

CAPITULO II: Recorrido de la Innovación

Para Heinelt (2022), el estudio de la historia y el desarrollo de la innovación requiere escudriñar lo social y, por consiguiente, el contexto en el tiempo en el que surgen demandas y tienen lugar las innovaciones e, igualmente, comprender la innovación o innovaciones desde la perspectiva del pensamiento de mujeres y hombres que la consideran necesaria, aportando a su generación, desarrollo e implementación.

Encontramos numerosas publicaciones sobre el tema con significados superpuestos acerca de lo que se considera innovación. Por lo tanto, el término no parece que podamos alcanzarlo con facilidad, especialmente con respecto a políticas públicas. Este trabajo es una oportunidad de contribuir con un intento de remediar estas dificultades, utilizando el método y orientaciones de John Rawls, el cual establece una distinción entre “concepto” y “concepciones”. Según Rawls, un concepto “contiene las características esenciales de un término, mientras que las concepciones son interpretaciones más densas de esos rasgos, conectados a un contexto discursivo particular” (Rawls, 1999: p. 5).

Con lo anterior en mente, para descubrir las características esenciales del término “innovaciones”, intentaremos analizar las interpretaciones (concepciones) más cercanas a la innovación. Resulta que todos, al parecer, comparten la opinión de que las innovaciones son intentos deliberativos para resolver desafíos sociales o mejorar las políticas e intervenciones y sus efectos. Estas tareas apropiadas o desarrolladas a través de la interacción para cambiar a los que cambian las cosas (de Souza et al, 2005); es decir, a humanos que pueden considerarse como parte de las características esenciales del término “innovaciones”.

Sin embargo, lo que permanece sin considerarse en la mayoría de las contribuciones a los debates o conceptualizaciones sobre la innovación son las cuestiones percibidas como un desafío social y qué se consideran realmente como

tales. La interacción comunicativa, o incluso las “luchas por ideas” (Stone, 2012, p. 13), sobre todo las luchas dialógicas incluyentes, son cruciales para generar innovaciones, ya que persiguen interpretar los desafíos e identificar mejoras que se consideran y acuerdan apropiadas y factibles en un contexto determinado.

De seguidas, veremos a las innovaciones bajo el prisma de las consideraciones siguientes:

- a. **En primer lugar**, las innovaciones se conciben como algo que se ha puesto en práctica. En este sentido, las innovaciones se perciben como “nuevas ideas que funcionan” en lo concreto (Mulgan et al, 2007, p. 8) y no simplemente como invenciones de la imaginación, fantasías o quimeras.
- b. **En segundo lugar**, y con mayor precisión, la innovación se considera no sólo como un resultado no específico de un cambio político (Berry & Berry, 2007), sino como “artefactos materiales o sociales que están siendo percibidos por los observadores como novedosos y como un mejoramiento” (Braun-Thürmann, 2005, p. 6). Esta comprensión básica es crucial, porque no se trata sólo de resultados no específicos del cambio político o de políticas; más bien, se perciben o se ven como un nuevo estado aceptado de hacer las cosas.

La situación generada por un cambio debe percibirse como una mejora. Y, aunque los observadores mencionados en la cita anterior pueden ser extraños, es crucial que aquellos que perciben los cambios (innovaciones) los consideran una mejora que ellos mismos iniciaron y que les afecta. Por lo tanto, las innovaciones deben entenderse (Geißel, 2009a, 2009b; Sorensen & Torfing, 2011) como deliberadamente introducidas con conciencia para lograr el objetivo de alcanzar participativamente una mejoría dentro de un contexto particular, independientemente de si la innovación en cuestión ya ha sido probada en otro contexto. Esta especificación es importante porque contribuye a tomar en serio las diferentes percepciones de los variados actores en contextos particulares; como, por ejemplo, la introducción de

factores de manera consciente y deliberada con el objetivo de mejorar, independientemente de que ese algo sea nuevo o no en otro contexto.

- c. **En tercer lugar**, lo que se ha percibido como novedoso y como una mejora no es el resultado de un proceso político incremental, sino que ha sido provocado deliberadamente por actores afectados por una crisis que estimula la generación de conocimiento, aprendizaje e innovación que conduce a una mejora pretendida por ellos. Por lo tanto, la innovación, en cualquiera de las formas mencionadas anteriormente, no es sólo una cuestión de cambio, o de algo nuevo, sino de un cambio, que por definición es algo nuevo, y que igualmente está siendo percibido como una mejora por quienes lo iniciaron y se perciben afectados.

Sin embargo, ¿cómo surge esta percepción? No es posible imaginar el surgimiento de tal percepción (dominante) sin una interacción comunicativa y participativa de buenas razones por las que algo nuevo es, o era, necesario y, también, porque constituye un avance, una mejoría. Así, la comprensión de algo como innovación está relacionado con interacciones comunicativas y tales interacciones no ocurren simplemente entre alguien en cualquier lugar, sino entre actores que deben interactuar en un contexto específico, particular, mediados por el diálogo. Tal contexto puede ser funcionalmente definido; por ejemplo, un área particular de tecnología o un campo político que no siempre es espacialmente distinto.

Sin embargo, en la mayoría de los debates, los conceptos sobre innovación a los que nos referimos anteriormente tienen que ver con contextos espaciales. Pero incluso los debates que enfatizan la importancia de las condiciones contextuales, como la de los 'sistemas de innovación' e 'innovación social', tienen una deficiencia crucial: no se dan, requieren que se generen. Pensemos lo suficiente en las interacciones comunicativas entre los actores, hombres y mujeres involucradas y los mecanismos que operan en esas interacciones.

Como se mencionó anteriormente, las condiciones contextuales son limitadas a la proximidad, a condiciones infraestructurales favorables y a redes y confianza entre socios, o sólo se esbozan en términos de conocimientos relevantes y conocimientos complementarios o compartidos, no se elabora más. Pero ¿cómo se produce y reproduce este conocimiento? Aparentemente, los procesos comunicativos juegan un papel aquí. Y este papel implica interacción y diálogos críticos, implica cuestionamiento argumentado y aceptación con convencimiento por razones aceptadas por los participantes en diálogos.

2.1. Algunos Ejemplos Relevantes

Cómo se ha producido algo nuevo, que se considera una innovación, en los diferentes contextos de cinco ciudades alemanas y cinco griegas se estudiaron en un proyecto de investigación sobre “condiciones para la innovación cultural e institucional en ciudades alemanas y griegas” (CICI), financiado conjuntamente por el Ministerio Federal de Educación e Investigación de Alemania y el Ministerio Federal de Educación e Investigación y el Ministerio de Desarrollo e Inversiones, ambos de Grecia, así como por la Unión Europea.

Empíricamente, el estudio se basó en 173 entrevistas con actores locales, 186 minutos de interacciones, conversaciones, entrevistas, diálogos..., en consejos municipales y alrededor de 1.760 artículos de periódicos locales, así como alrededor de 950 políticas y documentos (particularmente planes maestros, planes de desarrollo urbano y documentos de estrategia), programas de partidos locales y declaraciones publicadas por varios actores locales (Egner et al, 2022). Debido a que no sólo las estructuras sociales y políticas en general difieren de una ciudad a otra dentro de Alemania y Grecia, así como entre los dos países, fue necesario no definir la innovación en un sentido abstracto y general. En cambio, el término se utilizó en este proyecto de investigación para referirse a lo que se entiende por innovación en las ciudades estudiadas (tanto en la ciudad alemana o en el contexto griego). Que tal enfoque tiene sentido lo han demostrado, en particular,

las innovaciones en la prestación de servicios sociales por parte de grupos de la sociedad civil.

Este tipo de innovaciones han surgido en Grecia desde el estallido de la crisis financiera y económica a finales de la década del 2000, pero son habituales en las ciudades alemanas desde hace décadas. Un ejemplo de ello son las asociaciones que desde los años 80 se conocen en Alemania con el nombre de *Bürgerhilfe* (o, en el debate académico, como *Tauschringe* o Anillo de Cooperación; véase Offe & Heinze, 1992). En estas asociaciones se “acredita” o provee la ayuda a los demás en horas, las cuales podrán ser canjeadas por ayuda de otros miembros de la asociación si fuera necesario. En Grecia, se han desarrollado estructuras similares de asistencia mutua en varias ciudades desde el estallido de la crisis financiera y económica. Estos reciben el nombre de bancos de tiempo (*trapezios cronou*) que se considera una innovación allí, para este ejemplo y los siguientes véase Egner et al (2022).

¿Qué hace que estos ejemplos sean interesantes? En términos de la contextualización del significado de innovación no es sólo la diferencia en el tiempo cuando se pusieron en práctica. Aún más interesante es el contexto discursivo; es decir, el debate sobre por qué se consideraban necesarios y por qué debían ponerse en práctica. En Grecia, fue la pura necesidad material de muchos residentes no sólo en las grandes ciudades (como Atenas y Tesalónica), pero también en ciudades más pequeñas. En Alemania, por el contrario, la cuestión era la organización de la prestación de servicios en un “tercer sector”; es decir, más allá del Estado, el mercado y el hogar privado, como lo muestran Offe & Heinze (1992).

Otros ejemplos dignos de mención son un centro de reciclaje local establecido en la ciudad griega de Elefsina en 2005 y un sistema de gestión de residuos introducido en la ciudad griega de Chania tan recientemente como 2013. Ambos casos fueron, y son, considerados innovaciones en estas ciudades, así como en toda Grecia, aunque ambos se considerarían bastante comunes en la mayoría de

los lugares de países de Occidente. También es interesante observar por qué se introdujeron estas novedades en estas dos ciudades griegas. Mientras que en Elefsina el objetivo era superar la fama de ser una de las más sucias (antiguas) ciudades industriales del país; en Chania se implementó la innovación para ganarse la reputación de ser una ciudad limpia y así lograr ser más atractiva para el turismo, actividades consensuadas como importantes para sus habitantes.

A menudo, las innovaciones implican algo más que medidas individuales, generalmente son actividades consideradas por colectivos, como las que acabamos de mencionar. Más bien, las medidas o proyectos innovadores individuales son componentes de un contexto de desarrollo más amplio, estrategia frecuentemente reflejada en un plan maestro local. Sin embargo, más que esto, los planes maestros también suelen ser expresión de un amplio debate sobre los problemas sociales locales y cómo pueden generar solución y superación a través de algo nuevo que pueda conducir a una mejora en la situación económica y social de una ciudad.

Offenbach, una de las ciudades estudiadas por el proyecto CICI, es un buen ejemplo. Esta ciudad, ubicada en la próspera región metropolitana de Frankfurt/Rin-Meno se caracteriza no sólo por la dramática desindustrialización de las últimas décadas y por sus consecuencias económicas y sociales; Offenbach también presenta la mayor proporción de residentes de origen inmigrante en Alemania. En total, alrededor del 60 por ciento de su población ha emigrado a Alemania, o tienen padres que emigraron a Alemania. Con el desarrollo e implementación de un programa máster, esa ciudad no sólo destacó el potencial de desarrollo económico de las zonas industriales abandonadas y sitios de la ciudad, sino que también lo ha aprovechado.

Sin embargo, el plan maestro era sólo una parte de las innovaciones observadas en Offenbach y de los debates que subyacen a ellas. La ciudad también ha logrado presentarse como una “ciudad de llegada” (Saunders, 2011). Esto se refiere no sólo para actuar como puerta de entrada a la próspera región de

Frankfurt/Rin-Main, sino también, sobre todo, al carácter multicultural de una ciudad en la que es interesante vivir y trabajar, principalmente debido a los alquileres favorables en comparación con Frankfurt y otros lugares de las zonas cercanas, y también producto de una infraestructura y escena cultural en pleno desarrollo.

Tesalónica, otra ciudad estudiada por el proyecto CICI, es un ejemplo de un enfoque en que no son sólo las innovaciones individuales lo que importa, sino su interacción y, sobre todo, el surgimiento de un discurso local-global sobre los cambios y mejoras previstas a una situación considerada problemática. Tesalónica ni siquiera tuvo un desarrollo escrito o estrategia en forma de plan maestro. Sin embargo, hubo una lucha sobre ideas relativas a las causas del desarrollo de la ciudad, percibido en declive, y se buscó cómo abordarlo de la manera más adecuada, eficaz y apropiadamente. En consecuencia, si bien se han adoptado una serie de medidas individuales innovadoras (desde incubadoras de empresas y centros tecnológicos hasta medidas de promoción turística), todos ellos estaban impulsados por una convicción que surgió de esta lucha por las ideas: a saber, que un futuro mejor para la ciudad podría y debería basarse en un redescubrimiento de su patrimonio multicultural.

En términos prácticos, esto ha significado que el patrimonio multicultural de la ciudad se haya utilizado para construir relaciones nuevas y, sobre todo, mejores con los países vecinos de Grecia como ex ciudad importante del Imperio Otomano y, en particular, se establecieron conexiones turísticas con Turquía. Lo mismo se aplica a los países del sur de los Balcanes. Y, como antiguo centro de la vida judía, la ciudad ha logrado atraer no sólo a turistas sino también a inversores de Israel. La innovación se produce por cambiar de perspectiva colectiva.

2.2. Buenas Razones para las Innovaciones en Contextos Locales

Particulares

Los ejemplos esbozados en la sección anterior muestran no sólo que el intercambio comunicativo sino la existencia de buenas razones para algo nuevo

que se percibe como una mejora es clave para la innovación; también, muestran que el contexto local particular del intercambio comunicativo juega un papel crucial a la hora de dar significado a las innovaciones alcanzadas o por alcanzar. Como lo demuestran los casos estudiados, esto significa que no es sólo un entorno discursivo particular el que debe ser considerado, sino también la narrativa existente que se ha constituido como dominante en un contexto local. Por lo tanto, al estudiar las innovaciones, poner énfasis en las narrativas y, eventualmente, en sus cambios es esencial.

Estas narrativas, sean de manera oral o escrita (Fischer & Gottweis, 2012) se basan en relatos causales, los cuales indican concepciones específicas del mundo y de la relación entre causa y efecto (Barbehön et al, 2016) porque, a través de esos relatos alimentadores o generadores de causas, diferentes eventos, experiencias u observaciones se colocan en relación entre sí. La narrativa, como cualquier uso del lenguaje, no representa el mundo de manera neutral, sino que lo constituye de una forma particular, creando posibilidades de acción e interpretación y, al lograr esto, cambiar, es decir, innovar. En última instancia, lo que cuenta es una historia que sea convincente en un contexto dado como resultado de ser percibida como causalmente correcta y normativamente apropiada.

Sin embargo, para ser convincentes las interacciones comunicativas deben tener lo que puede denominarse como un patrón narrativo coherente '*Erzählmuster*', (Barbehön et al, 2015). Este patrón trata sobre construir narrativas que permitan contar una historia plausible, creíble, sobre un problema, el desarrollo de coaliciones de apoyo y el despliegue de los recursos institucionales y organizacionales para asegurar una solución-respuesta (Jacobs et al, 2004). Los patrones narrativos proporcionan "infraestructuras comunicativas básicas que permiten narrativas o líneas de argumentación específicas en el sentido de articulaciones y hacen que otras parezcan inapropiadas o inverosímiles"

(Barbehön et al, 2015, p.38). Es más, sólo por medio de tal estructuración las narrativas transmiten la impresión de claridad, estabilidad y orden.

La construcción comunicativa de desafíos o problemas puede así entenderse como un eje central, componente de cualquier patrón narrativo, ya que la construcción o identificación de un problema también indica la necesidad de la acción, generalmente entendida como una innovación, porque etiquetar algo como un problema implica una expectativa o demanda de una novedad que superará el problema. Además, la consideración de perspectivas apropiadas para la resolución o manejo de problemas no viene sin una interpretación de las causas de los problemas.

Basado en los estudios de Barbehön et al (2015; 2016), parece razonable que los patrones narrativos estén formados por los siguientes elementos:

- a. Contar una historia plausible sobre las oportunidades de innovación implica contar la causa del desafío que se plantea, debe construirse el objetivo abordado por la innovación prevista. Por ejemplo, el caso descrito de Offenbach muestra que la antigua cuestión problemática de la migración se ha convertido en una cuestión que requiere innovación. Adoptar la moderna etiqueta de “ciudad de llegada” fue crucial para abordar desafíos percibidos y alcanzar cambios a través de innovaciones impulsadas por una nueva imagen de la ciudad que era compartida por más personas de forma incremental.
- b. Una historia plausible de innovación generalmente implica que el pasado, el presente y el futuro (el desafío, las actividades actuales que los abordan mediante innovaciones, y la mejora prevista) están convincentemente relacionados. El cambio en Offenbach fue posible porque el pasado, el presente y el futuro estaban relacionados discursivamente de una manera particular. Se argumentó que Offenbach siempre había sido una ciudad de migración desde que se abrió a los refugiados hugonotes en el siglo XVIII, la

imagen de ser una "ciudad de trabajadores" continuó esta tradición en los siglos XIX y XX, ya que la mayoría de las personas que trabajaban en la ciudad durante este período llegaron a la misma desde diferentes lugares, y el nuevo papel como "ciudad de llegada" representó un acercamiento positivo al hecho de que actuaba como ciudad de entrada para la migración en la gran región de Frankfurt/Rin-Meno.

- c. Conocer la causa del desafío también significa que las condiciones estructurales o los actores pueden identificarse como la fuente de los desafíos. Citando a Stone (2012, p. 206), "buscamos causas no sólo para entender cómo funciona el mundo sino para asignar responsabilidades por los problemas en él". Al mismo tiempo, cuando se ha identificado la responsabilidad de un problema y el desafío resultante, se debe evaluar la capacidad y voluntad para abordarlo. En cuanto a los interesados en la innovación local, es importante que los actores locales se convenzan que tienen, o pueden desarrollar, la capacidad de afrontar un desafío con éxito, incluso frente a condiciones estructurales desfavorables. Esto tiene que manifestarse empíricamente en todas las ciudades estudiadas por el proyecto CICI.
- d. Atribuir la responsabilidad de un desafío a determinados actores e identificar la capacidad de afrontar el desafío a través de la innovación puede implicar una distinción entre "nosotros" y "ellos" (los otros), o puede implicar lo contrario: ¡Unámonos y trabajemos juntos! Como se ha observado, la distinción entre "nosotros" y "ellos" a menudo se refiere a una delimitación entre la comunidad local y niveles superiores de gobierno, o a los defensores y opositores de las innovaciones en cuestión dentro de una ciudad.

Estos cuatro elementos se mezclan según un contexto particular para producir un cierto patrón narrativo, son similares a los "elementos narrativos generalizados" o elementos que conforman una narrativa elaborada por los defensores del marco político (Jones et al, 2014; Jones & Radaelli, 2015; Shanahan et al, 2017). Sin

embargo, en el estudio del caso planteado, no todos los elementos narrativos “generalizados” que son centrales para el marco narrativo de políticas podrían identificarse clara y empíricamente. Más importante aún, a partir del estudio de las innovaciones esbozadas y de las narrativas subyacentes en las diferentes ciudades, tampoco es posible confirmar empíricamente lo que supone el marco narrativo de políticas, ya que se pueden hacer declaraciones generalizadas sobre sus contenidos. Estos pueden ser muy variados; de hecho, demasiado específicos para cada caso, como para que se pudieran hacer afirmaciones generalizadas sobre ellos.

Domingo (2013) afirma que la innovación es la fuerza para estimular el crecimiento, convirtiéndose en el motor más importante de transformación y de expansión de las compañías, estimulando y generando impactos fuertes en las sociedades. De hecho, es una fuerza indetenible del desarrollo y muestra el avance integral alcanzado por un país. Esto hace necesario mantener la atención sobre las tendencias e innovaciones presentes en las ciencias sociales. Con todo eso, no se ha desarrollado una filosofía de la innovación, dedicada a las problemáticas detectadas por fenómenos complejos e interdisciplinarios, los cuales requieren tecnología y desarrollo científico con factores influyentes económicos, sociales y políticos (Pellé, 2017).

Si sabemos de variadas tendencias que conectan innovación y otros factores, es lo que nos indica el desafío de escudriñar cada tendencia y establecer las relaciones entre ellas para lograr comprender la innovación *per se*. Avanzar socialmente no depende primordialmente de disponer de materias primas sino del talento y valores de las personas, de las capacidades institucionales y del compromiso de los participantes en lo político, social y económico en el conglomerado social. Esto permite a la sociedad innovar, por lo que su dependencia es mayor de las personas responsables de innovar que de los recursos, siendo estos importantes también.

Sin embargo, crear y motivar desempeña un rol esencial; las ciencias sociales juegan un papel destacado puesto que colaboran con el abordaje de los más importantes desafíos relacionados con la cultura manifestada en la sociedad, también con la ética, la economía y otras áreas que afectan el desarrollo (Castro, 2020). Fernández-Esquinas (2020) afirma que la innovación tiene un papel de primera línea en el cambio social. Melé (2016), sin ignorar el componente humano de la innovación, el cual la acerca a la gobernabilidad, abre las puertas a la ética para que colabore en humanizar la innovación y fomentar el aspecto moral de la imaginación, las cuales ubican la innovación a la disposición de las necesidades. Este cuarteto de temáticas ubica las tendencias actuales de la investigación sobre innovación en las ciencias sociales y facilita la orientación de los nuevos estudios, así como también en las políticas de innovación, investigación y desarrollo social.