentes. La estimación de uno u otro depende de la naturaleza de las variables a analizar, si es cualitativa o cuantitativa (Morales & Rodríguez, 2016).

La correlación de Pearson evalúa la relación lineal entre dos variables continuas, una relación es lineal cuando un cambio en una variable se asocia con un cambio proporcional en la otra variable, este método es más adecuado cuando las variables siguen la curva normal. Es una buena alternativa cuando las variables se encuentran en un nivel de medición de intervalos, pero no se puede cumplir satisfactoriamente con los requisitos básicos para el uso de una prueba paramétrica. Así, es la que se usó en la presente investigación.

En este estudio se realizaron dos correlaciones una para el año 1990 y otra para el año 2018, ambas para las variables IDH y Coeficiente de Gini. Como podemos apreciar en ambos casos, la correlación es significativa y negativa. Lo que nos indica que, si una variable se mueve, también lo hará la otra de manera inversa: si una aumenta la otra disminuye.

No obstante, el nivel de correlación es menor en el año 1990, como lo podemos observar en las tablas 1 y 2.

Tabla 1. Correlaciones IDH-Coeficiente de Gini 1990.

		IDH 1990	COEFICIENTE DE GINI 1990
Correlación de Pearson	IDH 1990	1,000	-,399
	COEFICIENTE DE GINI 1990	-,399	1,000
Sig. (unilateral)	IDH 1990	.	,041
	COEFICIENTE DE GINI 1990	,041	.
N	IDH 1990	20	20
	COEFICIENTE DE GINI 1990	20	20

Fuente: Elaboración propia (2020).

Para el 2018 la correlación es igualmente negativa pero mucho más alta, casi cercana a uno.

Tabla 2. Correlaciones IDH-Coeficiente de Gini 2018.

		IDH 2018	COEFICIENTE DE GINI 2018
Correlación de Pearson	IDH 2018	1,000	-,896
	COEFICIENTE DE GINI 2018	-,896	1,000
Sig. (unilateral)	IDH 2018	.	,000
	COEFICIENTE DE GINI 2018	,000	.
N	IDH 2018	20	20

Fuente: Elaboración propia (2020).

5.2. Regresión Lineal

Una vez que determinamos que, si hay correlación entre las dos variables analizadas, buscamos cuantificar algún grado de dependencia entre ellas, entendiendo que existen más variables y que, por tanto, el modelo no podría ser totalmente fiable. Aunque Schmidt (2005) señala que el análisis de regresión nos indica que dos variables tienen una relación matemática y nada nos dice sobre la causa, consideramos que sí nos muestra una tendencia general de causalidad.

Así pues, con el fin de identificar si hay algún tipo de dependencia entre el Índice de Desarrollo Humano y el Coeficiente de Gini, el primero como dependiente del segundo, se realizó el análisis de regresión lineal simple, obteniendo los siguientes resultados.

Tabla 3. Resumen del modelo 1990.

Resumen del modelo IDH 1990								
Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error	Cambio en R cuadrado	Estadísticos de cambio		
				estándar de la estimación		Cambio en F	g1	g2
	,399	,159	,112	,123680	,159	3,408	1	18

Resumen del modelo 1990		
Modelo	Estadísticos de cambio	
	Sig. Cambio en F	Durbin-Watson
	,081	,454

Fuente: Elaboración propia (2020).

Casi 30 años después, el modelo arrojó un valor de *R* mucho mayor, como ya se advirtió en el coeficiente de Pearson, lo que nos lleva a suponer que, en los últimos años, los países que han aumentado su desarrollo lo han hecho redistribuyendo el ingreso nacional.

Tabla 4. Resumen del modelo 2018.

Resumen del modelo IDH 2018									
Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación	Estadísticos de cambio				
					Cambio en R cuadrado	Cambio en F	g1	g2	
1	,896	,803	,793	,044576	,803	73,580	1		18

Resumen del modelo 2018			
Modelo	Estadísticos de cambio		Durbin-Watson
	Sig.	Cambio en F	
1		,000	1,689

Fuente: Elaboración propia (2020).

Los coeficientes del IDH (β_0) y del Coeficiente de Gini (β_1) para cada año fueron los siguientes:

Tabla 5. Coeficientes IDH-Gini 1990.

Coeficientes IDH-C.GINI 1990						
Modelo	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	t	Sig.	95.0% intervalo de confianza para B Límite inferior
	B	Desv. Error				
(Constante)	,876	,093		9,408	,000	,680
COEFICIENTE DE GINI 1990	-,004	,002	-,399	-1,846	,081	-,010

Modelo	95.0% intervalo de confianza para B Límite superior	Correlaciones			Estadísticas de colinealidad	
		Orden cero	Parcial	Parte	Tolerancia	VIF
(Constante)	1,071					
COEFICIENTE DE GINI 1990	,001	-,399	-,399	-,399	1,000	1,000

Fuente: Elaboración propia (2020).

Realizamos un análisis tras 28 años después, el resultado es el siguiente:

Tabla 6. Coeficientes IDH-Gini 1990.

Coeficientes IDH-C.GINI 2018						
Modelo	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	t	Sig.	95.0% intervalo de confianza para B Límite inferior
	B	Desv. Error	Beta			
(Constante)	1,177	,040		29,565	,000	1,093
COEFICIENTE DE GINI 2018	-,009	,001	-,896	-8,578	,000	-,011

Modelo	95.0% intervalo de confianza para B Límite superior	Correlaciones			Estadísticas de colinealidad	
		Orden cero	Parcial	Parte	Tolerancia	VIF
(Constante)	1,261					
COEFICIENTE DE GINI 2018	-,007	-,896	-,896	-,896	1,000	1,000

Fuente: Elaboración propia (2020).

Basados en el anterior resultado, la ecuación matemática estimada para cada año es:

$$IDH = \beta_0 + \beta_1 C. Gini \quad (\text{Ecuación 1})$$

Esta ecuación establece que el *IDH* es igual al coeficiente β_0 (la constante) si el coeficiente Gini no cambia, y el coeficiente β_1 , varía por cada unidad que se modifique el C. Gini considerando que existen muchos otros factores que influyen y determinan el *IDH* se incluyó el término de error ε_i , que representa los efectos en el proceso de generación de datos no contemplados en la relación lineal, resultando la siguiente ecuación:

$$IDH = \beta_0 + \beta_1 C. Gini + \varepsilon_i \quad (\text{Ecuación 2})$$

La ecuación estimada se expresa:

$$IDH = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 C. Gini + \hat{\varepsilon}_i \quad (\text{Ecuación 3})$$

Sustituyendo los valores de los coeficientes, tenemos las siguientes ecuaciones matemáticas:

Para 1990:

$$IDH_{1990} = 0.876 - .004C. Gini + \hat{\varepsilon}_i \quad (\text{Ecuación 4})$$

Para 2018:

$$IDH_{2018} = 1.177 - .009C.Gini + \hat{\varepsilon}_i \quad (\text{Ecuación 5})$$

Como podemos observar el valor de β_1 , en ambos casos es negativo, lo que nos ratifica los resultados que muestran las dos gráficas de dispersión antes señaladas.

En este caso $\hat{\varepsilon}_i$ es el residual estimado “el residual de un punto de datos es la distancia entre él y la línea estimada” (Schmidt, 2005, p. 83). La ecuación del residual quedo:

$$\hat{\varepsilon}_i = IDH - \beta_0 - \beta_1 C.Gini \quad (\text{Ecuación 6})$$

El Residual para cada año es:

$$\hat{\varepsilon}_i = IDH_{1990} - 0.876 + .004C.Gini \quad (\text{Ecuación 7, 1990})$$

$$\hat{\varepsilon}_i = IDH_{2018} - 1.177 + .009C.Gini \quad (\text{Ecuación 8, 2018})$$

Entonces, según ambas ecuaciones podemos inferir que, un aumento del valor de C. Gini provocará una disminución del Índice de Desarrollo Humano y a la inversa una disminución del Coeficiente de Gini aumentará el desarrollo humano.

De esta forma, para disminuir la desigualdad, según Keynes (Sevilla, 2020) el gobierno debe introducir importantes correcciones al disfrute privado de la propiedad a través de impuestos progresivos para financiar políticas sociales. Esto es, quitar a quienes más tienen (disminuir la desigualdad) y dar a quienes no tienen o tienen poco a través de la creación de escuelas, hospitales, vivienda, servicios públicos, etc. (aumentar el bienestar).

Sevilla (2020):

“Compensar con medidas redistributivas la tendencia natural del capitalismo, poner límites a la propiedad privada que abre el espacio a esa igualdad de oportunidades que debería activar el ascensor social para que ningún individuo quedará atrapado en una desigualdad heredada por la clase social de la familia en la que nace “(p.1).

6. Conclusiones

El aumento del PIB no es suficiente para que un país tenga desarrollo humano alto y logre disminuir los niveles de desigualdad. Entonces, ¿Qué es lo que hace falta? Una mejor distribución de éste, a través de una serie de políticas públicas redistributivas. La disminución de la desigualdad es una cuestión multidimensional y, por ello, debe de ir acompañada de políticas públicas transversales.

Por lo tanto, si los gobiernos quieren aumentar el Índice de Desarrollo Humano y disminuir las brechas de desigualdad, deben poner mayor énfasis en la redistribución de la riqueza nacional. Un mecanismo, comúnmente utilizado, son las políticas fiscales, en particular una política impositiva progresiva: los impuestos (ya sean sobre los ingresos, el patrimonio o el consumo) pueden ser muy útiles para corregir las desigualdades, ya que éstos permiten recaudar ingresos para mejorar los servicios de salud, vivienda, educación y proporcionar un seguro social que beneficia tanto a las personas pobres como a quienes se encuentran en el tramo intermedio de la distribución de los ingresos, además de una serie de servicios públicos en general.

Referencias

Arrieta, E. (2018). Países Desarrollados y países subdesarrollados [post en blog]. Diferenciador. Disponible en <https://www.diferenciador.com/paises-desarrollados-y-paises-subdesarrollados/>

Bancaja e Ivie (2010). Capital humano, Desarrollo humano, Compromiso Social. Fundación Bancaja e Ivie, cuaderno 114, España.

Banco Mundial (2020). *Índice de Gini* [Banco de datos]. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>

Bustos Serrano, F.J. (2018). La desigualdad según Piketty [post en blog]. El Captor. Disponible en: <http://www.elcaptor.com>

Economipedia (2019). *Ranking Índice de Desarrollo Humano* [Banco de datos]. Disponible en: <https://economipedia.com/ranking/ranking-indice-de-desarrollo-humano-2018.html>

Esquivel, G., López, L.F. y Vélez, G. R. (2003). *Crecimiento económico, desarrollo humano y desigualdad regional en México 1950-2000*. Estudio sobre Desarrollo Humano, PNUD México.

Govea Maridueña, A. (2018). Evolución e impacto del PIB y el IDH en un mundo desigual. Revista Vinculando. Disponible en: <http://vinculando.org/sociedadcivil/evolucion-e-impacto-pib-idh-mundo-desigual.html>

Knoema (2019). *Índice Gini* [Banco de datos]. Disponible en: <https://knoema.es/atlas/topics/Pobreza/Desigualdad-del-ingreso/%C3%8Dndice-GINI>

Lizárraga, C. (2013). El Índice de Gini: la desigualdad a la palestra. *Revista eXtoikos*, 10, 67-69.

Manfred, N. (2014). PIB, Desarrollo Humano y Bienestar [post en blog]. Cristianisme y Justicia. Disponible en: <https://blog.cristianismeijusticia.net/2014/09/19/pib-desarrollo-humano-y-bienestar>

Martínez, P. S., Flamand, L. y Hernández, A. (2008). Panorama del desarrollo Municipal en México, Antecedentes, diseño y hallazgos Índice de Desarrollo Municipal Básico. *Revista Gestión y Política Pública*, 17(1), 145-192.

Morales, P., y Rodríguez, L. (2016). Aplicación de los coeficientes correlación de Kendall y Spearman. *Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora"*.

Organización de las Naciones Unidas (2018). *Índice e indicadores de desarrollo humano, actualización estadística 2018* [Banco de datos].

Organización de las Naciones Unidas (2019a). *Transformando México desde lo local*. Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015. México.

Organización de las Naciones Unidas (2019b). *Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades de desarrollo humano en el siglo XXI*. Panorama General, Informe sobre Desarrollo Humano 2019.

Organización de las Naciones Unidas (2020). *Human Development Index (HDI)* [Banco de datos]. Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/indicators/137506#>

Picazzo, E., Gutiérrez, E., Infante, J. M., y Cantú, P. C. (2011). La teoría del desarrollo humano y sustentable: hacia el reforzamiento de la salud como un derecho y libertad universal. *Estudios sociales*, 19(37), 253-279.

Piketty, T. (2020). Tomas Piketty: Máxima desigualdad de la riqueza, máxima desigualdad de la riqueza [post en blog]. El Economista. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/opinion/Thomas-Piketty-Maxima-desigualdad-de-la-riqueza-maxima-desigualdad-del-ingreso-20200301-0082.html>

Reyes, M. y López, M. (2017). *El bienestar y la pobreza en México. Tendencias de los mercados laborales desde una perspectiva de derechos humanos*. Observatorio de Salarios, Universidad Iberoamericana Puebla.

Salazar, R. E., y García, J. M. (2014). El Índice de Desarrollo Humano como indicador social. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 44(4).

Schmidt, J. (2005). *Econometría*. McGraw-Hill.

Scott, J. (2011). Gasto público y desarrollo humano en México: análisis de incidencia y equidad. *Documento de trabajo para el informe sobre desarrollo humano México*.

Sen, A. (2000). El desarrollo como libertad. *Gaceta ecológica*, 55, 14-20.

Sevilla, J. (2020). Las propuestas de Tomas Piketty contra la desigualdad [post en blog]. Nueva Revista. Disponible en: <https://www.nuevarevista.net/destacados/las-propuestas-de-thomas-piketty-contra-la-desigualdad/>

Stiglitz, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad: el 1% de población tiene lo que el 99% necesita*. Taurus.



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

Research Article

Hacia una equidad salarial: reflexiones desde la experiencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Towards pay equity: reflections from the experience of Civil Society Organizations

Jairo Rivera ¹ *, Eulalia Flor ¹

¹Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

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

Resumen: Esta investigación analiza la situación laboral y salarial dentro las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en Ecuador. Inicia con una revisión de la literatura sobre el trabajo y sus funciones, examina la equidad salarial en el mercado laboral y presenta los principales estudios sobre OSC realizados en el Ecuador. El artículo aborda una metodología mixta que incluye información primaria proveniente de una encuesta realizada a funcionarios de OSC. Finalmente, entre los principales resultados del artículo se encuentra que las relaciones laborales en las OSC aunque presentan progresos, reproducen patrones inequitativos.

Palabras clave: equidad salarial; Organizaciones de la Sociedad Civil; Ecuador.

Abstract: This research analyzes the labor and salary situation within Civil Society Organizations (CSOs) in Ecuador. It begins with a review of the literature on work and its functions, examines pay equity in the labor market and presents the main studies on CSOs carried out in Ecuador. The article addresses a mixed methodology that includes primary information from a survey of CSO officials. Finally, among the main results of the article is that labor relations in CSOs, although showing progress, reproduce inequitable patterns.

Keywords: pay equity; Civil Society Organizations; Ecuador.

1. Introducción

La igualdad salarial es un anhelo de la humanidad que se encuentra todavía en construcción. Dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 se han planteado dos objetivos asociados con una mejora en la equidad salarial dentro del mercado laboral, los cuales son: i) la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas y ii) el trabajo decente y el crecimiento económico. Si bien existen progresos alrededor del mundo hacia una mayor equidad salarial, todavía persisten problemas, donde existe una “desigualdad salarial

entre hombres y mujeres que se origina en normas sociales rígidas y en expectativas culturales sobre el papel de la mujer en la sociedad" (ONU, 2019, p. 39).

En esa línea, la inequidad salarial es un tema preocupante dentro del sector público, privado y en las organizaciones de la sociedad civil. Este documento pretende aportar a la literatura con un estudio de caso sobre la equidad laboral y salarial. El objetivo de esta investigación es analizar la situación laboral y salarial dentro las organizaciones de la sociedad civil en Ecuador. Para ello, se utiliza una metodología mixta que combina información cualitativa y cuantitativa recopilada en una encuesta realizada a funcionarios de OSC dentro del Ecuador, información de cuatro mesas de análisis que se efectuaron y de información secundaria proveniente de una revisión de literatura general sobre el trabajo, la discriminación e inequidad salarial y, específica sobre las OSC ecuatorianas.

Este documento tiene la siguiente estructura: en la sección 2 se realiza una revisión de la literatura acerca del trabajo, la equidad salarial y las organizaciones de la sociedad civil; en la sección 3 se presenta la metodología del estudio; en la sección 4 se describen los principales hallazgos; y, en la sección 5 se presentan las conclusiones.

2. Revisión de la literatura

2.1. El trabajo y su función

En la actualidad se está desarrollando, a nivel mundial, una compleja discusión, académica y política, sobre los cambios que se están produciendo en la realidad laboral; esta discusión incluye temas sumamente variados, que hacen referencia al sentido del trabajo, los cambios en el trabajo asalariado, las propuestas de relocalización, la obsolescencia de algunos tipos de trabajos y la emergencia de otros, las políticas de reducción del tiempo laboral, las formas no mercantiles de trabajo, la organización espacio temporal del trabajo, la inequidad salarial, entre otros.

Existe ya una vasta literatura al respecto, de la que se podría desprender una idea de consenso respecto a la necesidad de repensar y ampliar el concepto mismo de trabajo.

De todas maneras, se considera que para hablar de trabajo es necesario referirnos al concepto de Marx:

"El trabajo es, en primer lugar, un proceso entre el hombre y la naturaleza, un proceso en que el hombre medía, regula y controla su metabolismo con la naturaleza. El hombre se enfrenta a la materia natural misma como un poder natural. Pone en movimiento las fuerzas naturales que pertenecen a su corporeidad, brazos y piernas, cabeza y manos, a fin de apoderarse de los materiales de la naturaleza bajo una forma útil para su propia vida. Al operar por medio de ese movimiento sobre la naturaleza exterior a él y transformarla, transforma a la vez su propia naturaleza. Desarrolla las potencias que dormitaban en ella y sujeta a su señorío el juego de fuerzas de la misma" (Marx, 1975, pp. 215-216).

Se constata que el trabajo constituye una actividad humana que opera como intermediación entre el ser humano y la naturaleza; expresa el esfuerzo del hombre por regular sus relaciones con el entorno de tal modo que, transformándolo, se constituye a sí mismo. Por el trabajo y por medio de él, las personas transforman la sociedad y la naturaleza, se relacionan con sus semejantes, se realizan convirtiendo su tiempo, su energía, su pensamiento, su acción, en un resultado (bienes o servicios) producto de un complejo proceso.

De hecho, el trabajo implica la capacidad humana para transformar los recursos en medios para sí, asumiendo una cierta distancia espacial, temporal e instrumental de su medio con el fin

de ampliar su propio conocimiento acerca de sus potencialidades y necesidades. De esta manera a partir de la conciencia de sus necesidades y valores desencadena el proceso productivo como tal con el fin de garantizar la reproducción del ser humano. Así, la actividad laboral, propiamente humana, es: consciente, voluntaria y al mismo tiempo, constituye un proceso social (Fraiman, 2015).

Igualmente, es indispensable considerar la función del trabajo para las personas y para la sociedad. De hecho, aunque para gran parte de la humanidad el trabajo es una cuestión de supervivencia, el medio básico para asegurar su vida; este contribuye a la realización de la persona, le posibilita autonomía y relaciones con otras personas. Constituye un fenómeno social de gran significado, al constituir una expresión netamente humana que involucra a todo el ser y a todos los seres. Sin embargo, con la globalización, el incremento en el uso de TIC, la deslocalización de muchos empleos ya se hablaba de que la función social del trabajo se hallaba en tela de juicio, situación que se ha agudizado este año con la Covid-19 (2020).

En otras palabras, si el trabajo no es realizado por grupos de personas simultáneamente, en un mismo lugar, y se lo hace de manera virtual y remota, probablemente no cumpla la función social que tuvo tradicionalmente, o que no la cumpla del mismo modo (Dudwick, 2013). “Ya no habría un nexo entre el trabajo y el sentido de comunidad, de comportamiento asociativo y de interacción social que determinan la proximidad física y las relaciones personales de confianza y familiaridad forjadas en el tiempo” (OIT, 2018, p. 6).

Para Jeremy Rifkin una época está tocando a su fin. Ante los problemas derivados de la eliminación de puestos de trabajo y el consiguiente paro no hay respuestas por parte de la teoría tradicional del capitalismo industrial, ni tampoco por las estructuras básicas de la sociedad actual -Estado y Mercado- que se muestran incapaces de dar respuestas reales a un desempleo estructural profundo. Su idea del “final del trabajo” (Rifkin, 1995) ha ocupado un lugar destacado en los debates sobre el futuro del trabajo al haber señalado, tiempo atrás, la cada vez menor importancia del empleo asalariado. Sin embargo, el trabajo sigue siendo un pilar de la vida de las personas, las sociedades y la política.

En esa línea, el trabajo es comprendido como parte de la condición humana y también como parte de su sistema de valores (Marin, 2004). En consecuencia, se constituye un referente importante en la construcción de la identidad humana, social y de los valores socioculturales asociados al trabajo, por ello hoy más que nunca es indispensable encontrar alternativas más equitativas que garanticen la supervivencia, la autorrealización, el aporte social, en un marco de derechos.

2.2. La división laboral entre hombres y mujeres

Una de las grandes barreras contra la equidad es la división sexual del trabajo que se ha dado a lo largo de la historia de la humanidad y que, con el pasar de los tiempos y la incorporación de la mujer al mundo laboral productivo casi no ha cambiado, no se ha superado la subvaloración hacia el trabajo femenino.

La vigencia de la sociedad patriarcal quedó reforzada con el sistema capitalista. El trabajo productivo de las mujeres se caracteriza por: Provisionalidad: es decir que renuncian “voluntariamente” a trabajar frente a su familia; Subsidiariedad: las mujeres tienen menores categorías laborales e ingresos más bajos por el mismo trabajo que los hombres y, Subordinación: la importancia del trabajo de la mujer queda subordinada al trabajo de su pareja (Ortega, 2012).

Más allá de estas concepciones, también la segregación en el mercado de trabajo hace referencia a la representación de hombres y mujeres en las diferentes ocupaciones: trabajan en sectores distintos y ocupan cargos diferentes. Las mujeres sistemáticamente se encuentran concentradas en aquellas ocupaciones marcadas por una mayor inestabilidad, menor salario y reconocimiento. En esa línea, todavía existen problemas de redistribución, reconocimiento y participación laboral (Fraser, 1996).

La segregación laboral de género se manifiesta de dos maneras distintas: segregación horizontal y segregación vertical. La segregación horizontal significa que las mujeres se concentran en ciertos sectores de actividad y en ciertas ocupaciones, la concentración del empleo en un número limitado de puestos de trabajo y sectores de actividad, que tienen que ver con el trabajo tradicional histórico de las mujeres. La segregación vertical supone el reparto desigual de hombres y mujeres en la escala jerárquica, concentrándose los empleos femeninos en las escalas inferiores, hace referencia a la concentración del empleo de las mujeres en la cadena de mando desde el medio hacia abajo. Y, aunque en las últimas décadas se ha dado un ligero ascenso de las mujeres a puestos directivos, todavía uno de los indicadores que muestran mejor la desigualdad entre hombres y mujeres viene reflejado por la disparidad en las remuneraciones.

Esto ocurre, pese a que el principio de igualdad de remuneración para hombres y mujeres por un trabajo de igual valor es un derecho fundamental reconocido y promovido por la OIT desde 1919 como un elemento central de la equidad social. Y, si bien han existido avances todavía es un tema pendiente, ya que según la Internacional de Servicios Públicos (ISP) “la desigualdad salarial sigue siendo uno de los principales indicadores de la relación de desequilibrio entre hombres y mujeres en el mercado laboral, que se ve agravada por la división de género del trabajo” (2018).

La definición de igual remuneración para hombres y mujeres por un trabajo de igual valor afronta la cuestión de manera amplia; considera el concepto de igualdad de remuneración para un trabajo igual o similar e incluye la comparación y la evaluación de puestos de trabajo diferentes pero que, de acuerdo con criterios objetivos, son de igual valor así se realicen en distintos sectores. Usualmente, las labores y los sectores en los cuales las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas tienden a fijar salarios promedio inferiores a aquellos sectores donde los hombres están sobrerrepresentados. Hecho que se da, porque el trabajo de las mujeres habitualmente está sub-valorado.

No obstante, para poder realizar la medición y la evaluación de trabajos de igual valor, que puedan determinar la magnitud de la diferencia salarial entre las mujeres y los hombres precisan información detallada de cada puesto de trabajo individual, que no siempre es disponible; por ello se procede a calcular la brecha salarial, definida como la diferencia porcentual entre el salario promedio de las mujeres y el salario promedio de los hombres, como una aproximación básica para estimar la magnitud de esta desigualdad (OIT, 2017).

Según las estadísticas de la OIT, en América Latina, la brecha salarial de género por mes se redujo de alrededor de 20% al 15% entre 2005 y 2015, tendencia que se mantiene en las tres subregiones consideradas y se explica porque los salarios de las mujeres crecieron a una tasa mayor que la de los hombres (25% y 18% respectivamente). Sin embargo, los salarios de las mujeres continúan siendo más bajos que los de los hombres.

Al efectuar una descomposición de esta relativa mejoría se halló que tres cuartos responden a los aumentos salariales entre las mujeres y un cuarto a cambios en la composición del empleo femenino, sobre todo por el aumento de las mujeres en el sector privado y su disminución en el trabajo doméstico. Durante el período 2005-2015, en el sector público, la brecha salarial muestra una importante caída en todas las subregiones. En el sector privado hubo caídas relativamente menores de la brecha en el Cono Sur y en Centroamérica y México, y un leve aumento de esta en los Países Andinos (OIT, 2017).

Para el Ecuador se han realizado investigaciones acerca de la existencia de las brechas salariales entre hombre y mujeres. Rivera (2013) encontró que existe una brecha salarial que se explica por factores no observables, lo cual la literatura la denomina discriminación salarial, en favor de los hombres. A su vez, Rivera y Araque (2019) encontraron que la brecha todavía existe, pero se ha reducido en el tiempo. En ese sentido, dentro del Ecuador existe un mercado laboral que presenta ciertos avances en la reducción de la brecha salarial.

Desafortunadamente, la pandemia de la Covid-19 ha tenido repercusiones en los trabajos, con mayores afectaciones hacia las mujeres. Este hecho, puede revertir la tendencia hacia la igualdad salarial ya que las mujeres han sido afectadas en mayor medida en los trabajos en riesgo, informalidad, carga laboral y cuidado del hogar (OIT, 2020).

2.3. *Las Organizaciones de la Sociedad Civil*

Dentro de esta investigación se entiende a las Organizaciones de la Sociedad Civil desde un sentido amplio, donde se “incluyen organizaciones no gubernamentales, grupos comunitarios, sindicatos, movimientos de pueblos indígenas, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales, fundaciones, grupos de expertos, organizaciones benéficas y otras organizaciones sin fines de lucro” (Banco Mundial, 2017). En esa línea, a pesar de las particularidades que puedan presentar cada tipo de organización, estas tienen en común que son “organizaciones que trabajan -siendo autónomas- sin fines de lucro, pero si con fines públicos” (Flor et al., 2018, p.46).

Alrededor del mundo existe una diversidad en las formas y funciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil (Pratt, 2016). Dentro de los países en desarrollo, las OSC se han expandido como instituciones que aportan hacia el logro de una “transformación democrática de una sociedad que se caracteriza por una profunda desigualdad socioeconómica y exclusión política” (Joseph, 2010, p.390). Adicionalmente, algunas OSC se han caracterizado por realizar la función de intermediarias entre los ciudadanos y las personas encargadas de políticas públicas (Albareda, 2018). Es decir, las OSC en el tiempo han logrado aportar al bienestar de la sociedad, cubriendo campos que el sector público y privado no han logrado llenar, en un contexto internacional, nacional y local bastante dinámico.

En este cambio permanente, existe una diversidad de acciones dentro de las OSC, donde hubo algunas organizaciones que desafortunadamente “no prestaron atención a las señales de incertidumbre financiera surgidas durante las últimas décadas del milenio anterior y que tampoco desarrollaron estrategias para sobrevivir sin la ayuda externa” (Fowler, 2016, p.569). A su vez, si bien existe una mayoritaria aceptación del rol crucial que tienen dentro de la sociedad, su modo de gestión y su responsabilidad social interna se encuentra en constante revisión, donde varias OSC “rara vez han establecido mecanismos de gobernanza mediante los cuales sus miembros y simpatizantes puedan hacerlos responsables de sus actividades” (Weidenbaum, 2008, p.147).

En esa línea, las OSC se encuentran en una situación de alta sensibilidad, bajo el escrutinio público, y con financiamiento sujeto a la existencia o ausencia específica de proyectos, lo cual ha modificado las relaciones laborales dentro del sector, dotándolas de una mayor flexibilidad, solamente enfocadas en el proyecto, con un “pequeño núcleo de personal permanente rodeado de capas de voluntarios y empleados contratados para proyectos a corto plazo. Esto no solo genera fricciones con el trabajo organizado, sino que también afecta negativamente la capacidad de las OSC para capitalizar la experiencia acumulada y la memoria institucional” (Pousadela & Cruz, 2016, p.615).

Esta lógica en la gestión de las OSC, a través de los proyectos, coincide con la visión del nuevo espíritu del capitalismo de Luc Boltanski (2017), en donde se señala que las relaciones dentro de la organización tienen una menor duración, con un fin determinado, lo cual se extiende hacia la forma misma de la sociedad, dicho en sus palabras:

La naturaleza de este tipo de proyectos tiene un principio y un fin predefinido; los proyectos se suceden y se reemplazan, recomponiendo, según el grado de prioridades y necesidades, los grupos o equipos de trabajo. Por analogía podemos dar cuenta de una estructura social por proyectos o de una organización general de la sociedad por proyectos. La ciudad por proyectos se presenta como un sistema de restricciones que son determinantes sobre un mundo que se encuentra conectado en red (mundo conexionista),

incitando a no urdir lazos y a no extender sus ramificaciones sin respetar las máximas de acción que se encuentran dentro de la lógica de los proyectos (Boltanski, 2017, p.188).

Tomando en cuenta que los países de América Latina están siendo catalogados como de ingreso medio, y los países donantes han tenido dificultades propias de su desarrollo, esto ha ocasionado que existan menores flujos económicos desde la cooperación internacional hacia las OSC latinoamericanas, lo cual ha generado que la sostenibilidad financiera se convierta en su mayor desafío. Esto ha ocasionado que las OSC vayan modificando su accionar hacia la consecución de fondos propios mediante la provisión de servicios, lo cual les permite generar ingresos, aunque también involucra riesgos hacia el mantenimiento de su misión y objetivos de creación; este hecho ha generado una fragmentación en el sector de la sociedad civil (Pousadela & Cruz, 2016).

En el Ecuador, en concordancia con la definición inicial de OSC, éstas pueden ser entendidas como “un espacio público heterogéneo, no estatal, proveniente de dos vertientes: los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales” (Herrera, 2017, p.6). Dichas organizaciones existen desde inicios del siglo XX, inicialmente en forma de sociedades para apoyar a sus asociados o como instituciones laicas de beneficencia (Chiriboga, 2014). Con el tiempo, las organizaciones fueron mutando, ligándose al desarrollo, incorporando nuevos ámbitos de acción, manteniendo el objetivo de atención a sectores vulnerables desde sectores como el “desarrollo social en la reducción de la pobreza, la protección del medio ambiente y la incidencia para prevenir la exclusión de grupos sociales específicos por motivos de religión, etnia, sexo y raza, entre otros” (Ape, 2017, p.2). Tuvieron un crecimiento exponencial durante la década de los ochenta y noventa, donde hubo un marco jurídico que no presentaba restricciones a la libertad de asociación como organizaciones de la sociedad civil (Auz & Jarrín, 2018).

Este proceso se mantuvo hasta mediados de la primera década de este nuevo siglo, en donde ocurrió un cambio en el entorno político, social y económico del país. En ese contexto, de una bonanza económica, también hubo una mayor política social, a través de una mejor prestación de servicios sociales públicos, con lo que el Estado retomó su rol de planificación dentro de la sociedad nacional. Con ello, la mayor presencia del Estado modificó las relaciones con el sector privado y la sociedad civil, lo que determinó que las OSC “pierdan su espacio tradicional: realizar las acciones que el Estado no hacía” (Chiriboga, 2014, p.80).

A pesar de estos avances en términos de política social, desafortunadamente durante la última década existió un proceso de aparente contradicción en el accionar desde el sector público ante la labor que desempeñan las OSC; en esa línea, aunque en teoría se promovía un gobierno fundamentado en la “revolución ciudadana”, que se pensaba podría incorporar amplias voces de la sociedad, en la práctica hubo varias restricciones y regulaciones atentatorias contra el trabajo de las OSC, ocasionando un debilitamiento institucional desde una lógica vertical del Estado (Lima & López, 2017).

En este entorno complejo, las OSC tuvieron que modificar su accionar y adaptarse a un nuevo marco normativo y de relaciones de poder; además, hubo una menor circulación de fondos desde la cooperación internacional, donde el país ya no es prioridad por su mayor desarrollo relativo. Ante ello, las OSC dentro del país “han tenido que reinventarse con el propósito de sobrevivir, crecer y, sobre todo, responder a un entorno social caracterizado por el aumento de las desigualdades” (Rivera et al., 2019, p.54). En este proceso, las OSC han presentado varias acciones de innovación social relacionadas con una diversificación de los campos de acción, incorporación de tecnología, trabajo en redes y mejores prácticas de gestión, teniendo como desafíos una mayor incidencia en políticas públicas. En esa línea, también se ha encontrado que no todas las OSC desarrollan la responsabilidad social interna dentro de sus propias organizaciones, lo cual estaría en aparente contradicción contra la labor misma para la cual fueron creadas (Pacheco et al., 2017).

Ahora, en un entorno de pandemia como la de la Covid-19, desde una visión optimista, la crisis presenta una oportunidad única para las OSC, en la cual pueden florecer dos elementos fundamentales: i) su vocación hacia el apoyo en la resolución de problemas sociales relevantes, que pretendan la justicia social; y, ii) realizar una transformación organizacional hacia un esquema adaptativo que fortalezcan su sostenibilidad (Taylor, 2016). En esa línea, dentro del Ecuador puede ser una oportunidad hacia la equidad salarial por género, al ser un sector con una participación mayoritaria de mujeres (Cáceres, 2019).

3. Metodología

La metodología del estudio es mixta, cuanti-cualitativa, con fuentes de información primarias y secundarias, las cuales se actualizaron en el tiempo con la intención de incorporar temas asociados con la pandemia de la Covid-19.

Por un lado, las fuentes primarias se fundamentaron en una encuesta electrónica anónima realizada a 16 directores y funcionarios de Organizaciones de la Sociedad Civil en Ecuador; los principales temas indagados se relacionaron con cinco aspectos:

- Composición laboral de la institución.
- Salarios entre los distintos funcionarios de la institución.
- Existencia de políticas de contratación y promoción.
- Percepciones sobre la equidad dentro del sector de las OSC y su institución.
- Afectaciones de la pandemia de la Covid-19 hacia su institución.

Además, dentro de la Universidad Andina Simón Bolívar, se realizaron cuatro mesas de análisis con expositores nacionales e internacionales acerca del desarrollo y las OSC, las cuales fueron: i) Mesa de análisis sobre desarrollo “Contribuciones desde las Organizaciones de la Sociedad Civil en tiempos de la Covid-19” (junio 2020); ii) Mesa de análisis sobre desarrollo “Alternativas y retos hacia un desarrollo ético que privilegie lo social, laboral y ambiental para la post pandemia” (agosto 2020); iii) Mesa internacional de análisis sobre desarrollo “La sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil y su aporte al desarrollo en épocas de la Covid-19” (agosto 2020); y, iv) Mesa internacional de análisis sobre desarrollo: La reactivación multidimensional y el desarrollo en épocas de la Covid-19” (agosto 2020). En dichos eventos participaron más de quinientas personas y se han incorporado sus principales aportes.

Por otra parte, las fuentes secundarias se basaron en un análisis documental sobre el sector, indagando acerca de las publicaciones e investigaciones relacionadas con el trabajo, la equidad laboral y las OSC en el país y su realidad.

4. Resultados

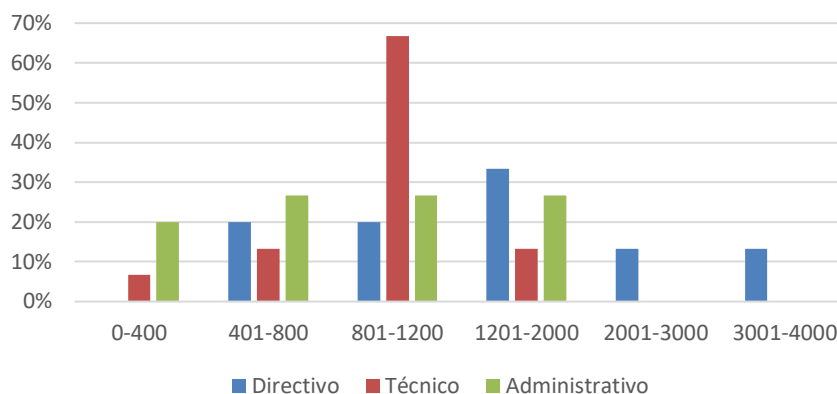
Tal como se expuso en la metodología con el propósito de cumplir con el objetivo de esta investigación se indagó a través de una encuesta sobre cinco aspectos claves de 16¹ OSC relacionados con el trabajo, con énfasis en existencia o no de inequidades laborales y repercusiones de la Covid-19.

A continuación, los principales hallazgos: En términos generales, el 75% de quienes respondieron fueron mujeres y 25% hombres, el grupo en un 60% está comprendido entre los 31 y 50 años. Analizando los puestos de trabajo encontramos que: 5 ocupan puestos directivos, 8 eran funcionarios técnicos y 2 funcionarios administrativos.

Entrando ya a temas más específicos en torno al salario, el siguiente gráfico muestra las diferencias en las remuneraciones.

¹Una de las encuestas recibidas no fue consistente en las respuestas, por lo cual se procedió a eliminarla de la muestra, quedando en 15 encuestas en total.

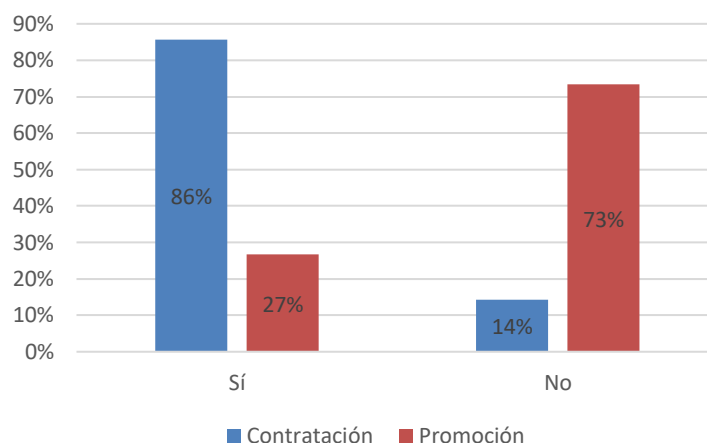
Figura 1. Salario promedio de acuerdo con el cargo laboral.



Fuente: Elaboración propia, 2020.

Un aspecto que llama la atención, en este tipo de organizaciones, es la casi inexistencia de políticas de promoción o ascenso, aunque si tienen políticas claras respecto a contratación. Tal como puede verse en el gráfico a continuación:

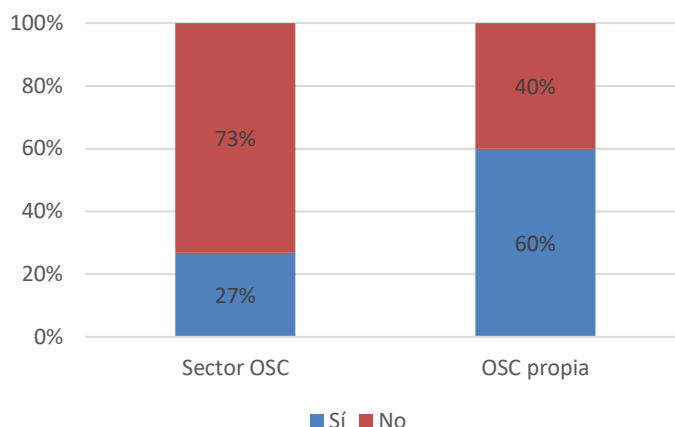
Figura 2. Existencia de políticas laborales.



Fuente: Elaboración propia, 2020.

Hay que indicar que el criterio principal para la contratación es la experiencia (66%) sobre la recomendación o concurso. Es decir, existen pocas contrataciones por meritocracia.

Otro aspecto que resultó interesante es cuando se indagó respecto a la percepción sobre existencia o no de inequidades salariales entre hombres y mujeres, la mayoría (73%) percibe que en el sector de las OSC existe esta subvaloración del trabajo femenino, aunque en las OSC donde trabajan consideran que no se da.

Figura 3. Percepción sobre la equidad salarial.

Fuente: Elaboración propia, 2020.

Profundizando en el análisis resultan claves algunos testimonios para entender estas respuestas, sobre la valoración o no de competencias, la diferencia entre instituciones del mismo sector y el no considerar la función y no la carga laboral:

“Existimos funcionarios o trabajadores que ejecutamos las mismas actividades que en otras entidades y percibimos sueldos mucho menores, así mismo la capacitación profesional no incide en la remuneración”

“He conocido compañeros de otras organizaciones que perciben mayor sueldo”

“Se gana de acuerdo al puesto de trabajo, sin considerar la carga laboral”.

Otros si aluden a la discriminación por género en puestos directivos o no valorar experiencia en algunos cargos.

“Pienso que no existen políticas de equidad, se trabaja en función de lo que va saliendo”.

“Mayoría de cargos directivos son de personal de sexo masculino”.

“Considero que hay una cierta preferencia hacia los hombres para ocupar cargos”.

“Muchas ocasiones llegan por recomendaciones y ganan más que el resto”.

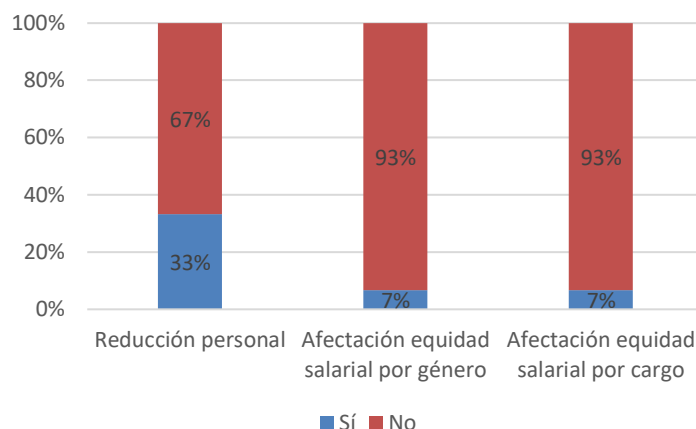
“Porque depende de las amistades que se tenga, la mayoría de los concursos son amarrados”.

De hecho, dentro de este aspecto hay que considerar que más del 90% de las OSC encuestadas pagan los salarios de acuerdo con los proyectos que tengan, lo que implica, que por una parte estos pueden venir “preasignados” y también que, aunque pueden ser más altos implican relaciones de trabajo temporales, lo cual tiene consecuencias en altas rotaciones, precariedad laboral, dificultad de promociones y no hacer carrera a largo plazo.

“Los fondos para organizaciones lideradas por mujeres y/o que trabajan en temas de exclusivo interés para las mujeres son insuficientes; en consecuencia, es ya en sí es difícil sostener las organizaciones, mucho menos auto asignarse sueldos apropiados en relación a la calidad y profesionalismo del trabajo de las voluntarias, técnicas, militantes, etc.”.

“Generalmente los salarios están sujetos a los proyectos y dependen de los financistas”.

Por último, como se había indicado precedentemente, se incluyeron algunas preguntas sobre la situación de pandemia que estamos viviendo en este año por la Covid-19 (2020) y las repercusiones que se han dado en asuntos laborales en estas OSC.

Figura 4. Afectaciones por la pandemia de la Covid-19.

Fuente: Elaboración propia, 2020.

Se aprecia que ha existido reducción de personal en la mayoría de los casos (93%), lo cual ocurre en un sector que tiene una alta proporción de mujeres, pudiendo generar una reducción en la cantidad de las mismas, aunque no ha afectado la equidad salarial ni por género ni por cargo. A su vez, las OSC han sufrido afectaciones relacionadas con temas económicos, problemas en la ejecución del trabajo de campo. Para ello, han desarrollado estrategias de teletrabajo, reducción de las jornadas laborales y alianzas con otras organizaciones con el fin de cumplir su misión.

5. Conclusiones

El trabajo permite el desarrollo de las personas y sociedades. Ante ello, es deseable que las condiciones laborales eviten cualquier forma de discriminación e inequidad laboral y salarial. Desafortunadamente, la equidad laboral en el mundo todavía es un tema en construcción, afectando las condiciones salariales de las mujeres.

En esta investigación se analizaron las relaciones laborales dentro de las OCS en Ecuador, donde se resalta que, si bien existen progresos en la equidad laboral, todavía hay limitaciones que reproducen patrones inequitativos. En esa línea, las formas de contrato por proyectos aportan a una mayor flexibilización laboral, muy ligada a la tendencia de financiamiento, lo cual se agrava con la ausencia de políticas de contratación y promoción laboral. Estos hechos repercuten en la percepción de alrededor del 73% de los encuestados que señalan que existe inequidad laboral y salarial dentro del sector de las OSC, lo cual termina presentando una contradicción con su labor de mejorar el bienestar de la sociedad, incluyendo a sus colaboradores. De la información también se concluye que en este sector se continúa valorando de manera diferente el trabajo masculino y el femenino, en este sentido no han logrado superar el patrón discriminatorio todavía imperante.

Sin dejar de desconocer avances en la discriminación, sobre todo, horizontal, a través de la formación y profesionalización de mujeres, el camino hacia lograr un futuro de trabajo inclusivo donde hombres y mujeres puedan desarrollarse laboralmente en igualdad de condiciones todavía es un reto por construir.

Finalmente, la pandemia de la Covid-19 ha puesto a prueba a las OSC, generando algunas afectaciones y estrategias, en donde han existido reducciones de personal, en un sector con una proporción mayoritaria de mujeres. Entre las principales afectaciones de la pandemia han sido

las económicas y el trabajo de campo, ante lo cual se presentan estrategias de teletrabajo, reducción de jornadas y alianzas estratégicas con organizaciones públicas y privadas.

Referencias

Albareda, A. (2018). Connecting Society and Policymakers? Conceptualizing and Measuring the Capacity of Civil Society Organizations to Act as Transmission Belts. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* (29), 1216-1232.

Appel, S. (2017). Civil Society Organizations in a Post-aid world: New Trends and Observations from the Andean Region. *Public Administration and Development*, 1, 1-14.

Auz, J. & Jarrín, S. (2018). Ecuador: 20 años de correspondencias históricas, políticas y normativas entre sociedad civil y Estado. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 2(3), 76-93.

Banco Mundial. (2017). Civil Society Policy Forum. Washington: Banco Mundial.

Boltanski, L. (2017). Un nuevo régimen de justificación: la ciudad por proyecto. *Revista de la Carrera de Sociología*, 7(7), 179-209.

Cáceres, P. (2019). Resultados de encuesta sobre sostenibilidad e incidencia de las organizaciones de la sociedad civil del Ecuador. Quito: Grupo Faro, Fundación Esquel y Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Chiriboga, M. (2014). *Las ONG ecuatorianas en los procesos de cambio*. Quito, Ecuador: Editorial Universitaria Abya-Yala.

Dudwick, Nora (2013). The relationship between jobs and social cohesion: Some examples from ethnography. Documento de referencia para el informe World Development Report 2013: Jobs (Washington, D.C., Banco Mundial).

Flor, E., Rivera, J. & Araque, W. (2018). Sostenibilidad integrada de las organizaciones de la sociedad civil en Ecuador: entre la supervivencia y la extinción, *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 2(3), 43-60.

Fowler, A. (2016). Non-governmental development organisations' sustainability, partnership, and resourcing: futuristic reflections on a problematic dialogue. *Development in Practice*, 26(5), 569-579.

Fraiman, J. (2015). "Algunas consideraciones sobre el concepto de trabajo en Karl Marx y el análisis crítico de Jürgen Habermas". *Trabajo y Sociedad Sociología del trabajo – Estudios culturales – Narrativas sociológicas y literarias NB - Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet)*, N° 25, Invierno 2015, Santiago del Estero, Argentina.

Fraser, N. (1996). Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation. The Tanner Lectures on Human Values, Stanford University.

Internacional de Servicios Públicos (ISP) "Igualdad de pago. Justicia Salarial" 8 de marzo 2018. <http://www.world-psi.org/es/igualdad-de-pago-justicia-salarial>.

Joseph, J. (2000). NGOs: Fragmented dreams. *Development in Practice*, 10(3-4), 390-401.

Lima, M., & López, F. (2017). El llamado tercer sector en el escenario ecuatoriano de la Revolución Ciudadana". *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 5, 40-51.

Marín, L. (2004). El sentido del trabajo como eje estructurante de la identidad personal y social: el caso de jóvenes argentinos. *Fundamentos en Humanidades*, 10, 43-52.

Marx, K. (1975). *El Capital*, Libro 1, México: Siglo XXI Editores.

Noguera, J. (2011). "El concepto de trabajo y la teoría social crítica". *Dans Travailler*, 2(26), 161-192.

Organización Internacional del Trabajo. (2020). *The COVID-19 response: Getting gender equality right for a better future for women at work*. Geneva: OIT.

Organización Internacional del Trabajo. (2017). *Panorama Laboral 2017*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Empleo, desempleo, mercado de trabajo, salario mínimo, brecha de género, estadísticas, condiciones de trabajo, América Latina, América Central, Caribe.

Organización Internacional del Trabajo. (2018). "Los individuos, el trabajo y la sociedad". Nota informativa # 1 preparada para la segunda reunión de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo 15-17 de febrero de 2018. Grupo: El papel del trabajo para los individuos y la sociedad.

Organización de las Naciones Unidas. (2019). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Nueva York: ONU.

Ortega, F. (2012). *Sociología del Trabajo*, Apuntes Economía I, Universidad Champagnat, Argentina.

Pacheco, F., Piedra, L. & Andrade, J. (2017). Ejercicio de la responsabilidad social interna en las organizaciones de la cooperación internacional. Quito 2015. Ponencia en la Decimoprimer Conferencia Regional de ISTR.

Pousadela, I., & Cruz, A. (2016). The sustainability of Latin American CSOs: historical patterns and new funding sources. *Development in Practice*, 26(5), 606-618.

Pratt, B. (2016). Special issue overview: civil society sustainability. *Development in Practice*, 26(5), 527-531.

Rifkin, J. (1995). Título original: "The end of work. The decline of the global labor force and the dawn of the post-marker era", Trad. Guillermo Sánchez. Editorial Paidós, España, 1997.

Rivera, J., Araque, W. & Flor, E. (2019). Proceso de innovación social en las organizaciones de la sociedad civil (OSC) ecuatorianas: avances y desafíos. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 3(5), Article 7.

Rivera, J. & Araque, W. (2019). Discriminación de género en el mercado laboral ecuatoriano. *Cuestiones Económicas*, 29(1), 117-132.

Rivera, J. (2013). Teoría y Práctica de la Discriminación en el Mercado Laboral Ecuatoriano (2007-2012). *Analítika - Revista de análisis estadístico*, 5(1), 7-22.

Taylor, J. (2016). Crises in Civil Society Organizations: Opportunities for Transformation. *Development in Practice*, 26(5), 663-669.

Weidenbaum, M. (2008). Who will Guard the Guardians? The Social Responsibility of NGOs. *Journal of Business Ethics*, 87(S1), 147-155.



© 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