

Capítulo 1

El Fenómeno de la innovación en los gobiernos locales

Uno de los términos más usuales en los estudios sobre la gestión pública local en la Argentina de los últimos años es el de *innovación*. En el último quinquenio, desde distintas perspectivas, libros como *Hacia el Nuevo Modelo de Gestión Municipal en Argentina* (García Delgado 1997), *Innovación y espacio local en la gestión municipal actual de la ciudad de Rosario (1995-1999)* (Díaz 1999), *Experiencias Positivas en Gestión Local* (Cravacuore y Badía 2000), *Tecnologías y Gestión Local en Argentina. Experiencias y Perspectivas* (Díaz, Grandinetti y Nari 2002) e *Innovación en la Gestión Municipal* (Cravacuore 2002), numerosos artículos científicos (Badía 2000; Cassano y Krakowiak 2000; Cravacuore 2001, 2002a y 2002b; Díaz de Landa 2001, 2002a y 2002b; Tecco 2002, entre otros) y proyectos de investigación han dado cuenta del interés de la comunidad científica sobre este tema. Consideramos que dos han sido los móviles de este interés: el desarrollo de las nuevas funciones municipales¹ y la difusión del modelo de las buenas prácticas.

Las *funciones municipales* son aquellas tareas que el imaginario social asigna al gobierno local, exigiendo su cumplimiento a los funcionarios públicos. Como ha señalado Villar, estas son el producto de las demandas y requerimientos de la sociedad, los cuáles no se realizan de forma explícita y puntual, sino que se expresan de formas variadas y de carácter histórico (Villar 2002:94). Las funciones se confunden habitualmente con las *competencias municipales*, que son aquellas tareas asignadas al gobierno local por el marco legal vigente. Son las constituciones provinciales y las leyes y cartas orgánicas municipales las que consagraron históricamente los campos de intervención de los gobiernos locales, asociados a la prestación de servicios urbanos básicos, la regulación de las actividades económicas y la atención de la pobreza extrema. Con las reformas constitucionales de la década del ochenta, durante la Transición Democrática, estas competencias aumentaron substancialmente, poniéndose casi a la par de las funciones: sin embargo no fue este un proceso homogéneo en todas las provincias y algunos instrumentos legales no se han actualizado en el más de medio siglo. Adicionalmente, durante los años noventa, la

¹ Este ha sido otro tema convocante de los estudios de gestión local (Arnoletto y Beltrán 1997; García Delgado 1997; Iturburu 2000; Villar 2002)

desarticulación del Estado del Bienestar a escala nacional y provincial generó crecientes demandas ciudadanas por los efectos del proceso de reformas económicas estructurales y esto obligó a redefinir las viejas funciones municipales: especialmente se verificó una variación cualitativa en la asistencia social, que hizo que se viera substancialmente modificada respecto de la atención social de grupos vulnerables (menores, jóvenes, drogodependientes, desempleados, ancianos, discapacitados) y de cuestiones vinculados a la promoción. Adicionalmente, se desarrolló un gran conjunto de nuevas funciones, como el cuidado y recuperación de los recursos naturales, la seguridad ciudadana y la protección de los derechos humanos, la promoción del desarrollo económico, y la resolución extrajudicial de conflictos, entre otras. Esto ha generado que los gobiernos locales debieran, simultáneamente, generar respuestas a las tradicionales demandas que se han visto cuantitativamente multiplicadas, dar respuestas originales en relación de las nuevas demandas, transformar estructuras, organizaciones, poderes y usos de los recursos tradicionales, y desarrollar nuevas capacidades.

Debemos considerar también en el desarrollo de las nuevas funciones municipales el peso de la descentralización que, a nuestro entender, tiene dos dimensiones: la formal y la de facto. Por *descentralización formal* entenderemos aquella transferencia de poderes de los niveles superiores de gobierno hacia los municipios; si bien en nuestro país alcanza distintas profundidades de acuerdo a las jurisdicciones provinciales, se han generado nuevos campos de intervención para los gobiernos locales, como la administración cotidiana de políticas sociales y programas de empleo transitorio, la asistencia a la micro, pequeña y mediana empresa y la atención primaria de la salud, que forman un conjunto de nuevas tareas que prácticamente alcanza a municipios de todas las provincias. Sin embargo, resulta paradójico que esta descentralización generalmente no ha sido acompañada por un cambio profundo en el marco legal, siendo habitual la delegación sostenida en decretos y resoluciones. Más agotador para los municipios ha sido lo que podríamos definir como la *descentralización de facto*, definida como aquella transferencia de poderes que no está legalmente respaldada pero cuyas tareas deben ser llevadas adelante por los municipios por la propia emergencia de los acontecimientos: el apoyo económico a las fuerzas de seguridad, el fomento de la inversión privada, el mantenimiento de las premuras en la reparación de la infraestructura escolar, la preservación del patrimonio cultural y natural, y hasta la reparación transitoria de redes viales inter jurisdiccionales parecen ser parte de las

tareas que deben llevar adelante los municipios ante la irregularidad o la ausencia en el cumplimiento de estas funciones por parte de los niveles superiores de gobierno.

La combinación de las viejas demandas cualitativamente modificadas y cuantitativamente incrementadas, las nuevas demandas y la presión de las tareas asignadas desde niveles superiores de gobierno han generado el contexto de escasez y la incertidumbre en la prestación de servicios estatales (Bañon 1993). Desde esta perspectiva, la crisis obliga a la revisión, más o profunda de acuerdo a los contextos, de los objetivos, políticas, procesos y sistemas, lo que la transformaría en el contexto propicio para el desarrollo de la innovación en la administración pública. Respecto de los municipios argentinos, Badía ha señalado: *“En un espacio en el que sucesivas políticas de reforma provocaron el retiro del Estado de áreas en las que tradicionalmente se desenvolvía, y frente a la aparición de nuevas cuestiones en la agenda y la profundización de otras ya presentes, se produce la paradoja de que la acentuación de la crisis abre también márgenes de acción nuevos por los que canalizar las demandas y buscar las soluciones”* (Badía 2000).

Un segundo móvil para el interés por la innovación en los gobiernos locales se vincula al modelo internacional de valorización de las *buenas prácticas de gestión* y su potencial asociación a la implantación de un nuevo modelo de gestión – básicamente inspirado en el *New Public Management* –. Al respecto ha sido fructífera la recolección de análisis de casos (Grupo Sophia 1998, 2000 y 2001) con el fin de proponer la modernización de los gobiernos locales inspirados en los principios básicamente postulados por Osborne y Gaebler (Osborne y Gaebler 1994; Osborne y Plastrik 1998). No debemos perder de vista que, en sus obras, se hace permanente análisis sobre los procesos de reforma del Estado a partir del análisis de experiencias de municipios y condados de los Estados Unidos, y ello configura, en cierto modo, una forma de comprender los procesos de modernización del Estado en los que los gobiernos locales tendrían condiciones más apropiadas para la aplicación de las nuevas herramientas de gestión. Sin embargo, la heterogeneidad de los casos presentados en la Argentina y en el mundo ha condicionado la generalización del concepto de innovación, utilizado para definir desde pequeños de proyectos de incorporación de tecnología o el desarrollo de algún producto sencillo hasta profundos procesos de reingeniería de toda la estructura organizacional. Esto además se ha visto reforzado por las iniciativas de premiación de

buenas prácticas que se desarrollaron en el país por distintas instituciones², que han relevado proyectos de distinta profundidad, tendencia que no escapa a las iniciativas predominantes en el mundo³. Respecto de la difusión del *modelo de gerencia pública*, este fenómeno ha sido menos profundo en los gobiernos locales, dado que la introducción de criterios gerenciales sólo se ha verificado al nivel divisional y departamental en algunos municipios. Esto ha sido el resultado de una cultura organizacional poco proclive al cambio y de marcos jurídicos que obstaculizan el desarrollo de la innovación.

El interés por el fenómeno de la innovación en el país ha sido evidentemente también importante por parte de los funcionarios públicos. Ello ha estimulado el surgimiento de algunas iniciativas en la línea de promover procesos de innovación en gobiernos locales a partir de la cooperación intermunicipal basada en la transferencia personal de experiencias⁴; otra señal es el creciente número de casos que cada año se han presentado en distintas iniciativas de premiación de proyectos innovadores⁵. Creemos que las dificultades que se han manifestado en la gestión local argentina desde 1998, en términos financieros y de gobernabilidad, no han impedido que se manifieste el interés por estas iniciativas. Consideramos que existe consenso, entre los funcionarios municipales, que el fenómeno innovador es algo deseable en términos de la gestión. Sin embargo, muchas veces, la alta exposición a la problemática cotidiana, cierta falta de creatividad, la escasez de recursos y cierto recelo frente a los inciertos resultados de los procesos innovadores, suelen considerarse que son elementos que conspiran contra el desarrollo de la innovación en los municipios argentinos.

² Específicamente hacemos referencia a los concursos nacionales promovidos por el Honorable Senado de la Nación (2002, 2003 y 2004), la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación (2001), el Banco de Experiencias Locales de las universidades nacionales de Quilmes y General Sarmiento (1998) y el Instituto Provincia de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires (1999).

³ Nos referimos a los casos existentes en la mayor parte de los bancos de experiencias locales en el mundo, así como a las instancias de evaluación como el Premio Dubai del Programa Hábitat de las Naciones Unidas. Una excepción al respecto sería el Proyecto "Feria Virtual de Gobernabilidad Local" implementado en América Latina por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que busca identificar experiencias gobernabilidad local innovadoras e integrales.

⁴ En este sentido, merece destacarse el componente Ciudad - Ciudad del Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales, implementado entre 1999 y 2001 por la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación. El programa buscaba oferentes y demandantes de experiencias innovadoras para su réplica en municipios; el mismo fue implementado en pocos casos antes de la suspensión del proyecto. Pese a ello, actualmente las autoridades de la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación evalúan su nueva implementación.

⁵ Por citar sólo un ejemplo, podríamos señalar el número de casos que se han presentado en los concursos organizados por el Banco de Experiencias Locales: 12 en 1998, 56 en 2001 y 112 en 2003.

El fenómeno de la innovación

El concepto de *innovación*, que proviene del campo de la economía, define originalmente al progreso tecnológico que aumenta la productividad, reduce los costos y permite aumentar la calidad y el valor del producto o del servicio. En un sentido más general, puede asimilarse a la creación de la utilización de nuevos recursos, la generación de nuevos productos y la aplicación de nuevas formas de organización.

Desde los estudios de la administración pública, el concepto ha sido habitualmente aplicado a los procesos de reforma del Estado, especialmente desde que, en los últimos años, el *New Public Management* pusiera énfasis en la incorporación de tecnologías de gestión provenientes del campo empresarial (Barcelay 1998; Milward, Provan y Else 1998; Pierre y Peters 2000; Wright 1996-97). Sin embargo, consideramos que debe realizarse un esfuerzo por delimitar el propio concepto y su aplicación específica a la gestión local.

En el campo de la economía, no toda innovación es desusadamente original en sus resultados: así existen innovaciones *mayores* y *menores*. Las primeras pueden ser definidas como aquellas que explican en gran medida el crecimiento económico discontinuo, en grandes saltos cualitativos. Por oposición, las segundas son las pequeñas mejoras que se le realizan constantemente a los bienes y servicios ofrecidos en el mercado. Correspondientemente, podríamos hacer un análisis análogo con la innovación en la gestión pública. Esto nos permitiría ordenar lo que señalábamos con anterioridad: si un proceso de reingeniería afecta al gobierno local, seguramente nos encontraremos ante una innovación mayor; si por el contrario, se ha desarrollado un proyecto que afecta a un área del gobierno local, nos encontraremos en presencia de una innovación menor. Esta primera consideración nos puede ser útil para avanzar en la definición de innovación, toda vez que nos permite tener instrumentalmente más claro que los procesos de cambio pueden tener distinta envergadura y conservar su carácter.

La casuística acumulada en la Argentina durante los últimos años nos permiten sostener que el fenómeno de la innovación mayor ha sido irrelevante en los gobiernos locales, sin que se hayan producidos procesos de cambio cualitativamente relevantes en la organización municipal o en la calidad de las prestaciones. En oposición,

podríamos ver que se ha realizado numerosísimas innovaciones menores que representaron mejoras continuas que permitieron optimizar la calidad de los servicios, dando cumplimiento a las nuevas funciones municipales y respondiendo a las nuevas y crecientes demandas ciudadanas.

Un principio asumido con consenso es que, cuanto mayor es el desarrollo de las innovaciones menores genera menos fuerzas restrictivas que el de las mayores (Ramio 1994). Ello puede observarse en las limitadas resistencias al cambio que se manifiestan en general en los proyectos innovadores, tanto los que se verificarán en los casos analizados en esta obra como en investigaciones anteriores (Cravacuore 2002a y 2002b). Esto podría llevarnos a reforzar nuestra imagen de que el fenómeno de la innovación goza de elevados niveles de aceptación como herramienta para mejorar la calidad de los servicios públicos, especialmente en las primeras etapas de los programas y proyectos.

Un elemento a tomar en cuenta simultáneamente es el *tipo de origen de la innovación*, lo que nos puede dar pistas para una mejor comprensión del fenómeno. Básicamente podremos considerar tres tipos: la innovación que resulta *original* dado que nunca ha sido desarrollado en una organización pública o privada. Este tipo de innovación es difícil de desarrollar en los gobiernos locales, porque los niveles de desarrollo organizacional suelen ser limitados y generan resultados inciertos en su aplicación, muchas veces arriesgados en términos de reproducción política. Más corriente es la *adaptación*, entendido como el proceso en el cual se adoptan tecnologías ya generadas por otra organización pública o privada y que genera un nuevo conocimiento que se ajusta al contexto social, político, económico y cultural. Este tipo de innovación es característico de los gobiernos que poseen recursos humanos calificados que evalúan críticamente las condiciones del medio y poder evaluar las mejores estrategias para la implantación exitosa del cambio. En los gobiernos locales argentinos suele ser limitado el número de casos. Más habitual es el *transplante*, considerado como la copia de tecnología o conocimientos ya existentes en otra organización sin mayores modificaciones. Con este proceso aumenta el riesgo de que no se promuevan mejoras significativas dado que no se tiene en cuenta el contexto de aplicación. Este transplante generalmente es realizado por instituciones sin objetivos claros, que sólo implementan una innovación secundaria por el incremento de prestigio que conlleva. Existen muchos casos en este sentido, especialmente en el caso de herramientas para

el desarrollo de las nuevas funciones del gobierno local: planes estratégicos, agencias de desarrollo local, incubadoras de empresa y proyectos de atención de grupos sociales vulnerables entre otras, que, pese a que se han desarrollado en contextos como el europeo, se han reproducido rápidamente pero que, generalmente, resultan poco efectivas en términos de su falta de adecuación al contexto.

Hasta aquí podríamos definir una doble consideración sobre el fenómeno de la innovación: su nivel de *extensión* y su grado de *originalidad*. Estaríamos en presencia de una innovación en la gestión local cuando se cumplen dos factores: por un lado, representa un cambio en la organización que afecta la modalidad de prestación de servicios; por otro, evidencia la construcción de nuevas capacidades que se reflejen en una mejor calidad de prestación.

La innovación suele ser el resultado de procesos sostenidos a lo largo de períodos para que las nuevas re combinaciones y variaciones se institucionalicen. Un preconcepto habitual es que la innovación se genera repentinamente: sin embargo, suele ser el resultado final de un largo proceso de aprendizaje de los actores del cambio - sean estos individuales o colectivos, estatales o no estatales, públicos o privados -. Comprender esto es central pues es necesario entender la genealogía de los procesos y bucear en la profundidad de la construcción histórica de los actores para comprender la lógica de las acciones innovadoras emprendidas. Esto es particularmente importante, dado que, como muchas veces lo señala la literatura, la *creatividad*⁶ de los actores resulta importante, pero también la observación del desarrollo y maduración de los aprendizajes previos, y sobre todo la capacidad de análisis de las condiciones del contexto que permitan catalizarla, resultan vitales para la correcta evaluación de la implementación y éxito en la ejecución de las políticas.

Se han dado definiciones del sentido de innovación en la gestión pública. Guillermo Schweinheim lo ha definido como *"el proceso de implementación sostenible de nuevas políticas, productos institucionales, sistemas y tecnologías en el Estado, las empresas y la sociedad civil... La innovación ha sido definida como el proceso de aprendizaje /*

⁶ Guillermo Schweinheim (1998) define creatividad como *"el descubrimiento de la novedad, es decir, de las posibles variaciones y re combinaciones de las distintas dimensiones de la acción y la estructura de gobierno actualmente existentes, o de la aplicación de medios (humanos, físicos, financieros, organizativos, de información y conocimiento) actualmente no aplicados como recursos para el logro de objetivos o la resolución de problemas"*. Ver: "Innovación en administración, gestión y políticas

cambio estructural originado en la creatividad de los gobiernos, es decir, en la capacidad de producir novedad original. La novedad original puede ser entendida como las variaciones y re combinaciones realizadas a partir de los objetivos, metas, misiones, estrategias, procesos, actividades, tareas, recursos, tecnologías, sistemas y tecnologías de gestión actualmente existentes en el sistema político" (Schweinheim 1998). Nidia Albesa de Rabi ha ajustado el concepto a la gestión pública local, señalando a la innovación como *"... un tipo de cambio muy específico, intencional y percibido como positivo, que está íntimamente ligado a la sobre vivencia y al desarrollo de las instituciones"* (Albesa de Rabi 1996).

En síntesis, innovar es enfrentar los hechos de manera nueva y diferente para lograr mejores resultados, mediante el empleo de técnicas y procedimientos nuevos, más eficientes y eficaces, que faciliten el logro de resultados más efectivos. Las técnicas y procedimientos nuevos si bien pueden ser de partes específicas, siempre deben inscribirse dentro de una visión integral. Adicionalmente, no siempre son desusadamente originales. Como se ha señalado: *"Las innovaciones no necesariamente se refieren a algo nuevo y original, muchas veces una innovación puede tratarse de la combinación de elementos existentes o soluciones conocidas, adaptadas a circunstancias específicas en formas o procesos nuevos. En estos casos, la voluntad política puede ser el factor detonador o el origen del proceso de innovación"* (Cassano y Krakowiak 2000)

Los actores de la innovación

Un aspecto a considerar es el desarrollo del proceso de innovación en los gobiernos locales. Cravacuore (2002a) ha realizado un análisis en el que ha postulado tres tipos de interpretaciones sobre los actores de la innovación: la primera que centra el proceso innovador en los *actores estatales y su poder de cambio*. Este modelo considera que existen actores políticos o burocráticos que proponen el cambio organizacional, gozando del poder y de conocimientos suficientes para adoptar o implantarlo. Si bien considerando las condiciones contextuales, estos actores deciden desarrollar innovaciones con el fin de aumentar la eficiencia de la organización con el fin de lograr una mayor satisfacción de las demandas ciudadanas, o de incrementar su

prestigio que buscará transformar en un incremento del caudal político o decisonal. Desde esta perspectiva, la innovación es un elemento desequilibrante, dado que su adopción genera una alteración del contexto en las que se desarrollan los actores estatales. Esto incentiva a otros a seguir el camino, produciendo la eliminación progresivamente de la ganancia de prestigio excepcional y motivando a este o a otros actores a realizar nuevas innovaciones.

Una segunda interpretación pone el énfasis de la innovación en el *entorno de los actores* y el conjunto de retos y alteración que los cambios sociales y tecnológicos provocan. Desde esta perspectiva, la función de los actores es más instintiva y su papel es transmitir la fuerza del entorno a la organización en lugar de tomar decisiones independientes. El actor estatal se transforma en este sentido en un estrategia catalizador entre el contexto y la organización, y con el auxilio de otros actores públicos, la canalización del cambio puede encontrar los canales institucionales necesarios para su óptima realización. En esta perspectiva suele ponerse énfasis en el origen del cambio iniciado desde la presión de los actores públicos no estatales o aún privados. En esta perspectiva, el actor estatal adopta la innovación en términos de la búsqueda de su conservación política: más que propulsor del cambio, el actor estatal se transforma en catalizador del mismo, dados los espacios que los actores no estatales han ido adquiriendo en los procesos de la gestión pública.

Una última perspectiva privilegia como origen de la innovación la existencia, dentro de una organización, de una *historia y de valores colectivos* que estimularían el desarrollo de la innovación de los distintos actores que la integran. Este caso implicaría la existencia de una tradición, de la construcción de una cultura organizacional innovadora. Esto es un proceso de larga construcción, y particularmente dificultoso en el caso de los gobiernos donde los períodos de gobierno suelen ser relativamente cortos, las acciones cotidianas consumen gran parte de las labores y existen niveles de rotación de funcionarios relativamente importantes.

Innovación y articulación de actores

En páginas sucesivas desarrollaremos con más especificidad el concepto de articulación, pero adelantamos que esta se produce cuando dos o más organizaciones, públicas estatales o no estatales o privadas, acuerdan y coordinan una serie de

políticas que se traducen en acciones concretas y en dónde cada organismo realiza una o más tareas específicas (su propio *know how*) junto con otros organismos participantes, sin que entre las mismas existan relaciones de subordinación.

Trabajos recientes han demostrado que, a partir de un análisis de un número muy importante de casos (Villar 2002), la articulación es una herramienta prácticamente en la totalidad de las políticas, planes, programas y proyectos innovadores desarrollados por los gobiernos locales argentinos, dado los beneficios de la articulación de las políticas y la generación de redes, consorcios y alianzas. La generalización del uso del concepto de *sinergia* como potenciación de los resultados cualitativamente superiores a la suma de las actuaciones aisladas e individuales de dos o más actores al entrar en contacto, ha generado un tópico en el discurso de las políticas públicas implementadas por los gobiernos locales que, casi necesariamente, deben incluir en su diseño la articulación, sea de carácter institucional⁷ o interinstitucional⁸ (Ilari 2002). De esta forma se generarían un mayor grado de información, racionalización, eficacia y eficiencia al compartir los recursos disponibles, así como beneficio a alcanzar el acrecentamiento de los niveles de legitimidad, al conformar vinculaciones con organizaciones prestigiosas o de alto grado de confiabilidad por parte de la ciudadanía.

Deberíamos interrogarnos el por qué de este fenómeno. De manera preliminar, podríamos esgrimir algunas respuestas que permitirían comprenderlo:

- *Por la condición de la construcción de gobernabilidad:* en momentos de deterioro de la legitimidad del Estado por la ruptura del pacto contractual del Estado del Bienestar – aunque cierto es que los gobiernos locales han resistido mejor este fenómeno erosivo, como lo demostraron los efectos de la crisis política de diciembre de 2001 -, la necesidad de articular con actores no estatales puede tener su origen en el deseo de fortalecer los lazos con la sociedad civil y reforzar su legitimidad.
- *Por la debilidad del Estado para la ejecución plena de las acciones públicas:* los sucesivos estudios han demostrado que, generalmente, la acción de los actores públicos no estatales se incluye a partir de la ejecución de las políticas. Aquí deberíamos preguntarnos si no es importante la acción de estos actores no estatales paliando las deficiencias de la propia organización estatal, transfiriendo la

⁷ Aquella que supone la coordinación entre distintas jurisdicciones gubernamentales.

⁸ Esta se caracteriza por los vínculos entre el gobierno y actores públicos no estatales y / o privados.

responsabilidad de la ejecución a estas organizaciones y, muchas veces, reduciendo los costos de la ejecución.

- *Por la presión de la ciudadanía*: si bien este ha sido un proceso lento, pueden verse crecientes niveles de demanda para participar de los asuntos públicos. Ciertamente es que, muchas veces, esta participación es producto del propio aprendizaje de la ciudadanía en la implementación y ejecución de políticas que contemplaban la articulación y que fueron implementadas desde la década del noventa.

Debemos destacar que la articulación es un fenómeno que caracteriza fuertemente a las políticas innovadoras: aquellas de carácter tradicional difícilmente contemplan la articulación con otros actores. Por ello, a lo largo de las páginas de este libro encontraremos un análisis de diez políticas de articulación, todas ellas de carácter innovador.