

La innovación en agenda. Apuntes para innovar en políticas públicas municipales

Nicolás Fernández Arroyo | Diego Deleersnyder

Las administraciones públicas municipales no están naturalmente preparadas para innovar. Sus distintas áreas de gobierno suelen trabajar como compartimentos estancos, con escasa coordinación y diálogo entre sí, y estructuradas en estricta jerarquía. Muchas dependencias se limitan a reproducir rutinariamente procesos burocráticos y administrativos. **Así, las dependencias públicas se conciben desde la certeza y la previsibilidad, cuando la innovación implica incertidumbre y creatividad.**

En este contexto, la innovación (en tanto nueva lógica de acción que rompe con lo tradicional y propone nuevos abordajes para intervenir con regularidad en un asunto o problemática) puede

ser una buena inversión para los gobiernos, en pos de mejorar su eficacia de cara a una ciudadanía cada vez más exigente.

Este documento busca ser un aporte al debate sobre la innovación en la gestión pública, sobre todo en el nivel municipal. También incluye ejemplos concretos de innovación en el ámbito municipal argentino y una serie de recomendaciones vinculadas con la institucionalización de los procesos de innovación en políticas públicas, como la articulación de una mesa de la innovación compuesta por funcionarios del gabinete y emprendedores públicos, desde la cual apuntalar procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

RESUMEN EJECUTIVO

CIPPEC 

Centro de Implementación
de Políticas Públicas para
la Equidad y el Crecimiento

¿Qué nos lleva a innovar? **¿Para qué dedicamos esfuerzos a pensar e intentar poner en práctica nuevas ideas cuando el riesgo al fracaso suele ser alto?** Básicamente, innovamos en la manera en que hacemos las cosas para obtener nuevos resultados, diferentes a los logrados hasta el momento. La insatisfacción con un orden dado nos motiva al cambio. Caso contrario, la innovación se muestra como una empresa excesivamente riesgosa cuando se tiene demasiado por perder.

Sin embargo, si lo que se busca es alterar el estado actual de una situación, mantener los cursos de acción demuestra ser una opción estéril, que no logrará resultados sustantivamente diferentes a los ya obtenidos. En este caso, la innovación se torna una alternativa atractiva y un ejercicio muy enriquecedor para todo administrador público.

Una definición de innovación para el sector público

innovación
pública

ciudadanía
activa

El Manual de Oslo¹ define innovación como “la implementación de un nuevo o significativamente mejorado producto (bien o servicio) o proceso, un nuevo método de marketing o un nuevo método organizacional en prácticas de negocios, organización del lugar de trabajo o relaciones externas” (OCDE, 2005). Sin embargo, esta visión parece estar reservada al sector empresario y a su búsqueda por conquistar nuevos mercados y mejorar su competitividad.

¿Existe la innovación en el sector público?

¿Cuáles son sus principales rasgos característicos? En términos generales, entendemos por innovación a “(...) todo cambio que es capaz de mejorar o crear una propuesta de valor o la eficiencia de un sistema”. Concretamente, en el sector público consiste en la “(...) creación y aplicación de nuevos modelos de gestión, procesos, productos y servicios y métodos de puesta al alcance del usuario, los que dan lugar a importantes mejoras en la eficiencia, eficacia y en la calidad de los resultados” (Sánchez, Lasagna y Marcet, 2013).

Para los gobiernos, innovar es subir el estándar de calidad de una política pública a través de la generación de cambios evidentes en el modo de intervenir con regularidad en un asunto. Innovar es desafiar el *statu quo* y aportar nuevas lógicas de acción para resolver antiguos problemas o encarar nuevos. Es agregar valor, hacer

¹ El Manual de Oslo es un documento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) publicado en 1997. Es una referencia clave para el análisis y recopilación de datos sobre innovación tecnológica. Define conceptos y clarifica las actividades que forman parte del proceso de innovación, expone los tipos de innovación y el impacto de dichas innovaciones en el desempeño de la organización.

más con menos. **La innovación es evolución y plantea otra lógica de construcción de políticas públicas, por fuera de lo tradicional.**

Existen numerosas características que diferencian a la innovación en los sectores público y privado. Por ejemplo, la administración pública no suele tener un competidor en la provisión de bienes y servicios, como sí ocurre en el sector privado, donde la necesidad de diferenciarse supone fuertes incentivos a la innovación.

Además, por estar en el ojo de la opinión pública y sometido a la lógica de la competencia político-partidaria, el sector gubernamental no siempre es receptivo a los fracasos que implica el proceso de prueba y error continuos que caracteriza a la lógica de la innovación.

Por otra parte, **una ciudadanía activa y participativa, que exija al gobierno eficacia y eficiencia en la provisión de bienes y servicios y en la generación de valor público, constituye uno de los principales motores del proceso innovador público.** En ese sentido, el rol del ciudadano es complejo, porque su relación con el Estado tiene lugar en (al menos) tres niveles:

1. Es beneficiario de las políticas implementadas.
2. En tanto contribuyente, conforma mediante el pago de impuestos y tasas la base de recursos con que el Estado gestiona y asigna prioridades.
3. En tanto elector, premia y castiga a las buenas y malas gestiones, y constituye así la legitimidad de los gobiernos.

Innovación pública en municipios argentinos

En los municipios argentinos, la particular convergencia entre crecientes demandas ciudadanas y restricciones presupuestarias obliga a los líderes locales a echar mano a la creatividad y pensar nuevas formas de gestionar y enfrentar los problemas de la sociedad, para responder a las exigencias y necesidades de los ciudadanos, cada vez más complejas.

De acuerdo a los últimos datos oficiales publicados, provistos por el Ministerio de Economía de la Nación y disponibles en Maceira, Olaviaga, Fernández Arroyo y Boix (2010), en 2008 los municipios eran responsables de un 8% del gasto público total y contaban en 2007 con el 29% de los empleados públicos de la Argentina.

Sin embargo, con estos limitados recursos, los gobiernos locales asumieron nuevas funciones y responsabilidades, antes a cargo de los niveles provincial y nacional. La descentralización de funciones operada en las últimas décadas no se tradujo en un aumento similar en la coparticipación y transferencias de fondos públicos al

nivel local. La necesidad de gestionar cada vez más aspectos de la vida comunitaria con escasos recursos implica un enorme potencial innovador para los municipios, que los convierte en auténticos laboratorios de experimentación en políticas públicas.

Pese a ello, en general **las administraciones públicas municipales no están naturalmente preparadas para innovar**. Se manejan de forma muy jerárquica y se dividen el trabajo y las funciones como estamentos estancos donde el diálogo entre responsables de área es muy escaso o nulo. Así, tienden a reproducir el concepto de burocracia weberiana, según el cual las organizaciones públicas se centran en la repetición sistemática de procesos rutinarios, con funcionarios abocados a tareas específicas y sometidos a una estricta disciplina, en un entorno netamente estático. De esta forma, las dependencias públicas se conciben desde la certeza y la previsibilidad, cuando la innovación implica incertidumbre y creatividad.

Condiciones para la innovación

Para facilitar la innovación, se deben considerar las siguientes condiciones:

1. La adopción de una nueva lógica desde la administración pública, que privilegie espacios de mayor libertad para los funcionarios durante el diseño e implementación de políticas públicas, para ampliar su responsabilidad por los resultados obtenidos.

2. La promoción del diálogo y la coordinación entre las distintas áreas de gobierno, para habilitar procesos transversales de innovación que aborden de manera integral y multidisciplinaria las problemáticas que se buscan enfrentar, siempre complejas.

3. Que las nuevas ideas encuentren manera de materializarse y ser puestas en práctica, para que la capacidad creativa sea también productiva: la creación necesita de la ejecución para no quedar en el plano de un ejercicio meramente intelectual. En este sentido, la planificación puede ser una herramienta útil para facilitar la puesta en marcha de los proyectos diseñados. **Dedicar esfuerzos a la innovación durante el proceso mismo de planificación ayuda a anticiparse a escenarios futuros y a pensar líneas alternativas de acción**. Así como hace varios años la planificación estratégica fue tendencia y ayudó a combinar objetivos, actividades y recursos, y a proyectarlos en el tiempo, lo cierto es que el contexto y las prioridades de gobierno cambian muy rápido y las planificaciones precisan ser actualizadas. Por ejemplo, no hay políticas municipales sobre seguridad pública en planes

estratégicos diseñados hace más de 5 años, y si acaso encontramos alguna, no tendrán la misma jerarquía que se les daría hoy. Es ahí donde la innovación se transforma en un gran aliado de la planificación, y viceversa: **difícilmente la innovación sea efectiva sin planificación**.

Tipos de innovación pública

La innovación puede verse reflejada de múltiples maneras, no solo en la incorporación de tecnología. Se puede innovar en políticas públicas al perfeccionar procesos internos para la toma de decisiones, optimizar los recursos, mejorar los métodos que incentiven la participación ciudadana, introducir nuevos criterios de transparencia o ampliar el acceso a servicios con criterios de sostenibilidad social, económica y ambiental.

Innovar es también anticiparse a los hechos y prever problemas antes de que se generen. Las iniciativas pueden ser de lo más variadas. Lo importante es animarse y enfrentar procesos de cambio.

Windrum (2008) sugiere una **taxonomía de la innovación** en el sector público, que incluye:

- a) Innovación en el servicio.** La introducción de un nuevo servicio o la mejora en la calidad de un servicio preexistente.
- b) Innovación en la provisión de servicios.** Nuevas o reformuladas maneras de provisión de servicios públicos y vinculación con los beneficiarios.
- c) Innovación administrativa y organizacional.** Cambios en las estructuras y rutinas organizacionales.
- d) Innovación conceptual.** El desarrollo de nuevas perspectivas y paradigmas y el desafío a supuestos existentes, que condicionan la manera de organizarse, de producir o de proveer los bienes y servicios públicos.
- e) Innovación en política.** Cambios en la forma de pensar o en las intenciones conductuales vinculadas con los sistemas de creencia de las políticas públicas.
- f) Innovación sistémica.** Nuevas o mejoradas formas de interactuar con otras organizaciones o fuentes de conocimiento.

Los primeros tres tipos de innovación son similares en el sector privado, pero los últimos tres refieren específicamente al sector público.

A título ilustrativo, a continuación se exponen algunas **experiencias innovadoras** en la gestión pública de municipios argentinos, las

incertidumbre
creatividad

cuales recogen de manera transversal aspectos de las distintas categorías propuestas por Windrum.

- El sistema ¿Cuándo llega?, de la Municipalidad de **Rosario**, permite a los usuarios consultar el horario de llegada de las 32 líneas urbanas de colectivos a una parada específica desde un número telefónico gratuito, mensajes de texto, aplicaciones para *smart phones*, una página web y terminales de consulta manual en los sitios públicos de gran afluencia de pasajeros.

Lo novedoso en la implementación de esta herramienta es que su desarrollo no implicó mayores costos para el gobierno municipal, ya que aprovechó la inversión de las compañías de colectivos en infraestructura (sistemas de GPS y GPRS), que permite hacer un seguimiento certero de las distintas unidades en circulación. El municipio constituyó el Centro Integrado de Operaciones Rosario (CIOR), que centralizó la información relativa a la movilidad y el espacio público y la puso a disposición del usuario en diversos soportes, quien cuenta así con un insumo para tomar mejores decisiones en la cotidianeidad.

- El municipio de **Bahía Blanca** desarrolló un Portal de Gobierno Abierto, desde el cual es posible acceder a información sobre compras y contrataciones municipales, rangos salariales según cargo y dedicación de los empleados del municipio, declaraciones juradas de los funcionarios del gobierno, estadísticas sobre gestión de residuos y un mapa interactivo de la ciudad con información sobre las escuelas, los medios de transporte y las unidades sanitarias.

Esta iniciativa incluye un apartado de datos abiertos, a través del cual es posible acceder a bases de datos elaboradas por el municipio, las cuales incluyen información de distintas áreas de gestión (estadísticas ambientales, sueldos de la Administración, ingresos municipales, infraestructura de salud, entre otros). Los datos son exportables a distintos formatos y permiten su reutilización, lo que fomenta la transparencia y la rendición de cuentas al ciudadano.

- Por último, el municipio de **Santa Fe**, con su historia reciente de grandes y trágicas inundaciones, hizo de la gestión de riesgos uno de sus pilares de gestión pública, lo que la convirtió en un referente en el tema a nivel internacional.

Entre algunas iniciativas impulsadas para enfrentar la problemática, se elaboró un plan de contingencia que detalla quiénes son los responsables y cuáles son las primeras medidas a seguir en caso de emergencia, según nivel de alerta. Esta información está disponible en la página web del municipio, tanto para los vecinos como para otros organismos públicos. El sitio incluye también una serie de mapas para descargar e imprimir, en los cuales se especifican los puntos

de encuentro en caso de emergencia para los diferentes distritos barriales del municipio.

Desde la página web oficial también se informa de forma continua y actualizada sobre el estado del tiempo y las previsiones meteorológicas, y se publican los informes oficiales del Centro de Operaciones, que comunica las novedades respecto a las subidas o bajadas del nivel del río Paraná. Además de una intensa campaña de sensibilización en escuelas y en la comunidad en general, que abordó la importancia de estar informados y preparados ante cualquier eventualidad, el municipio realizó importantes inversiones en infraestructura para transformar a Santa Fe en una ciudad más segura.

¿Qué hacer?

Incluso los gobiernos más burocráticos pueden iniciar procesos de innovación. Pero para ser exitosos, es necesario combinar al menos tres elementos: creatividad, voluntad política y liderazgo. Lo primero para desafiar lo viejo, lo segundo para alinear recursos y lo tercero, para llevar la idea hasta sus últimas consecuencias (defenderla, comunicarla, hacerla comprensible, convencer y concentrar apoyos).

Estos elementos suelen encontrarse en equipos de trabajo dinámicos, que invierten tiempo en cuestionarse cómo hacen las cosas y cómo podrían hacerlas mejor. También puede suceder que se innove sin lograr el efecto deseado. **La innovación con mejoras asociadas es, muchas veces, el resultado de la prueba y el error.**

Incentivar en los funcionarios públicos la innovación en el diseño de políticas públicas es una buena inversión para los gobiernos.

1. Para fomentar una cultura innovadora en el seno del gobierno local, se sugiere **crear una mesa de innovación con emprendedores públicos**. Este espacio no necesariamente reúne a los miembros de gabinete de mayor jerarquía sino, sobre todo, a funcionarios entusiastas y audaces, creativos, que acerquen ideas que rompan el molde y sean proactivos. Con ellos, se deberá promover metódicamente la colaboración, generar un relato de innovación propio y escribir la historia innovadora del gobierno local.

2. En cuanto a los **requisitos** para la conformación de una mesa de innovación en la gestión, es preciso contar con un ámbito fértil para la creación y formulación de nuevas ideas, abierto al debate y participación de sus miembros. Es conveniente que el encuentro entre los participantes se desarrolle de manera periódica y forme parte de la agenda cotidiana de la gestión, para que esta no quede relegada ante las urgencias del día y diluir el esfuerzo.

voluntad
política

liderazgo

emprendedores
públicos

mesa de
innovación

3. Además, es importante contar con incentivos a la activa participación de los miembros, en donde la sana competencia y la devolución de los colegas ante las propuestas presentadas ocupen un lugar vital.

4. **El gobierno local no debería forzarse a ser innovador en todas las áreas de gestión en simultáneo**, sino que es preferible privilegiar ciertos sectores, o bien por la urgencia o importancia en el distrito de los problemas vinculados con esas áreas o bien por fortalezas específicas de sus equipos de trabajo que facilitarían el proceso de innovación. Muchas veces, las innovaciones introducidas desde un área de la administración logran impulsar cambios en otros sectores y dependencias, en un auténtico círculo virtuoso de inspiración.

5. Dado que toda innovación cuenta con un proceso de ideación, se sugiere **complementar el espacio de la mesa con concursos de ideas**, a modo de convocatoria abierta, por tiempo determinado y con una adecuada estrategia de difusión, recolección y análisis.

6. Luego de la etapa de ideación, se continúa desde el ámbito de la mesa en un proceso de elaboración, donde se filtran y seleccionan las ideas. Para las finalmente seleccionadas, **se recomienda asignar un líder de proyecto** que conforme un equipo para diseñar al detalle la propuesta de política.

7. Antes de poner la innovación en marcha, **se sugiere validar presupuestaria, institucional y comunicacionalmente** con la mesa de innovación para cerrar el proyecto final. Para ello, es necesario que se habilite de manera metódica una discusión franca y abierta, en la cual se analice la oportunidad y conveniencia del proyecto. En esta instancia, se deberá resolver también cuáles serán las áreas intervinientes en la ejecución.

8. Es preciso **asegurar el correcto funcionamiento de los engranajes administrativos y la provisión de los recursos técnicos y presupuestarios necesarios** para implementar los proyectos que surjan en este espacio y lograr el

acompañamiento de los colegas.

9. Otro aspecto clave es la necesidad de **afianzar los canales de comunicación e instancias de intercambio con diferentes miembros de la sociedad civil, el sector privado y actores relevantes**. Así, se enriquece la perspectiva del problema que se tiene desde la gestión con la de algunos de los protagonistas y se elude el riesgo de que la administración pública se abstraiga de la realidad que viven los vecinos, y trace proyectos y programas desconectados de las reales necesidades y demandas ciudadanas.

10. Una vez implementada, es clave **evaluar los efectos de la política innovadora y tener en cuenta la respuesta de sus beneficiarios**, para identificar posibles aspectos a ajustar o mejorar en pos de mejores resultados.

oportunidad y
conveniencia

Conclusiones

El siglo XXI demuestra un dinamismo y mutación constantes, como nunca antes en la historia. **Si los gobiernos locales no se entrenan en la capacidad de innovar, serán cada vez menos efectivos.**

Exhibir a la ciudadanía una administración abierta a sus problemas e inquietudes y capaz de resolverlos, autocrítica y en la búsqueda constante de la mejora, es la mejor manera de profundizar el compromiso democrático de los argentinos y consolidar la legitimidad de sus gobernantes y líderes políticos.

La innovación, concebida como el incremento en los estándares de calidad en las políticas públicas, constituye una herramienta formidable para las administraciones públicas, sobre todo para los municipios que cada vez asuman más responsabilidades y funciones con los mismos y escasos recursos.

Utilizar procesos e insumos creativos en el diseño y proyección de políticas públicas resulta una fórmula altamente efectiva para solucionar problemáticas cotidianas y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de forma eficiente, económica e inclusiva.

Fernández Arroyo, N. y Deleersnyder D. (2013) El gobierno electrónico como llave para una nueva participación ciudadana. Experiencias de municipios argentinos. En Pando, D. y Fernández Arroyo, N. (comp.) *El gobierno electrónico a nivel local. Experiencias, tendencias y reflexiones*. Buenos Aires: CIPPEC y Universidad de San Andrés.

Maceira, D.; Olaviaga, S.; Fernández Arroyo, N. y Boix, M. (2010). *El papel de los municipios en la inversión pública social en infancia y adolescencia: resultados de una encuesta nacional a municipios argentinos*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC y UNICEF Argentina.

OCDE. (2005). *Manual de Oslo. Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación*. Grupo Tragsa.

Sánchez, C.; Lasagna, M. y Marcet, X. (2013). *Innovación pública. Un modelo de aportación de valor*. Santiago de Chile: RIL editores.

Windrum, P. (2008). Innovation and entrepreneurship in public services. En P. Windrum y P. Koch, *Innovation in public sector services. Entrepreneurship, Creativity and Management*. (págs. 3-20). Cheltenham: Edward Elgar.

Nicolás Fernández Arroyo (@NicoFdezArroyo): director del Programa de Desarrollo Local de CIPPEC. Magíster en Acción Política y Participación Ciudadana en el Estado de Derecho (Universidades Francisco de Vitoria y Rey Juan Carlos, Madrid, España). Postgrado en Sociedad Civil y Tercer Sector (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina). Licenciado en Ciencia Política (Universidad de San Andrés). Docente de la Licenciatura en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE).

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Diego Deleersnyder (@deleers): asistente del Programa de Desarrollo Local de CIPPEC. Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Candidato a magíster en Economía Urbana (Universidad Torcuato Di Tella).

Mercedes Bidart colaboró en la elaboración de este documento.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo de **Banco Supervielle**, en el marco del proyecto Premio a la Innovación en la Gestión Pública (www.cippec.org/premio).

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Fernández Arroyo, N. y Deleersnyder D. (2014). La innovación en agenda. Apuntes para innovar en políticas públicas municipales. **Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°141**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

Con los **Documentos de Recomendación de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, **CIPPEC** aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, e Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Política y Gestión de Gobierno, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local