

## Treinta años de innovación en la gestión local, las voces y las experiencias

Grandinetti, Rita M.

*Grupo de Innovación Pública GEIP.FCPyRRII Universidad Nacional de Rosario*

 rita.grandinetti@fcpolit.unr.edu.ar

Documento recibido:	19 agosto 2018
Aprobado para publicación:	15 septiembre 2018

---

### Resumen

Asistimos hoy a un nuevo auge de la innovación en la gestión pública, de la mano de la idea de gobierno abierto. Es posible, y seguramente enriquecedor, habilitar algunas preguntas sobre proyectos innovadores llevados a cabo en gobiernos locales en los últimos 30 años. En la Provincia de Santa Fe, Argentina, desde los años 90 los gobiernos locales han llevado adelante múltiples experiencias que se proponían ser innovativas. La percepción de los actores de estos procesos es una fuente valiosa para reflexionar sobre la innovación poniéndola en perspectiva de los procesos desarrollados y los tiempos transcurridos. Este trabajo presenta esa indagación. En un primer momento se presenta un recorrido de la idea de innovación en la gestión pública, desde los 90 hasta nuestros días. Luego se presentan y discuten los principales hallazgos sobre los procesos innovativos, finalmente se infieren aprendizajes de la experiencia para los procesos innovativos actuales.

### Palabras clave

Innovación, Gobiernos Locales, Gobierno Abierto, Municipios

## Abstract

We are witnessing today a new boom in innovation in public management, hand in hand with the idea of open government. It is possible, and certainly enriching, to enable some questions about innovative projects carried out in local governments in the last 30 years. In the Province of Santa Fe, Argentina, since the 90s local governments have carried forward multiple experiences that were intended to be innovative. The perception of the actors of these processes is a valuable source to reflect on innovation, putting it in perspective of the processes developed and the elapsed time. This paper presents these research results. At first, a presentation of the idea of innovation in public management is presented, from the 90s to the present. Then the main findings about the innovative processes are presented and discussed, finally, lessons learned from the experience for the current innovative processes are concluded.

## Keywords

Innovation- Local Governments- Open Government- Municipalities

---

### **La idea de innovación en la gestión pública, desde los 90 hasta nuestros días, haciendo énfasis en sus vínculos con gobierno abierto.**

En este S. XXI es necesario plantearse sin duda la relación entre el Estado y la Innovación. Según el sentido común se trata de dos polos opuestos, nada más rígido, estático e inercial que el Estado, mientras que lo privado parecería ser el campo de la innovación, la búsqueda y el desarrollo dinámico. Incluso el Comité de Expertos para la Administración Pública del PNUD(PNUD EC, 2006)se suma a esta tendencia al señalar que, el ámbito de la innovación en la gestión pública no está tan desarrollado como en el sector privado.

Sin embargo, los movimientos vinculados a la idea de Gobierno Abierto han puesto en el centro de la escena la idea de Innovación Pública. En la idea de innovación desde el Gobierno Abierto predomina la idea de disrupción, quiebre con lo preestablecido, así, por ejemplo, Criado señala que la gestión pública se halla en un proceso de transformación, cimentada sobre unas nuevas bases de carácter abierto, colaborativo y relacional que implica la llegada de un nuevo paradigma (Criado J. Ed, 2016).

Por otra parte, autores como Mazzucato, Robinson y otros traen al centro de la escena la necesidad de prestar atención al potencial innovador del Estado y a su carácter dinámico, aspectos, como se señalaba, relegados de los discursos predominantes sobre el Estado en las últimas décadas(Mazzucato M. 2014).

Desde esta perspectiva, el presente trabajo se propone hacer foco en esta búsqueda innovadora de los gobiernos locales durante los últimos 30 años, a fin de visibilizar este aspecto de los estados locales y avanzar en la comprensión de estos procesos para incrementar la efectividad de las acciones llevadas a cabo en este sentido.

La hipótesis de trabajo es que, en las diversas jurisdicciones del estado, durante los últimos treinta años, conviven conflictivamente rutinas e inercias institucionalizadas con iniciativas innovadoras en una dinámica per-

manente que, si bien no logra transformar radicalmente las notas de la organización estatal, está presente a lo largo de todo el período estudiado, aún bajo la preminencia de diferentes corrientes teóricas sobre el estado, sin diferenciación de escala de municipios ni pertenencia político partidaria de los gobiernos.

Hay diferentes definiciones de lo que significa innovación en la gestión pública. *En términos generales puede señalarse que una innovación es una idea creativa que conlleva su aplicación, a diferencia de la invención. Se trata de concebir y aplicar una nueva manera de lograr un resultado o desempeñar una tarea.*

Una innovación puede entrañar la incorporación de elementos nuevos, una recombinación de elementos existentes o un cambio o alejamiento significativo de la forma de actuar tradicional, y se asocia a productos, políticas y programas, planteamientos y procesos nuevos. Por lo tanto, una innovación en la administración pública es una respuesta eficaz, creativa y única a problemas nuevos o una respuesta nueva a problemas viejos. Además, una innovación no es una solución cerrada y completa, sino a una solución abierta, transformada por quienes la adoptan.

Los ámbitos de innovación son también variados, con inclusión del desarrollo y la gestión de los recursos humanos, la prestación de los servicios públicos, las aplicaciones de las tecnologías de la información y las comunicaciones a las actividades de los gobiernos, la descentralización, etc.

Según planteáramos en publicaciones anteriores (Grandinetti 2018), es posible reconocer tres momentos principales en torno a la innovación en la gestión pública, desde los 90 hasta nuestros días, vinculados a la prevalencia de las diversas corrientes de la gestión pública en cada uno de ellos:

- a) Momento *de génesis innovativa (los 90 del siglo pasado)*. Década de auge de la nueva gerencia pública (NGP) en la que la innovación hace su entrada en escena en los ámbitos académicos y se desarrollan múltiples experiencias de modernización e innovación en la administración;
- b) Momento de *retracción* (la primera década del S XXI), período de transición, donde las teorías de la gobernanza y el nuevo desarrollismo cobran centralidad, las iniciativas se orientan a fortalecer el rol más político del estado y las acciones vinculadas a la innovación en la gestión son más marginales;
- c) Momento de *auge y ¿consolidación?* (desde el 2010) de reaparición estelar de la idea de innovación de la mano del gobierno abierto.

Durante este tiempo la idea de innovación ha ido reescribiéndose y mutando también ella. Teniendo en cuenta las variables génesis del proceso innovativo, actores predominantes, campo de la innovación y resultados o finalidades esperadas es posible identificar diferentes modelos de innovación pública que se corresponden con los momentos de gestión pública. Aún a riesgo de simplificar, hemos planteado que es posible reconstruir una periodización de la innovación en el sector público de estas características.

El Modelo Lineal de innovación, basado en incorporación tecnológica (Forrest 1991), tiene su auge en los 90, durante la prevalencia de la Nueva Gerencia Pública. Este modelo plantea el proceso innovador como un proceso secuencial, técnicamente definido (Rothwell R. 1994). La génesis de la Innovación está dada por el traspaso de tecnologías externas y los procesos innovativos son llevados adelante fundamentalmente por gabinetes técnicos. Estos gabinetes técnicos, junto con los líderes políticos, son los principales actores de la innovación que se aloja principalmente en el rediseño de productos, procesos y estructuras estatales con la finalidad de incrementar los niveles de calidad, la eficiencia, y la eficacia (Metcalf L. 1999, Maxera L. 1999, Vaca y Cao 2005, Schweinheim G. 1998).

A fines de los 90 y primera década del 2000 se configura un nuevo modelo, el modelo de innovación permanente o de innovación en red vinculado a la idea de Gobernanza Pública, si bien el modelo lineal permanece vigente durante todo el período. Se da una coexistencia de ambos modelos.

Según el modelo de innovación permanente las redes multiactorales (Rothwell R. 1994) e interjurisdiccionales son un motor permanente de la innovación, que se da en forma de procesos y no sigue una lógica lineal de traspaso tecnológico, sino que es la resultante de los relacionamientos, programas y proyectos mixtos y se orienta al desarrollo de Capacidades para la gestión de la complejidad. La finalidad, en este caso es la eficacia de las políticas (Albornoz M. 2009; Echebarria K. 2001; Oszlak O. 2003, Alujas 2012, Criado J. I. 2016, Cao H. y Rey M. 2015).

Finalmente, en los últimos 10 años se va consolidando otra matriz de innovación, la innovación abierta (Chesbrough, 2003, 2006), vinculada al Gobierno Abierto. Según esta impronta la innovación emerge del intercambio intensivo que se da entre ciudadanos, organizaciones y organismos del estado. Es posible reconocer aquí una nueva ampliación de actores, ciudadanos, activistas, universidades, expertos, etc. I+D. Sus técnicas tienen génesis en el diseño colaborativo. Se orienta a la co-creación en políticas públicas, la apertura de los procesos y datos, la transparencia y la generación de ideas. Su finalidad es el incremento del valor público para la gestión común. (Alujas 2012, Criado J. I. 2016, Cejudo G., Dussauge Laguna, 2016; Finquelievich S, Feldman P, 2017; Fumero A. Ullastres, 2017, etc.).

Es necesario reiterar que la delimitación temporal es arbitraria. Esto se corresponde con la coexistencia de diversos enfoques de las políticas públicas, debido en parte al efecto imitación, y a la vigencia del NGP a través del tiempo y los cambios de políticas (Blutman, 2016).

En esta periodización es posible reconocer un núcleo común la búsqueda de innovación, resultado de esfuerzos intencionales para responder a los nuevos desafíos y escenarios. Se da un corrimiento de la génesis de la innovación, desde espacios de decisión técnica al interior de las organizaciones hacia el exterior, o más aún, hacia espacios hibridados y deslocalizados con múltiples entrecruzamientos y trayectos. Del mismo modo es posible identificar una ampliación de actores desde los considerados centrales inicialmente (técnicos y políticos) hacia todos los niveles y ámbitos organizacionales, los diversos tipos de organizaciones sociales y económicas, los ciudadanos, los activistas etc. los organismos de I+D.

Se puede ver también una diversificación de los procesos: desde procesos muy lineales determinados por las tecnologías hacia procesos innovativos diversos, coexistentes y complejos y cambios de las finalidades, desde los inicios centrados en la eficiencia, eficacia y calidad, hacia la producción de valor público y la construcción de ideas y productos comunes.

Este recorrido permite visualizar la presencia de la idea de la innovación pública en la literatura académica, particularmente en nuestro país y América Latina desde los 90, y asimismo reconocer modelos diferenciados correspondientes a diferentes períodos, pero que sin embargo, no modifican el núcleo central de la idea de innovación, concepto polisémico si los hay.

## La praxis de los procesos innovativos

Ahora bien, ¿qué pasa con las prácticas?, efectivamente ¿han habido innovaciones en los tres períodos señalados? o, por el contrario, ¿sólo en los últimos tiempos?, ¿cuáles son sus características?

A fin de responder a estas preguntas se realizó una encuesta a informantes calificados, actores de procesos de innovación y cambio en los municipios de la provincia de Santa Fe, Argentina.

La provincia tiene más de 300 municipios y comunas, entre los cuales se han registrado diversas iniciativas de innovación y cambio de gestión que han sido estudiadas en diversos trabajos (Boscherini *et al.* 1998; Cravacuore D. 2016; Díaz C. Grandinetti R 2003; Madoery O 1999; Oliveira & Espinosa, 2016; Vera M, 2017). Estas iniciativas innovativas pueden identificarse desde los años 90 hasta nuestros días en diversos municipios, y han sido un baluarte de diversas gestiones.

Estas consideraciones hacen que se trate de un caso donde es posible identificar algunos derroteros de la innovación local a partir de la perspectiva de los actores a fin de identificar la percepción de estos actores en torno a los procesos innovativos locales y sus características relevantes.

Particularmente el interés de la indagación se centró, como se mencionara *supra*, en las iniciativas que los actores pudieran señalar como innovadoras y a qué período correspondían, a fin de identificar si efectivamente era posible reconstruir un hilo innovador a lo largo de todo el período, más allá que fueran variando algunas características de estas según se identificara en el marco teórico.

Este punto parece significativo para avanzar en la desmitificación, por un lado, de la idea del Estado como absolutamente inercial e idéntico a sí mismo, y por otro, de la noción de Gobierno Abierto, a partir de los 2010, como la que trae la innovación al estado.

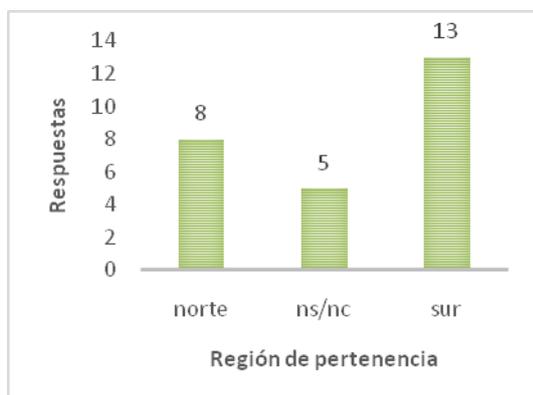
La encuesta se realizó en el segundo semestre de 2017, estuvo centrada en la Innovación en Gobiernos Locales de la provincia en el período 1990-2017, se llevó adelante online, y tuvo 26 respuestas válidas, sobre un total de 37 posibles encuestados de la muestra inicial.

### **Perfil de los encuestados**

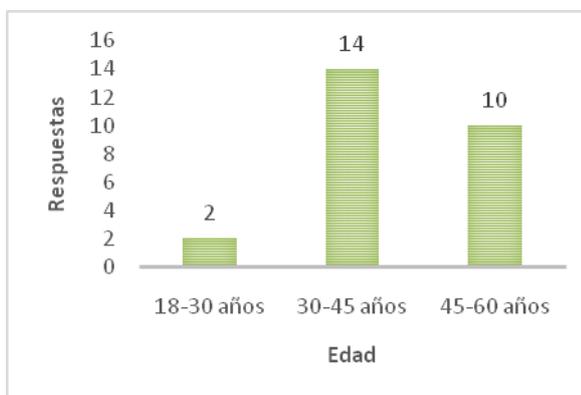
Hubo particular cuidado en convocar a informantes del norte y sur provincial. Este punto es significativo ya que la Provincia tiene una extensión de más de 1.000 km de norte a sur, presenta estructuras productivas y sociales muy diversas entre ambas regiones y asimismo diferencias en las culturas político-institucionales.

Los municipios de Rosario, en el sur, y de Rafaela, en el norte, son dos casos de gestión vinculada a iniciativas innovadoras muy significativas. Todas estas consideraciones hicieron que se tomara particular cuidado en este punto. De las respuestas válidas recibidas 13 fueron del sur provincial, 8 del norte y 5 de participantes que no se reconocen en esta dicotomía, ya que, o habitan fuera de la provincia o se han desempeñado en diversos contextos territoriales.

**Gráfico N° 1 Encuestados según región de pertenencia (Norte/Sur)**



**Gráfico N° 2 Encuestados según edad**

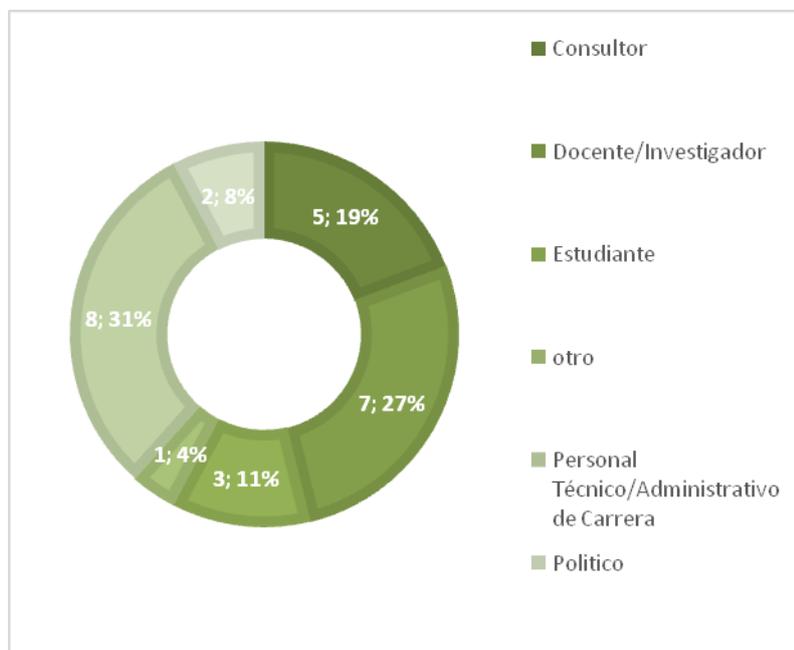


Fuente: Elaboración propia en base a Grandinetti R. 2017.  
Encuesta a informantes calificados sobre políticas de innovación municipal

Asimismo, se buscó diversidad etaria, en este sentido la mayor parte de los encuestados se concentró entre los 30 y 45 años, seguidos por los entrevistados entre 45 y 60 años, en la franja de 18 a 30 años se registraron 2 respuestas. En alguna medida esto se debe al perfil de encuestado buscado, que reconociera haber participado, directa o indirectamente de procesos innovativos locales.

En cuanto a la vinculación de los encuestados los procesos innovadores, hubo una importante diversidad, los encuestados en su mayoría son personal técnico o de carrera de municipios (8), seguidos por investigadores (7) y consultores (5), estudiantes (3) y personal político (2).

**Gráfico N°3 Informantes claves según tipo**



Fuente: Elaboración propia en base a Grandinetti R. 2017.  
Encuesta a informantes calificados sobre políticas de innovación municipal

Se señala asimismo que los encuestados responden a diversas profesiones, universidades de origen y pertenencia político- partidaria. Asimismo, en cuanto al género, de aquellos que referenciaron el mismo, aproximadamente el 40 % responde a mujeres y el 60% a hombres.

De este modo, diversidad de género, territorial, etaria, de vinculación y profesional, se buscó garantizar una pluralidad entre los encuestados que minimizara los sesgos posibles en los resultados, si bien no se pretende generalizar sobre los resultados si se pretende conocer perspectivas diversas a fin de avanzar en la comprensión del caso.

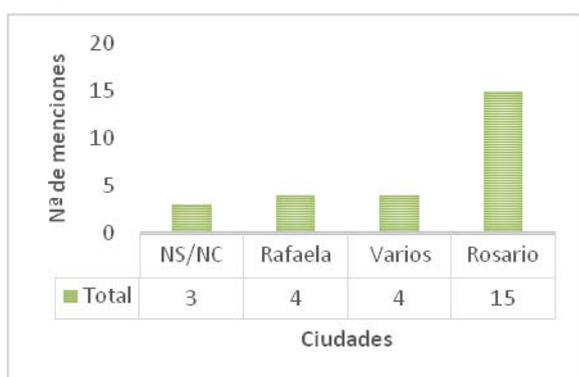
## Las ciudades

Los encuestados identificaron más de 40 innovaciones puestas en marcha entre 1990 y 2017 en diversos municipios y comunas de la provincia, con un peso señalado de las ciudades con mayor escala.

En este sentido es necesario hacer algunos señalamientos. La ciudad de Rosario (sur provincial) concentra claramente el mayor número de menciones de iniciativas innovadoras, casi cuadruplicando las menciones que recibe la siguiente ciudad, Rafaela (norte de la provincia), por su parte la ciudad de Santa Fe, capital provincial y la siguiente a Rosario por escala, si bien es mencionada, lo es en mucho menor medida que las anteriores.

Con respecto a las escalas, si bien se señala en una gran mayoría (más del 76%) a las ciudades de mayor escala, más de 50.000 hab., en algunos casos se hace el señalamiento que, si bien las innovaciones más relevantes están asociadas a las ciudades de mayor escala en los años 90, a partir del fin del S. XX se fue dando un reconocimiento de innovaciones en municipios de más pequeña escala, entre los 20.000 y 50.000 habitantes sobre todo. De alguna manera podría hablarse aquí, y los entrevistados así lo señalan, de un efecto imitación o de isomorfismo. Sin embargo, es necesario señalar que no se trata sólo de réplicas de las innovaciones llevadas adelante en las ciudades de mayor escala, sino que aparecen iniciativas novedosas vinculadas a municipios pequeños y comunas y otras promovidas por el gobierno provincial que impactan en diferentes municipios.

**Gráfico 4. Ciudad reconocida como innovadora**



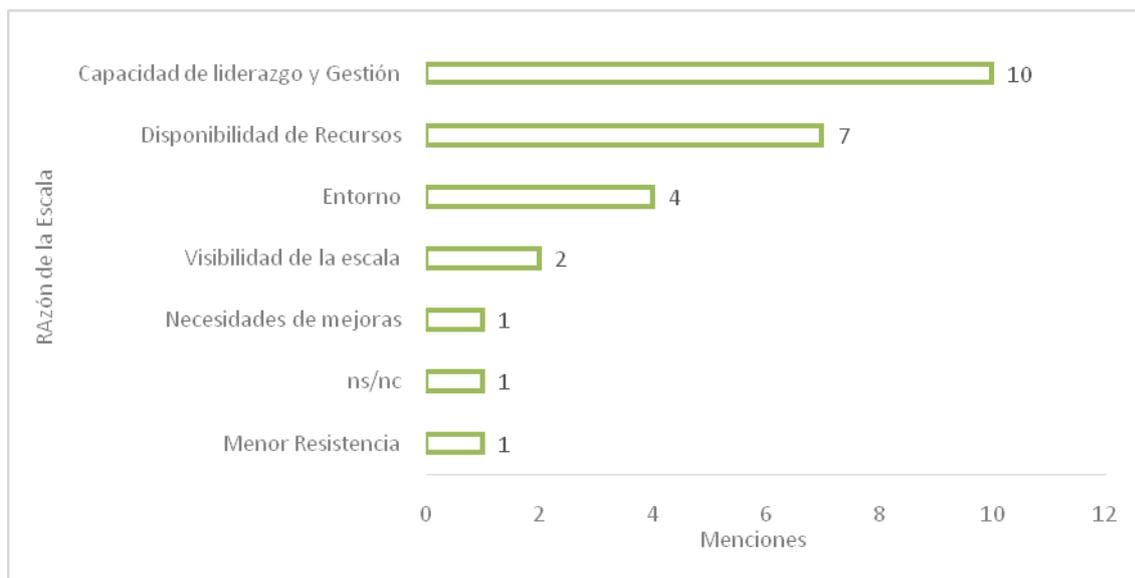
**Gráfico 5. Escala donde se dan mayores innovaciones**



Fuente: Elaboración propia en base a Grandinetti R. 2017.  
Encuesta a informantes calificados sobre políticas de innovación municipal

Algunas de las razones que señalan los encuestados para la predominancia de la escala las podemos ver el siguiente cuadro:

**Gráfico N° 6 Razón por la cual las innovaciones se dan en esa escala**



Fuente: Elaboración propia en base a Grandinetti R. 2017.  
Encuesta a informantes calificados sobre políticas de innovación municipal

Se considera que no es el mismo el peso innovador en las comunas y ciudades pequeñas, entre otras razones por la escasa alternancia de los presidentes de comunas, y, por otra parte, que las iniciativas que se llevan adelante no son visibles como sí lo son las llevadas a cabo en “Rosario y Santa Fe, visibles por la escala de las intervenciones, la población alcanzada y el grado de universalidad. En estas ciudades a cada acción innovadoras se suman otras y así se va conformando una cultura innovadora en la gestión”.

Asimismo, las posibilidades presupuestarias, de financiación externa internacional, disponibilidad de recursos humanos y materiales para desarrollar áreas productivas se argumentan como razones de la “escala innovadora”.

Se destaca también “la existencia de sociedades civiles activas y gobiernos motivados”, “la existencia de universidades, que aporten recursos humanos altamente capacitados, así como también la generación de actividades de I+D. Ciudades que cuentan con dinámicas de interacción entre organizaciones de la sociedad civil, empresas, y gobierno. También en el fomento a la radicación de polos tecnológicos, incubadoras, etc.”

Por último, se menciona el fortalecimiento institucional en nuevas competencias y áreas de gobierno, por ejemplo, temas vinculados a la seguridad ciudadana y la planificación urbana, medio ambiente como movilizadores de innovaciones, así como las nuevas demandas surgidas y las necesidades de mejoras de servicios.

## Las innovaciones

A los encuestados se les preguntó en primer lugar cuál era la iniciativa innovadora que consideraban más relevante en el período en estudio. Es necesario señalar que se trató de una pregunta abierta, a fin de que cada uno pudiera presentar sus casos sin una selección previa. Es de destacar la concentración de respuestas a esta pregunta: casi el 40 % de las mismas (10 respuestas) señalan la Descentralización de la Ciudad de Rosario en primer lugar y 4 al proyecto de Desarrollo Económico Productivo de Rafaela.

El Programa de Descentralización de Rosario se inicia como tal, aunque es posible reconocer antecedentes, en 1996, con la delimitación por parte de la universidad de los límites territoriales de 6 distritos en la ciudad. Ese año comienzan a funcionar, además, a modo de “prueba piloto” las Áreas de Servicios Urbanos, destinadas a atender los servicios públicos urbanos de pequeña escala. En el año 1997 se inauguró el primer Centro Municipal de Distrito en la zona Norte de la ciudad, el resto de los Centros municipales se siguieron inaugurando hasta 2005. Las mayores innovaciones se dieron en estos campos. Rediseño de la totalidad de las tramitaciones de los vecinos según los parámetros de trámites centralizados, semi centralizados y descentralizados, implementación de la ventanilla única de atención al vecino, diseño organizacional de Centros Descentralizados con criterios matriciales y horizontales centrados en la Atención al Vecino. Consultas sobre la calidad del servicio prestado o determinadas obras públicas previstas; formas de gestión asociada coordinación del trabajo con determinadas vecinales. Innovaciones institucionales que incorporan la generación de un sistema de indicadores urbanos, la Oficina de Atención al Vecino, el Nuevo Tribunal de Faltas y el Programa Informático Municipal. Se implementa tempranamente (1997) un Sistema de geo-referenciación para la toma de decisiones (GIS). Se incorpora una nueva visión de los recursos humanos, con una ampliación de los márgenes de autonomía, libertad y responsabilidad, resignificándolos y proponiendo una valorización de estos en orden a construir una nueva realidad organizacional y una nueva relación vecino – institución (Díaz C. *et al* 2003). Un actor crítico en este proceso es la Secretaría General de la Municipalidad que se pone en marcha en 1995 y concentra equipos técnicos multidisciplinarios que se hacen cargo de los proyectos innovadores del municipio: informatización de la gestión, descentralización y modernización de gestión, Plan Estratégico Rosario, etc.

Para el caso Rafaela seguiremos a Oliveira *et al.* (2016). Los autores señalan que en los 90, la Municipalidad de Rafaela asume un rol de construcción de un espacio de desarrollo local, haciendo de ese su eje de actuación. “La municipalidad de Rafaela toma la iniciativa en lo que hace a promoción de un ambiente productivo enriquecedor para las empresas radicadas, promueve los intercambios entre ellas, así como la formación de recursos humanos e innovaciones afines al tejido productivo” (Oliveira *et al.* 2016). Se crea la Secretaría de Promoción Económica (1991) a fin de fortalecer e impulsar el proceso de desarrollo económico local. En 1997 se crea el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDeL) de apoyo a las empresas del ETI rafaélino, como entidades que apoyan, auxilian y vinculan a los actores locales, para acceder a servicios de desarrollo empresariales.

La incorporación de innovaciones tecnológicas y administrativas al interior de la producción, mediante el acompañamiento y promoción de las entidades locales, ha promovido aumentos de calidad, efectividad y competitividad de las empresas en la región centro oeste de Santa Fe como asimismo las innovaciones llevadas adelante en la gestión municipal a fin de garantizar estos servicios.

El resto de las respuestas sobre casos innovadores no concentran, sino que muestran diversas iniciativas llevadas adelante en la ciudad de Rosario e iniciativas innovadoras provinciales, Santa Lab, Municipios Productivos, Plan base, acciones desarrolladas en diferentes municipios. Es importante señalar este punto, al tratarse de una pregunta abierta sobre las iniciativas más innovadoras los entrevistados no responden sólo por aquellas movilizadas directamente por los propios municipios, sino que incluyen algunas supramunicipales, como las señaladas, que movilizan innovación en el ámbito local. Este punto pone luz sobre un tópico de reflexión necesaria, cuánta innovación es autónoma, y cuánta, sobre todo en determinadas escalas locales, depende de iniciativas externas que las movilicen y las sostengan.

**Gráfico N° 7 Iniciativa innovadora más relevante del período**



Fuente: Elaboración propia en base a Grandinetti R. 2017.

Encuesta a informantes calificados sobre políticas de innovación municipal

Una vez identificada la innovación más relevante se solicitó a los entrevistados que señalen otras dos experiencias innovadoras que pudieran reconocer. A diferencia de la pregunta anterior aparece aquí una diversidad de respuestas, ya que se identificaron un total de 41 innovaciones diferentes, incluidas las anteriormente citadas que fueron mencionadas en algunos casos por quienes no las señalaron en primer lugar y que vuelven a posicionarse en primer lugar. Esto refuerza sin duda la condición de ambas experiencias, Descentralización de la Municipalidad de Rosario y Desarrollo Económico Territorial de Rafaela como aquellas innovaciones que marcan a fuego el imaginario de los actores públicos de la provincia.

Es decir, se trata de un significativo menú de innovaciones reconocido por los entrevistados en el mapa provincial, sin embargo, es necesario señalar algunos límites a esta primera imagen de reconocimiento de innovaciones múltiples, límites que tienen que ver fundamentalmente con su concentración y que algunos entrevistados señalan, podría hablarse de dos polos innovadores en la provincia, pero no de un mapa innovador, ya que está constituida por 55 Municipios y 308 Comunas, en la gran mayoría de las cuales no aparecen señaladas acciones innovadoras más allá de las puestas en marcha por la Provincia.

**Tabla N 1 Otras innovaciones significativas mencionadas**

Otras innovaciones significativas	Ciudad	Menciones
Descentralización Municipal Rosario	Rosario	10
Desarrollo Económico Productivo Rafaela	Rafaela	5
Presupuesto Participativo	Rosario	4
Plan estratégico Rosario	Rosario	4
Gobierno digital/ electrónico	Rosario	3
Asociaciones para el desarrollo regional	Rafaela	2
Recolección de Residuos Rafaela	Rafaela	2
Calle Recreativa	Rosario	2
Políticas culturales y educativas	Rosario	2
Registro Único de Postulantes para el ingreso a la Administración Pública	Rosario	2
Aplicaciones móviles para recepcionar reclamos	Varias	2
Plan Abre	Varias	2
Agencias para el Desarrollo	Varios	2
Políticas de Producción y Desarrollo local	Varios	2
Autoliquidación de impuestos por internet	Rosario	1
Digitalización de trámites El Trébol	El Trébol	1
Tratamiento de residuos urbanos domiciliarios	No contesta	1
Institutos tecnológicos ITEC's	Rafaela	1
Plan estratégico Rafaela	Rafaela	1
Asambleas ciudadanas Plan Estratégico Municipal Rosario	Rosario	1
Atención primaria de la salud a través de los Centros de Salud.	Rosario	1
Gestión de Dante Taparelli en Rosario	Rosario	1
Movilidad urbana	Rosario	1
Participación ciudadana.	Rosario	1
Polo Tecnológico	Rosario	1
Recuperación del Río	Rosario	1
Salud	Rosario	1
Sistema Integral de Administración Tributaria (SIAT) en la Municipalidad de Rosario	Rosario	1
Tríptico de la infancia en Rosario	Rosario	1
Consejo Económico y Social de la Provincia de Santa Fe	Santa Fe	1
Construyendo ciudades Resilientes, Santa Fe	Santa Fe	1
Jardines de Infantes Municipales	Santa Fe	1
Áreas de Producción y las Agencias de Desarrollo (Rosario, Rafaela, Gálvez)	Varias	1
Instancias de consulta y contacto con la ciudadanía	Varias	1
Municipios Productivos	Varias	1
Políticas de energías renovables establecimientos educativos rurales	Varias	1
Regionalización de la provincia en 5 nodos	Varias	1
Santa Lab (Laboratorios de Innovación Pública)	Varias	1
Solicitud de partidas de nacimiento a partir de la web, pago virtual y entrega en domicilio	Varias	1
Asociaciones para el Desarrollo Regional	Varios	1

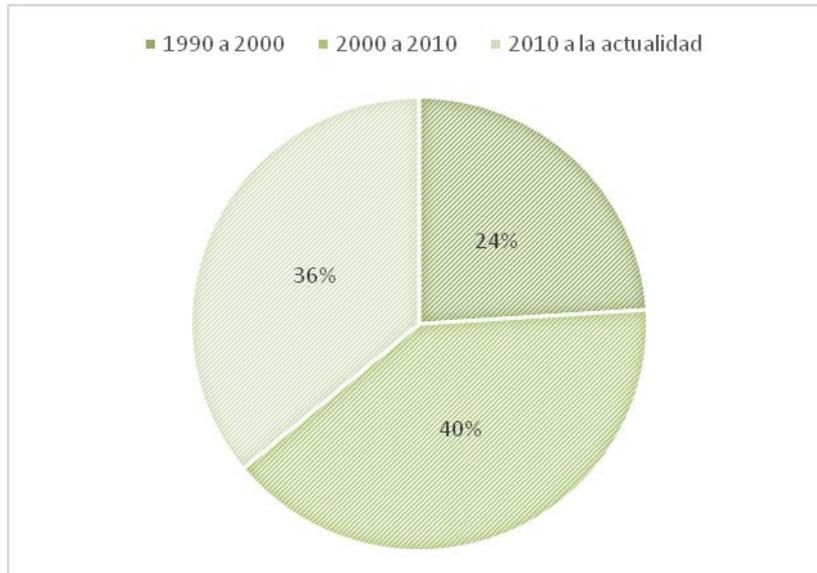
Fuente: Elaboración propia en base a Grandinetti R. 2017.

Encuesta a informantes calificados sobre políticas de innovación municipal

En este punto es importante señalar la diversidad de iniciativas, campos de innovación y momentos de las mismas (estos puntos se desarrollarán más adelante), sin embargo se refuerza la prevalencia de las ciudades de Rosario y Rafaela como polos de innovación en la provincia, si bien aparece también Santa Fe y otras ciudades de menor escala, pero son mencionadas sobre todo por llevar adelante programas innovadores de escala provincial (ver casos en los que se mencionan "varias" en la columna ciudad).

En cuanto al período que ha tenido mayores innovaciones es interesante señalar que aparecen mencionados todos los períodos y sin diferencias significativas e menciones, aunque prevalecen las menciones llevadas adelante en el último período.

**Gráfico N° 8 Períodos en los que se dieron las innovaciones**



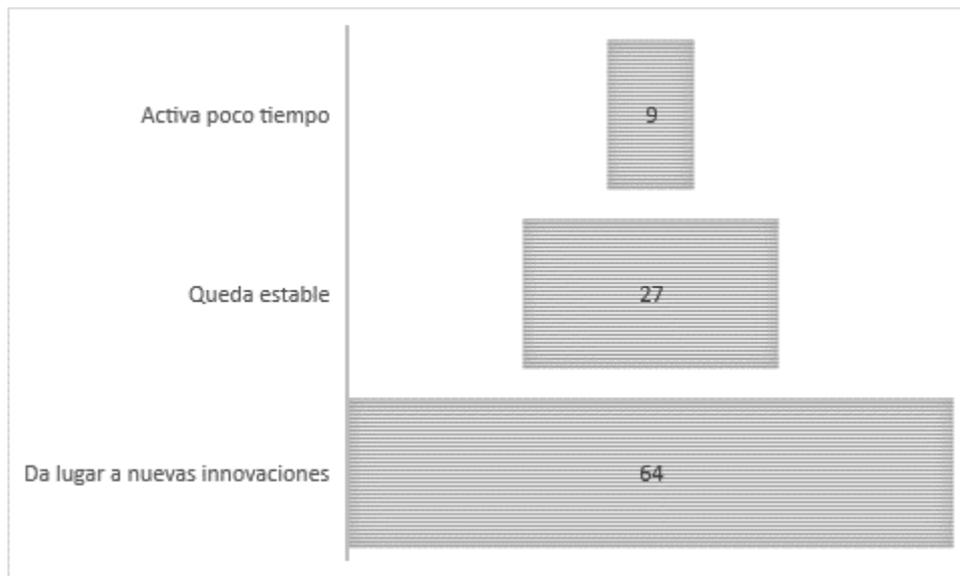
Fuente: Elaboración propia en base a Grandinetti R. 2017.

Encuesta a informantes calificados sobre políticas de innovación municipal.

Es decir, nos encontramos con un cuadro donde, desde el 1990-2000 es posible identificar iniciativas innovadoras locales, y aunque este período es el menos mencionado por los entrevistados como el más innovador, paradójicamente es aquel donde tienen su génesis las dos iniciativas mencionadas como las innovaciones más relevantes: la Descentralización de Rosario y el Proyecto de Desarrollo Económico Productivo de Rafaela.

En cuanto a la efectivización de estas innovaciones, es interesante señalar que los encuestados identifican la implantación de la gran mayoría de estas innovaciones y, a su vez, que la mayor parte de éstas promovió sucesivas innovaciones en los espacios de gestión. Este punto explicaría la idea de difusión de innovaciones desde los polos identificados, Rosario y Rafaela, hacia otros contextos locales.

### Gráfico N°9 Implantación de las innovaciones



Fuente: Elaboración propia en base a Grandinetti R. 2017.  
Encuesta a informantes calificados sobre políticas de innovación municipal.

Es decir, sumado al reconocimiento del incremento de las innovaciones en los dos períodos subsiguientes habla de un proceso de expansión de las innovaciones a partir de esos polos innovadores, como se señalaba antes muchas veces por efecto imitación y a su vez de la consolidación de experiencias provinciales que buscan innovar en la gestión de políticas de los municipios y comunas más pequeños. Esto ya se ve en el primer período, con el Programa Municipios Productivos de 1995 que desarrolla una serie de mecanismos y dispositivos para la gestión local del desarrollo productivo en la provincia, pero se multiplica a partir de mediados de la primera década del S. XXI con la llegada del socialismo al gobierno y la implementación de algunas iniciativas de gobierno electrónico mencionadas y que impactan en diversos municipios.

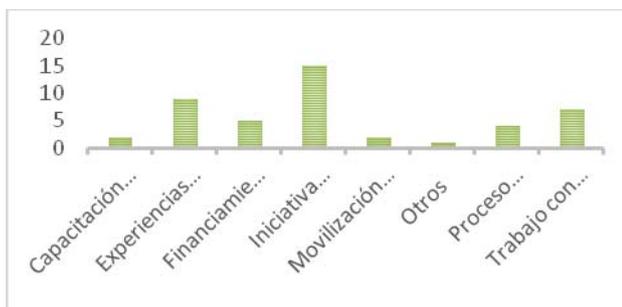
En cuanto a los principales ámbitos de innovación se señalaron en primer lugar la relación con los ciudadanos (con 20 menciones), la dimensión organizacional (con 15 menciones) y la vinculación con los actores sociales. Es necesario señalar que cada entrevistado podía mencionar más de un campo.

Los entrevistados pusieron énfasis en señalar la transformación de las relaciones estado- ciudadanía que ponían en juego estas innovaciones, y los cambios organizacionales que se movilizaban en este sentido. Este punto es relevante porque señala un objetivo de política (transformar las relaciones con la ciudadanía) y su correspondiente anclaje organizacional. Significativamente este es un gran faltante en muchas iniciativas políticas, se pretende modificar el Front Office sin prestar atención al back office que es el que debe llevar adelante las transformaciones de modo eficaz. Por el contrario, estas iniciativas reconocidas como innovaciones relevantes han actuado claramente en ambos ámbitos.

**Cuadro N° 9 Ámbito de la Innovación**



**Cuadro N° 10 Movilizador de la Innovación**



Fuente: Elaboración propia en base a Grandinetti R. 2017. Encuesta a informantes calificados sobre políticas de innovación municipal.

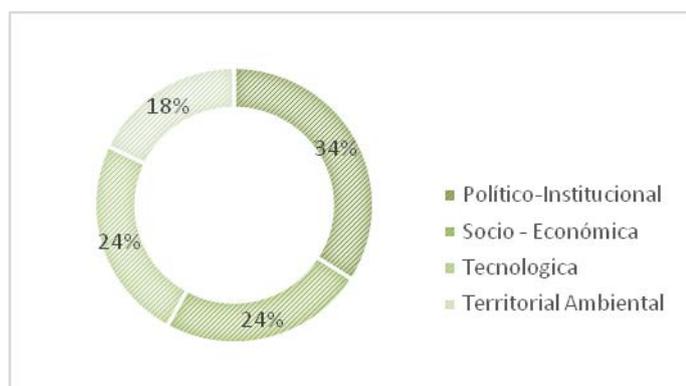
En cuanto a los gérmenes de la innovación, es importante señalar que no podría hablarse de un ecosistema innovador, con iniciativas permanentes de transformación, ya sólo en 4 menciones se planteó el inicio de la innovación como resultado de procesos permanentes de cambio.

Por otra parte, en tiempos de grandes cambios tecnológicos, pensados y promovidos como transformadores de la gestión del Estado, los cambios más tecnológicos (vinculados a réplica de iniciativas) aparecen relegados (con 10 menciones) como motores de la innovación ante la iniciativa política y los vínculos con actores externos a la gestión (con 23 menciones). Este punto es relevante porque corre el eje de la innovación de los aspectos más tecnológicos a los aspectos relacionales, los actores claves en procesos de innovación están vinculando la identificación de innovaciones relevantes con aquellas donde se ha basado en relacionamientos y entramados de actores.

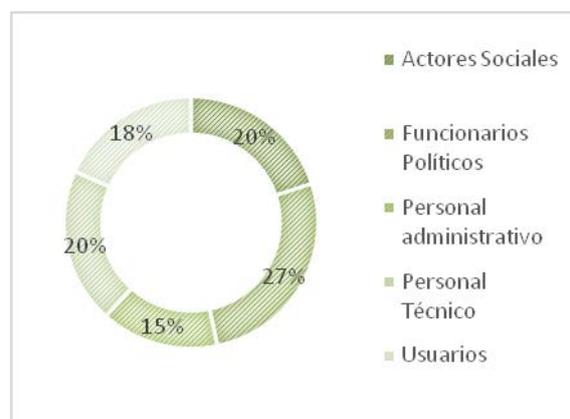
La gran mayoría de las argumentaciones de los entrevistados sobre las raíces de la innovación sin lugar a duda pone el acento en el entramado público privado innovador, hay un convencimiento en que las iniciativas que pudieron desarrollarse y consolidarse tuvieron un sustento de red que les dio inicio, forma y sustentabilidad. En este sentido se señalan particularmente los vínculos entre actores del mundo estatal, público no estatal, privado y académico. Es interesante mencionar que las vinculaciones diversas con la universidad son señaladas como dinamizadores de estos procesos de cambio. Asimismo esta clara acentuación del entramado de actores reconoce hilos externos a la administración, como veíamos e internos, donde se identifican políticos, profesionales, técnicos y directivos internos que actuaron construyendo estas redes y movilizandolos. Asimismo, se señala una cierta "mística" de la innovación compartida, más allá de las pertenencias individuales y de las fronteras e intereses sectoriales a partir de un reconocimiento en las innovaciones de un "ganar – ganar" que permitiría explicar el impulso necesario para movilizar estos cambios.

Reforzando el punto anterior, en cuanto a los campos predominantes de la innovación, la innovación en las tecnologías de la información obtiene sólo un 18% de las menciones, muy por debajo de las menciones vinculadas a aspectos relacionales con los ciudadanos y los actores sociales y a la transformación organizacional.

**Cuadro N° 11 Campos predominantes**



**Cuadro N° 12 Actores de la Innovación**



Fuente: Elaboración propia en base a Grandinetti R. 2017.  
Encuesta a informantes calificados sobre políticas de innovación municipal.

En cuanto a los actores es significativo, y consistente con las respuestas previas la aparición del entramado de actores relevantes, los funcionarios políticos, el personal técnico de los municipios, el personal administrativo y los actores sociales. Hablamos de un entramado porque si bien las menciones a los funcionarios políticos superan a las otras tres los valores no son significativamente diferentes y es posible leerlos como una red de implicancia mutua que sostiene las iniciativas.

### Los modelos y la agenda de innovación futura

En cuanto a los modelos de innovación prevalentes es posible reconstruir un hilo que se desarrolla a lo largo del período estudiado. En las iniciativas mencionadas como más relevantes, la Descentralización de Rosario y el Desarrollo Económico – Productivo de Rafaela, pueden identificarse claros elementos del modelo de innovación lineal, ya que, en ambos casos, es el municipio el que por medio de la incorporación de determinadas tecnologías de gestión promueve innovaciones en los estilos de gestión. Con la actuación destacada de sus cuadros técnicos, en un caso la secretaría General y en el otro la Secretaría de Producción. Ambas iniciativas son en sí mismas innovaciones importantes en los gobiernos locales y marcan una impronta de liderazgo técnico consecuente con el modelo de innovación predominante.

Sin embargo, el mismo “éxito” de ambas innovaciones, que promueven una revinculación con la ciudadanía y los actores sociales, va haciendo que se estructuren espacios reticulares que darán soporte a estas innovaciones incipientes a la par que movilizarán nuevas innovaciones, dando lugar a un modelo más reticular de innovación, que será el prevalente durante el decenio siguiente. Durante la predominancia del modelo red, consecuentemente con la retracción de la idea de innovación en los temas de agenda nacionales y locales aparecen escasas innovaciones mencionadas, es de destacar las vinculadas al gobierno digital: aplicaciones móviles, autoliquidación de impuestos, etc.

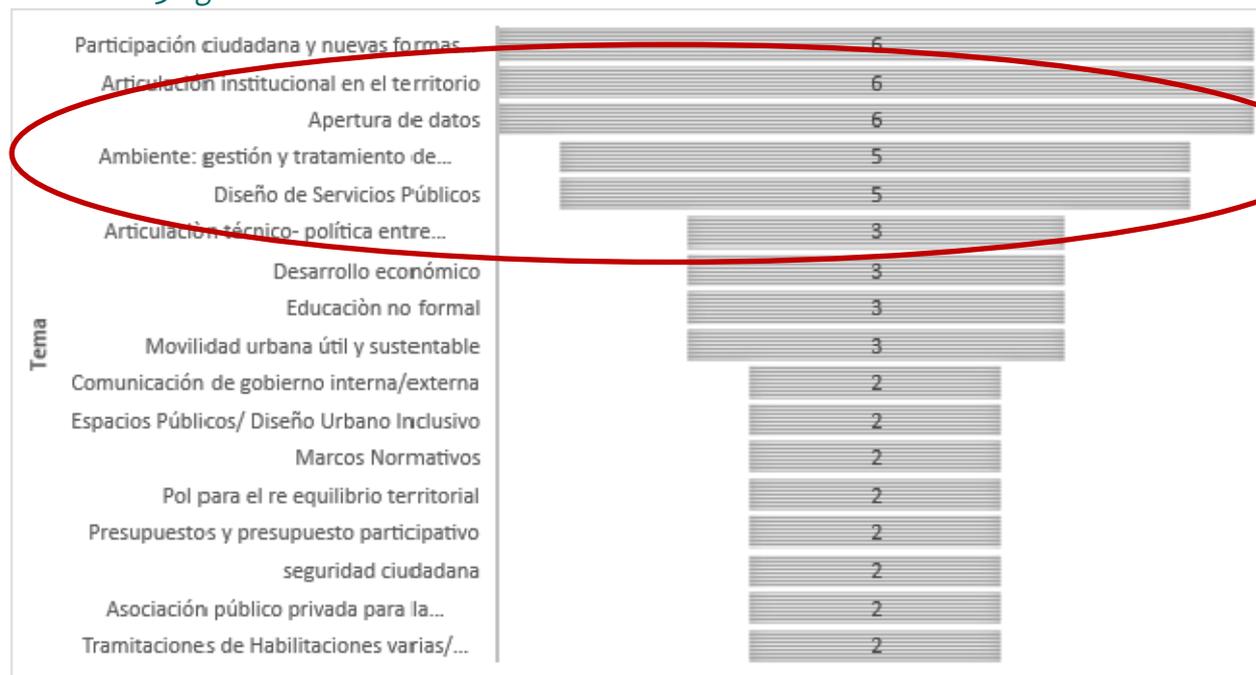
Por último, en los últimos años comienza a emerger la noción de innovación abierta; las innovaciones reconocidas que tienen su génesis en esos años: Plan ABRE, SIAT, Consejo Económico y Social, Santa Lab, etc. Estas tienen orígenes y fuentes diversas, iniciativas de ciudadanos, desarrolladores de software libre, comunidades territoriales, etc. Que promueven innovaciones y empujan una ambiciosa agenda, aunque ésta no siempre logre afianzarse en la agenda públicas. Asimismo, se hacen uso intensivo de diversas plataformas de

comunicación y colaboración desde espacios ubicuos, lo que las define como más cercanas al modelo abierto de innovación. El modelo de innovación abierta puede verse claramente en la agenda de innovación destacada por los entrevistados, como se verá más adelante, esto habla de su ingreso en las percepciones, iniciativas e ideas de los actores de políticas.

Es necesario destacar, sin embargo, que coexisten los diversos modelos innovadores y si bien es posible identificar en las prácticas este recorrido entre estilos de innovación, puede asimismo, verse la continuidad de iniciativas innovadoras vinculadas sobre todo al modelo lineal, muy pegadas al estricto cambio tecnológico como argumento central de la innovación y casi excluyente. En este punto es importante recordar que las innovaciones reconocidas como más relevantes tuvieron un fuerte componente tecnológico, lo que las ubica en este paradigma innovativo, pero sin embargo constituyeron a su vez un entramado político institucional que es el punto destacado por los entrevistados como el "hace la diferencia" según se vio *up supra*.

Ahora bien, hecho este recorrido resulta de interés plantear con los entrevistados agenda futura de innovación, es decir cuales son los temas pendientes que se visualizan y que deberían ser objeto de innovación en los gobiernos locales. En este sentido se despliega un menú relevante de necesidades de innovación que presentan un claro foco de interés en temáticas que tienen que ver con la Agenda de hoy de los foros internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sustentable y/o los postulados de Gobierno Abierto.

### Cuadro N° 13 Agenda Pendiente de la Innovación



Fuente: Elaboración propia en base a Grandinetti R. 2017.

Encuesta a informantes calificados sobre políticas de innovación municipal.

Si se consideran los temas que han condensado más de una adhesión (como vemos en el cuadro posterior) los tres primeros temas son: articulación entre actores territoriales, participación ciudadana (sobre todo basada en TICs y redes sociales) y apertura de datos. Siguiendo muy de cerca aparecen los temas vinculados a los objetivos de desarrollo sustentable: ambiente, gestión y tratamiento de los residuos y diseño de servicios públicos.

## Hacia unas líneas de cierre sobre los aprendizajes de la experiencia para los procesos innovativos actuales.

Nos propusimos en este trabajo hacer foco en acciones innovadoras de los gobiernos locales durante los últimos 30 años, a fin de visibilizar este aspecto y avanzar en la comprensión de estos procesos.

Como se señalara, la innovación pública es un fenómeno polisémico y significativo, por esto, para avanzar en su comprensión recurrimos a las voces de quienes han sido y/o son actores de estos procesos de innovación en la Provincia de Santa Fe, Argentina. Sin la pretensión de hacer un trabajo generalizable, se buscó comprender en mayor profundidad un caso que amerita esta atención, ya que algunos municipios santafesinos, principalmente Rafaela (del norte provincial) y Rosario (del sur) son reconocidos por sus prácticas innovativas.

De las respuestas recibidas es posible reconstruir un patrón de las innovaciones locales de la provincia, que permite a la vez visualizar el fenómeno e inferir aprendizajes para futuras experiencias y/o para reflexionar (y actuar) sobre aquellas concomitantes al presente trabajo.

En primer lugar es necesario señalar que la hipótesis que nos planteáramos, que durante los últimos treinta años, conviven conflictivamente rutinas e inercias institucionalizadas con iniciativas innovadoras en una dinámica permanente que, si bien no logra transformar radicalmente las notas de la organización estatal, está presente a lo largo de todo el período estudiado, sin diferenciación de escala de municipios ni pertenencia político partidaria de los gobiernos ha sido parcialmente verificada (con toda la relatividad que implica la pequeña muestra de respuestas). A partir de las respuestas es posible señalar que sin duda se reconocen innovaciones significativas a lo largo de los 30 años en estudio, dentro de orientaciones de modelos de administración pública diferentes y que además responden a diferentes orientaciones político-partidarias.

Sin embargo, no es tan claro el tema de la escala. En este sentido parecería haber coincidencia en la existencia de dos polos innovadores en la provincia, que de algún modo han promovido accionares innovadores en municipios más pequeños. Sin embargo la escala no estaría explicando por qué otras ciudades como Santa Fe, la capital provincial, Reconquista, Venado Tuerto y Villa Gobernador Gálvez, que comparten y superan la escala de Rafaela no aparecen como polos de innovación. Asimismo aparece el estado provincial, no se menciona al nacional, como movilizador de acciones innovadoras, particularmente entre los municipios de menor escala.

Entre las razones de la emergencia de estos polos de innovación aparece claramente señalado el entramado socio – político local de las iniciativas innovadoras de la gestión, se destaca fuertemente por los entrevistados la particular confluencia de voluntad política, lineamientos estratégicos, capacidades técnico – políticas locales y articulaciones virtuosas territoriales y extraterritoriales. Este es el gran eje explicativo que aparece en las argumentaciones que fundamentan lo que se identifican como logros y como limitaciones de las innovaciones. Es significativa esta mirada ampliada de la administración pública por parte de la mayoría de los entrevistados, en la cual casi no se diferencian los límites organizacionales.

Una idea de políticas públicas, más que de administración pública en sentido estricto, y de coproducción de políticas recorre todo el hilo de respuestas, remitiendo de alguna manera en la noción de autonomía enraizada de Peter Evans. Asimismo esta perspectiva está presente cuando se identifican los campos donde se dieron las mayores innovaciones, se señala el relacionamiento con los actores, las redes institucionales y las innovaciones en el campo organizativo que posibilitan nuevas acciones, ambas aparecen como las caras de una misma moneda, posibilitando e interpelando la una a la otra.

Un punto que, de la mano de las ideas de Gobierno Abierto, y ya previamente con el Gobierno Electrónico, tiene un peso significativo, es la innovación en el campo tecnológico. En este sentido es significativo que las tecnologías de la información no configuran para los entrevistados ni los principales movilizadores, ni el principal sostén ni las más significativas innovaciones. Aparecen sí mencionadas, en lugares no predominantes, como un cierto telón de fondo del contexto innovador. En este punto el caso de la Descentralización de Rosario, por ejemplo, condensa iniciativas de informatización de la gestión muy fuertes en sus inicios que fueron mutando con el paso del tiempo a implementación de gobierno electrónico y tramitaciones en línea y ha planteado diversas instancias de cocreación y participación ciudadana en soporte digital, como por ejemplo la identificación de proyectos territoriales para el Presupuesto Participativo, etc. Es decir, vincula en sí diversas iniciativas tecnológicas, pero éstas no son el punto más marcado por los entrevistados.

Por último, es necesario señalar que a la hora de aprender y avanzar los actores proponen una agenda que claramente se vincula a las experiencias llevadas a cabo y al aprendizaje resultante de las mismas. En este sentido puede leerse la apuesta fuerte a una agenda de innovación en las articulaciones institucionales y la participación ciudadana. Gobierno Abierto está tiñendo esta agenda al marcar "las nuevas formas de participación" y la "apertura de datos".

Con este punto queremos cerrar el trabajo la mirada reflexiva y propositiva de los actores que articula experiencias vividas, con desafíos territoriales vigentes y agendas prevalentes en el campo de la Administración Pública más allá de lo local. De alguna manera una siempre vigente mirada global- local. 🌐

## Referencias

- Albornoz M. 2009 Indicadores de innovación: las dificultades de un concepto en evolución. *Revista Iberoamericana de Ciencia Tecnología y Sociedad*, 5(13), 9–25.
- Blutman, P. G. 2016 Buscando armar el rompecabezas de la Gestión Pública, 69–81.
- Boscherini, F. López, M. 1998 Sistemas locales de innovación y el desarrollo de la capacidad innovativa de las firmas: un instrumento de captación aplicado al caso de Rafaela.
- Cao, H., & Rey, M. 2015. El modelo de administración pública en cuestión: Visiones desde América Latina. *Nueva Sociedad*, (258), 1.
- Cejudo G. Dussauge Laguna M. C. 2016 La Innovación en el Sector Público: Tendencias Internacionales y Experiencias Mexicanas. INAP. Mexico.
- Chesbrough H. W. 2003 *Open Innovation*. Harvard Business School Press, Ed. Boston.
- Cravacuore D. 2016. Inter-municipality in Argentina. Contributions for a better understanding. *Revista Encrucijada Americana*. Año 8 N° 1 31–51.
- Criado J. I. et all 2002. La necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una propuesta integradora. *CLAD - Reforma Del Estado y Modernización de La Administración Pública Gobierno Electrónico*, 1–52.
- Criado J. I. (Ed.) 2016. *Nuevas Tendencias en la Gestión Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, Ed. (1er.). Madrid.
- Díaz C. Grandinetti R. Nari P. 2004. Rosario en democracia, a través de sus políticas locales. *Historia de Rosario Tomo II*. Homo Sapiens Ed.
- Echabarría K. 2001. Modernización e Innovación. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública (pp. 5–9).

- Finkelievich S. Feldman P. Girolimo U. 2017. Actores, Innovación y Desarrollo. *Planeo*, 57.
- Forrest, J. F. 1991. Practitioners' forum: Models of the process technological innovation. *Technology Analysis & Strategic Management*, 3(4), 439-453.
- Fumero A. Ullastres C. 2017. El lado oscuro de la innovación. *TELOS*, 1/10.
- Grandinetti R. 2018. Innovación en la gestión pública: más allá y más acá del gobierno abierto. *Estado Abierto*. Año 2 N° 3 91-117.
- Madoery, O. 1999. El territorio como factor estratégico de desarrollo . Hacia un espacio de gestión metropolitana en el Gran Rosario. *PER Serie Documentos de Trabajo*, N° 11.
- Maxera, L. 1999. Innovación y espacio local: En la gestión municipal de la ciudad de Rosario (1995-1999). Rosario, Argentina: Universidad Nacional de Rosario.
- Mazzuccato M. 2014. *El Estado Emprendedor*. Anthem Press, Ed. Barcelona.
- Metcalfe, L. 1999. La gestión pública: de la imitación a la innovación. De Burócratas a Gerentes? *Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*, 47-68.
- Oliveira, N. M., Espinosa, L. M. 2016. *Desenvolvimento Local: a experiênciade Rafaela, Santa-Fé (Argentina)*. *Baru*, 2(2),
- Oszlak, O. 2003. ¿Escasez de recursos o escasez de innovación?: La reforma estatal argentina en las últimas dos décadas. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. CLAD . Panamá.
- PNUD EC. 2006. Consejo Económico y Social, 66705, 1-21.
- Ramírez-Alujas, Á. V. 2012. Innovación en las organizaciones y servicios públicos¿ El eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (19), 5-50.
- Rothwell R. 1994 Towards the Fifth-generation Innovation Process. *International Marketing Review*, Vol. 11 Issue: 1, pp.7-31
- Schweinheim, G. 1998. Innovación en administración, gestión y políticas públicas:¿ es idéntico a modernización?. *Nueva Época*, 31-47.
- Vaca, J., & Cao, H. 2005. Continuidades y rupturas en las desigualdades territoriales de la República Argentina. *Revista de Estudios Regionales*, (72).
- Vera, P. 2017. Procesos de recualificación urbana e imaginarios de la innovación. El caso Rosario, Argentina. *EURE*, 43(129)..

## Sobre la autora/ About the author

Rita M. Grandinetti. Especialista en Innovación Pública. Dirige el Dpto. de Administración Pública de la Facultad de Ciencia Política y RRH de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina, donde es Investigadora y Profesora de Tecnologías de la Administración Pública. Es Profesora de diversos posgrados nacionales e internacionales y autora de libros y artículos en revistas especializadas. Dirige el Grupo de Innovación Pública y Coordina por la UNR el Proyecto Erasmus + TOGIVE PROJECT para la formación de funcionarios públicos iberoamericanos

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

[ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)