

ISSN 2525-1805

VOL. 2 | N.º 3

ESTADO ABIERTO

Revista sobre el Estado,
la administración
y las políticas públicas

ABR-JUL 2018

ESTADO ABIERTO

**Revista sobre el Estado,
la administración y las políticas públicas**

VOL. 2 | N.º 3

Estado abierto

Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas

Director

Oscar Oszlak

Consejo Editorial

Santiago Bellomo

Ester Kaufman

Marcos Makón

Dora Orlansky

Maximiliano Campos Ríos

Consejo Académico

Carlos Acuña

Mariana Chudnosvky

Cristina Díaz

Roberto Martínez Nogueira

Secretario de Redacción

Pablo Bulcourf

Corrección

Nadia Gabriela Caratti

Diseño y Diagramación

Lucía Fernández Carrascal

Versión Digital

Natalia Baez Becker

Paulina Alonso

Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas es una publicación de la Dirección de Investigaciones y Publicaciones, dependiente del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la Secretaría de Empleo Público del Ministerio de Modernización de la Nación. Es una revista cuatrimestral y de distribución gratuita, que tiene por objetivo promover la producción científica y académica de las siguientes áreas temáticas: problemas del Estado, administración pública, políticas públicas, relación entre teoría y gestión, modernización y desarrollo de las capacidades estatales, empleo público, burocracias estatales, Alta Dirección Pública, tecnologías de gestión, desarrollo local.

El editor no se responsabiliza por los conceptos, opiniones o afirmaciones vertidas en los artículos de los colaboradores de la publicación, que son a título personal y de exclusiva responsabilidad de los respectivos autores.

Ministerio de Modernización de la Nación
Av. Roque Sáenz Peña 511 (Oficina 514), San Nicolás, Ciudad Autónoma de Buenos Aires
C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001 - Int.: 706

Correo electrónico: <estadoabierto@modernizacion.gob.ar>
<revistaestadoabierto@gmail.com>

ISSN 2525-1805

Innovación en la gestión pública: más allá y más acá del gobierno abierto

Por Rita M. Grandinetti*

Resumen

El *gobierno abierto* ha cambiado la perspectiva para entender la producción pública de un enfoque técnico-normativo a un modelo de producción abierta, basado en la colaboración entre actores, sujeto a creación y diseño, donde la innovación es la norma. Pero ¿es nueva esta idea de *innovación* en la gestión pública? Si se revisa su trayectoria en el contexto académico y en las iniciativas de gobierno latinoamericanos, puede identificarse todo un núcleo de trabajos relevantes y una abundante producción ya en la década de los noventa. Consecuentemente, ¿el gobierno abierto plantea una idea original de innovación o es la misma idea retomada desde una nueva perspectiva? Si se trata de una idea *revisitada*, ¿cuál es la originalidad, el valor o el vínculo diferencial que establece esta noción con la de *gobierno abierto*? ¿Es posible identificar diferentes nociones de *innovación pública* vinculadas a los diversos enfoques de gestión vigentes en América Latina desde los noventa hasta nuestros días? Este artículo se propone identificar algunas líneas de respuesta presentando la perspectiva del gobierno abierto y su idea de *innovación*, trabajando este concepto de manera retrospectiva y desarrollando una tipología de la innovación pública que vincula los diversos elementos señalados con la finalidad de orientar futuros estudios o acciones de innovación en organizaciones públicas.

Palabras clave

Innovación – administración pública – gobierno abierto – políticas públicas.

* Directora del Departamento de Administración Pública y Profesora de Tecnologías de la Administración Pública de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Coordinadora del Grupo de Innovación Pública (GEIP/Instituto de Investigaciones de la UNR).

Abstract

The Open Government (OG) has changed the perspective of understanding public production from a technical-normative approach to an open production model, based on collaboration between actors, subject to creation and design, where innovation is the norm. But is this idea of *innovation* new in public management? If we review her career in the academic context and in the Latin American government initiatives, it's possible to identify a whole nucleus of relevant works and an abundant production already in the nineties. Consequently, does open government propose an original idea of *innovation* or is it the same idea under a new perspective? If it is a revisited idea, what is the originality, the value or the differential link that this notion establishes with that of open government? Is it possible to identify different notions of *public innovation* linked to the different approaches to public management in force in Latin America from the nineties to the present? This article aims to identify some lines of response presenting the perspective of open government and its idea of innovation, working on this concept retrospectively and developing a typology of public innovation that links the various elements indicated in order to guide future studies or actions of innovation in public organizations.

Key words

Innovation - Public Administration - Open Government - public policies.

Introducción

El enfoque de gobierno abierto (en adelante, GA) se destaca hoy como uno de los fenómenos más disruptivos, controvertidos y apasionantes en el actual debate sobre la práctica política, la gestión pública y el fortalecimiento democrático (Ramírez-Alujas, 2012). Ha cambiado la perspectiva para entender la producción pública; del enfoque técnico normativo, de matriz burocrática que ha predominado —aún pese numerosas iniciativas de cambio— hasta nuestros días a un modelo de producción abierta, basado en la colaboración entre actores, sujeto a

creación y diseño, en definitiva, un modelo donde la innovación es la norma. Lo contrario remite al escenario clásico, donde lo que predomina son las normas y lo establecido, donde no innovar es la norma (Crozier, 1997).

Siguiendo a Oszlak (2012), es posible señalar que el desarrollo de la idea de GA se da en tres orientaciones diferentes: la transformación tecnológica; los nuevos vínculos entre Estado y sociedad civil, las nuevas formas de participación ciudadana, colaboración, cocreación y; la organización y el funcionamiento de la burocracia estatal, su papel en la implementación de políticas públicas y su capacidad institucional.

La innovación cruza las tres perspectivas, ya que es el eje que moviliza nuevas formas de vinculación Estado-sociedad civil en una doble perspectiva, como resultante de nuevas relaciones y, a la vez, como productora; en parte potenciadas por las tecnologías de la información y las redes para consolidar las capacidades de políticas públicas en entornos cada vez más complejos y dinámicos.

Ahora bien, ¿esta idea de innovar en la gestión pública es nueva? Si se revisa su trayectoria en el contexto académico y en las iniciativas de gobierno latinoamericanos, es posible reconocer todo un núcleo de trabajos relevantes y una abundante producción nacional e internacional a partir de los noventa, con el hito del clásico de Metcalfe (1999) *La gestión pública: de la imitación a la innovación*.

Si esto es así, es necesario formularse algunas preguntas: ¿GA plantea una idea original de innovación o es la misma idea retomada desde una nueva perspectiva? Si se trata de una idea *revisitada*, ¿cuál es la originalidad, el valor o el vínculo diferencial que establece esta noción con la de GA? ¿Es posible identificar diferentes nociones de *innovación pública* vinculadas a los diversos enfoques de gestión pública vigentes en América Latina desde los noventa hasta nuestros días?

Este artículo¹ se propone identificar algunas líneas de respuesta; a tal fin se estructura en tres partes. La primera presenta la perspectiva del GA y su idea de *innovación*; esto dará un enmarque general al tema para trabajar.

¹ Se presentaron versiones preliminares en el Congreso Latinoamericano de ALACIP, en Montevideo, en julio de 2017 y en las Jornadas Académicas de la OGP, en Buenos Aires, en noviembre de 2017.

La segunda trabaja este concepto retrospectivamente, en un recorrido histórico desde los noventa, años en los que la idea cobra centralidad en los estudios y acciones vinculados a la gestión pública, hasta la actualidad. Este repaso no pretende ser exhaustivo, sino reconocer los principales hitos en torno a las ideas y a las prácticas vinculadas a la innovación. Finalmente, la tercera propone una tipología de la innovación pública que vincula los diversos elementos señalados, identifica las nociones de *innovación pública*, sus componentes diferenciales y los vínculos con diferentes ideas de gestión pública con la finalidad de orientar futuros estudios o acciones de innovación en organizaciones públicas.

1. La innovación en el enfoque de gobierno abierto

Hace ya más de cien años, Schumpeter (2003) planteaba que innovación era una perturbación de las estructuras existentes e incesante novedad y cambio. Sin dudas, la vida de la innovación es amplia y extensa más allá del GA. ¿Por qué hoy vuelve a cobrar centralidad de su mano?

A fin de responder a esta pregunta, es necesario detenerse en cada uno de los componentes de los términos de la relación: GA e innovación. En la primera parte de este apartado, se discutirá sobre la noción de GA y, en la segunda, sobre la de innovación para plantear las relaciones entre ambas y sus alcances.

Si bien el término *gobierno abierto* se usó por primera vez en el espacio político británico a fines de los setenta del siglo xx y, en su concepción original, trataba diversas cuestiones relacionadas con el secreto de Gobierno e iniciativas para «abrir las ventanas del sector público hacia el escrutinio ciudadano, con el objeto de reducir la opacidad burocrática» (Ramírez-Alujas, 2012), es alrededor de 2010 cuando el GA comienza a desplegarse como un enfoque particular de la gestión pública.

Haciendo una breve retrospectiva, GA cobra relevancia con la promulgación del Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto,

firmado por el entonces presidente de los EE.UU. Barack Obama en 2009 y la presentación de las bases del Open Government Partnership (en adelante, OGP), en julio de 2011, en la Asamblea General de Naciones Unidas, a cargo de Obama y de Dilma Rousseff, del Brasil. El OGP es una iniciativa internacional que promueve políticas de transparencia mediante tres principios: confianza pública, sistema de transparencia y participación de la sociedad con el gobierno.

El GA, basado en los principios de la transparencia y apertura, participación y colaboración, se posiciona como un paradigma emergente que intenta responder al agotamiento de los modelos tradicionales de gobernanza en un mundo en transformación (Ramírez-Alujas, 2012). Esta idea se inscribe en un proceso de transformaciones sociales y estatales que impactan en la gestión pública y en los modos de pensarla y conceptualizarla; por ende, se encuentra ella misma en un proceso de maduración y colabora en la consolidación de un nuevo paradigma en la gestión pública (Criado, 2016). Se inscribe en la búsqueda de modos de producción de políticas que sean capaces de lidiar con problemas complejidad creciente.

Según la Carta de Gobierno Abierto del CLAD (2016), el GA puede entenderse como

el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrande e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo.

Ahora bien, como vimos, GA es una categoría polifacética y multidimensional, que se desenvuelve de forma poliédrica, lo que permite múltiples abordajes y diversos recorridos. Se constituye en un campo de estudio y de práctica, por lo que convoca el interés de investigadores en todo el mundo, foros de discusión y actividades académicas, pero también moviliza acciones

en diferentes ámbitos de gestión y en gestores de políticas. Es posible entonces hablar de la centralidad de la innovación para el desarrollo del GA.

Una figura que permite entender esta relación entre GA e innovación es la del movimiento helicoidal en torno a un eje. La innovación es el eje que estructura el desplazamiento, y la gestión gira a su alrededor en un doble movimiento de rotación y traslación desde modelos preexistentes de gestión hacia formas más abiertas de gobierno.

En este doble movimiento, la gestión al rotar incorpora diversas miradas, asume nuevas perspectivas y aportes que la van redefiniendo y le permiten trasladarse incorporando nuevas capacidades, redefiniendo productos, estructuras, procesos y vinculaciones. En esta traslación, el GA se va desplegando y fortaleciendo, construye capacidades, a la par que se aleja de las formas tradicionales de producción de políticas. Por el contrario, la salida o el alejamiento del eje hace que las iniciativas de GA se desdibujen o queden atadas a prácticas, modelos y conceptos que responden a otros enfoques y, por lo tanto, no contribuyen a las capacidades necesarias.

En este movimiento, se entiende la *innovación* como «transformación en los principios y procesos de la gestión que, en definitiva, cambian la práctica de lo que hacen los gestores y cómo lo hacen» (Prahalad y Hamel, 2004). No es una ley, un hecho, un éxito seguro, un momento, mera voluntad. Es una opción política, un proceso, un aprendizaje, un esfuerzo sostenido, condiciones, herramientas y métodos. Es un punto de partida, que, a su vez, plantea nuevos horizontes, en muchos casos, inéditos. Como se señaló en el apartado introductorio, la relación innovación/GA es relación dinámica e inacabada; en ella, el GA gira, rota, busca nuevas perspectivas y, a su vez, al desplazarse a lo largo del eje de la innovación, se transforma.

Se trata de un cambio de perspectiva, desde los modelos más tradicionales, en los que gobernar se consideraba como algo básicamente *unidireccional*, de los gobernantes hacia los gobernados, hacia un modelo bidireccional, de relación entre Gobierno y sociedad, basado en la gobernanza sociopolítica o interactiva (Criado, 2016).

2. Retrospectiva de la noción de *innovación pública*

Como se señaló en el punto anterior, la innovación cobra centralidad en el enfoque de GA como dinámica para la transformación de la gestión pública frente a la complejidad y los nuevos escenarios de políticas, cuyos enfoques técnicos racionales han demostrado no poder responder con la eficacia necesaria. Sin embargo, es posible reconocer todo un núcleo de producciones e iniciativas innovadoras de gestión muy anteriores a los de la emergencia del GA, así como una profusa producción académica.

Si se ensaya una aproximación, es posible reconocer tres momentos principales en torno a la innovación en la gestión pública, desde los noventa hasta nuestros días, vinculados a la prevalencia de las diversas corrientes de la gestión pública en cada uno de ellos. El primer momento, de *génesis innovativa*, tiene lugar en la década de los noventa con el auge de la Nueva Gerencia Pública (NGP), en la que la innovación hace su entrada en escena en los ámbitos académicos y de discusión y, a la par, se desarrollan múltiples experiencias de modernización e innovación en la administración. El segundo momento, de *retracción*, en la primera década del siglo XXI, es un período de transición, donde las teorías de la gobernanza y el nuevo desarrollismo cobran centralidad; las iniciativas se orientan a fortalecer el papel más político del Estado, y las acciones vinculadas a la innovación en la gestión son más marginales. Por último, el tercero, de auge y *¿consolidación?*, desde 2010 hasta la actualidad, implica la reaparición estelar de la idea de innovación de la mano del GA y nuevas iniciativas de modernización de la gestión en la Región.

1. Momento de *génesis innovativa*

A la luz de las ideas de necesaria modernización y transformación radical del Estado que plantea la Nueva Gestión Pública prevaleciente, de la mano del Consenso de Washington y sus reformas del Estado para América Latina la idea de la necesaria innovación se abre camino. El movimiento en torno a la innovación es tal y tan abarcador que Cristina Díaz (1999) puede afirmar: «Hoy existe una *agenda internacional hegemónica* para

los gobiernos locales, y, en ella, ocupa un lugar estratégico la cuestión de la innovación».

El clásico de Metcalfe (1999) «La gestión pública: de la imitación a la innovación» es un hito señero en la introducción del tema en la agenda de la gestión pública en América Latina. Algunos otros trabajos relevantes de período que dan cuenta de la efervescencia en torno a la innovación son *La transición del paradigma burocrático a la cultura de la gestión pública* (Crozier, 1997), *Innovación y democratización de la gestión pública* (Motta, 1996), *Los procesos de innovación y cambio en la gestión pública de los países de la OCDE*, (Oliás de Lima, 1998).

En la Argentina, por ejemplo, en 1998, el Instituto Nacional de la Administración Pública publica su Revista de Investigaciones, cuyo tema era «De La modernización a la innovación en sector público: Tendencias del cambio estructural en la República Argentina en gestión, administración y políticas públicas». En el mismo año, se crea la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales (RedMuni) con el propósito de

acrecentar la producción y el intercambio de investigaciones y experiencias desarrolladas en el nivel de gobierno local. El interés del ámbito académico por la gestión local deviene del reconocimiento del nuevo rol que tienen los municipios, compelidos a innovar en la mejora de los servicios públicos tradicionales... (<http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/redes/redmuni/redmuni.html>).

En el marco de REDMUNI, se producen trabajos significativos sobre la innovación en los gobiernos locales. Entre ellos, pueden mencionarse el del Grupo Política y Gestión de la Universidad Nacional de Rosario, «Innovación y Espacio local», de 1999, coordinado por Lylia Maxera, sobre innovaciones en la gestión local que llevaba a cabo el municipio de Rosario; los trabajos de Daniel Cravacuore, entre ellos, «Innovación y gestión municipal», de 2002, de la Universidad Nacional de Quilmes, y los de Claudio Tecco, «Innovación, gestión municipal y desarrollo territorial»,

de 2002, que integra el trabajo anteriormente citado, de la Universidad Nacional de Córdoba.

Este auge académico tiene su correlato en las experiencias e iniciativas que se llevaron adelante en diferentes niveles de gobierno. En este período, se desarrollan múltiples iniciativas y acciones de cambio en las administraciones en las diversas jurisdicciones: transformaciones en las normas, el diseño organizacional, las tecnologías, los procesos y servicios.

Sin embargo, en investigaciones preexistentes (Tecco, 2002; Grandinetti, 2014; Cao, 2004), se ha verificado la permanencia de dispositivos organizacionales y parámetros de diseño correspondientes a los modelos de organizaciones burocráticas o mecánicas e incorporación de tecnologías desde una impronta tecnocrática y como resultado de escasos desarrollos de capacidades, esto sin que se verificara la institucionalización de un ecosistema innovador en el sector público.

2. Período de retracción

Con el cambio de milenio, se da inicio a lo que podemos llamar el *segundo momento*, de retracción de la idea de innovación pública. Nuevas perspectivas sobre el Estado, la administración y la gestión públicas cobran centralidad; la discusión en América Latina es más de finalidades que de las innovaciones necesarias para la gestión. Se trabaja fundamentalmente la centralidad del Estado en el siglo *xxi* para la inclusión, la ampliación de derechos y el desarrollo (Cao y Rey citados en Grandinetti *et al.*, 2015; Bresser Pereyra, 2007), a la par que la revolución tecnológica anunciada por Castells al inicio del siglo *xxi* va cobrando cuerpo y permeando las administraciones con conceptos como *gobierno electrónico*, *e-goverment*, *gobierno digital* (Criado, 2016).

La centralidad del Estado ya no se entiende como actuación estructurada de modo monolítico, sino en un contexto multinivel y de multiplicidad de actores, resultantes de los procesos de descentralización vividos la década anterior y de multiplicación de actores para la puesta en marcha

de políticas desde los niveles centrales. En este punto, es interesante señalar los aportes de la gobernanza para entender y dinamizar acciones y políticas en un contexto de pluralidad de actores, una gobernanza de tipo neopública (Ramió, 1999), donde el Estado tiene un papel central, no aquella vertiente de la gobernanza que considera el Estado un actor más. La teoría de la gobernanza, que se ha ido consolidando desde mediados de los noventa en la Región a partir de los resultados desalentadores de las acciones llevadas adelante por las propuestas de Consenso de Washington, centra el eje de la preocupación sobre el Estado en capacidad de gobernar en un contexto multiactoral. Sin un Estado eficaz, el desarrollo es imposible, y es necesario llevar adelante reformas de segunda generación a fin de reforzar las capacidades estatales (Ramió, 1999).

Sin embargo, sus postulados no logran en muchos casos atraer la mirada de gestores y políticos, por lo que la innovación pasa a situarse entre los temas de los márgenes, aunque sí es posible identificar iniciativas innovadoras que se consolidaron y lograron superar el clima de época. Es interesante, en este sentido, el artículo de Oszlak (2003) «¿Escasez de recursos o escasez de innovación?: la reforma estatal argentina en las últimas dos décadas».

Si bien se llevan adelante procesos innovadores para la implementación de las nuevas políticas y procesos, pero estos no tiene la centralidad de la escena. De alguna manera, persisten temas y problemas preexistentes que demandan innovación, falta de planificación, problemas de coordinación multinivel, escasas capacidades para nuevos desafíos, etc. (Cao y Rey citados en Grandinetti *et al.*, 2015).

3. Momento, de auge y ¿consolidación?

En los últimos años, el concepto ha sido relanzado, y las iniciativas de innovación, así como los trabajos sobre el tema, se han multiplicado, acompañadas, muchas veces, de manifestaciones en torno a su carácter de novedad, de irrupción en el campo de lo público. No hay duda de que hoy se trata de un tema de agenda en las reuniones académicas,

organismos internacionales, como la OCDE, el CLAD en América Latina, y múltiples foros y redes de debate.

Una característica de este período, movilizadora por la sociedad de la información y las redes sociales, es la multiplicación de iniciativas de encuentro, generación y socialización de conocimiento en entornos virtuales; lo que multiplica, de esta manera, y diversifica los espacios innovadores. Entre estos, un referente en el contexto de habla hispana es la Red de Innovadores Novagob (www.novagob.org), que reúne a más de mil técnicos y académicos interesados en la innovación pública, múltiples foros de debate, producción colaborativa y agendas compartidas. Asimismo, la producción sobre el tema cobra nuevo impulso, y se multiplican las publicaciones (Criado, 2016; Criado Acevedo y Dassen, 2010; Naser y Ramírez-Alujas, 2017; Noveck, 2015; Ramírez-Alujas, 2012; Verhulst *et al.* 2014). A esto se le suma la emergencia de nuevos formatos que dan cuenta del clima de época y el enfoque dominante, como la producción colaborativa, del cual un importante ejemplo es el documento colaborativo «Innovación pública abierta: ideas, herramientas y valores para participar en la mejora de la administración», publicado por Novagob en 2017, con la participación de más de cuarenta técnicos y académicos en la producción (NOVAGOB, 2017).

En cuanto a las iniciativas de innovación en la gestión, presentaremos unos datos preliminares de una encuesta realizada en 2017 en la Provincia de Santa Fe, Argentina, a informantes calificados sobre innovación en gobiernos locales de la provincia en el período 1990-2017².

Según los resultados, los encuestados reconocen innovaciones a lo largo de todo el período. Prevalecen las menciones a las llevadas adelante entre

² La encuesta se llevó adelante en formato virtual por el Grupo de Innovación Pública de la UNR (GEIP9 sobre informantes calificados de la Provincia. Tuvo 26 respuestas válidas sobre un total de 40 convocados. Entre los informantes, participaron políticos, técnicos, personal administrativo, consultores e investigadores. Esta composición permite contar con diferentes perspectivas de los procesos en estudio.

1990 y 2000 en cuanto a su calidad, institucionalidad y reconocimiento emblemático y las implementadas en 2010, por el número y la diversidad; sin embargo, el número reconocido en los tres momentos es casi parejo. Los encuestados identifican más de cuarenta innovaciones puestas en marcha en estos años que abarcan diferentes municipios y comunas de la provincia, con un peso señalado de las ciudades con mayor escala. Sin embargo, es necesario marcar que no podría hablarse de un ecosistema innovador, con iniciativas permanentes de transformación, ya que solo en cuatro menciones se plantea el inicio de la innovación como resultado de procesos permanentes de cambio.

Por su parte, 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 vinculan la identificación de innovaciones relevantes con aquellas donde se ha basado en relacionamientos y entramados de actores.

Este acento se refuerza a la hora de plantear los ámbitos predominantes de la innovación. El de las tecnologías de la información solo obtuvo 10 menciones, muy por debajo de las vinculadas a aspectos relacionales con los ciudadanos y los actores sociales y a la transformación organizacional.

En cuanto a la efectivización de estos procesos en el cambio de prácticas, 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 estas promovió otras en los espacios de gestión.

3. Hacia una tipología de un concepto complejo: la innovación en la gestión pública

Ahora bien, en estos más de treinta años de vigencia, ¿la idea de *innovación* es la misma? Es necesario preguntarse si se trata de una *nueva vieja idea*,

parafraseando a Ramírez-Alujas, o, si, por el contrario, es posible reconocer mutaciones de la idea, diferencias al interior de este período.

Según el sentido común, *innovación* significa ‘novedad’, aporta soluciones inéditas a los problemas y permite responder a las necesidades de las personas y de la sociedad. Esta definición, en principio simple, habla de un fenómeno de múltiples facetas, un término que contiene una «inquietante multivocidad subyacente» (Díaz, 1999), ya que remite a la par a ideas y productos, procesos y resultados, técnicas y actores, instituciones y organizaciones.

A fin de despejar e identificar diferentes contenidos de innovación en los momentos de génesis, retracción, auge y ¿consolidación?, se tomarán en cuenta estas variables: la génesis del proceso innovativo, los actores predominantes, el campo de la innovación y los resultados o finalidades esperadas, de modo indefinido o en ocasiones, confuso.

Preliminarmente y, a riesgo de simplificar, se propone el siguiente esquema de correspondencias entre los momentos de la innovación en la gestión pública con un modelo de gestión pública prevaleciente y un otro particular de innovación.

Cuadro 1. Modelos de gestión pública e innovación

Momento	Modelo de Gestión Pública	Modelo de Innovación	Variables de análisis
Génesis	Nueva Gerencia Pública	Lineal	Génesis Actores Predominantes
Retracción	Gobernanza	Permanente	Campo Resultados
Auge y ¿consolidación?	Gobierno Abierto	Abierta	

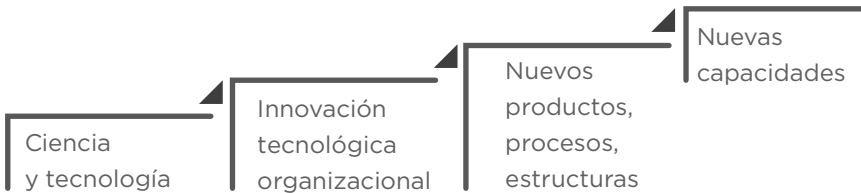
Fuente: Elaboración propia

Este esquema identifica el comportamiento que asumen las diferentes variables de génesis, actores predominantes, campo y finalidad deseada para cada momento, lo que permite reconstruir diferentes modelos de innovación predominantes en los diferentes momentos.

1. Momento de génesis/modelo lineal de innovación

Este modelo prevé una innovación por estadios a partir de nuevos desarrollos tecnológicos, suponiendo una profunda ruptura y transformación organizacional en cada acto innovado (Monteiro Leite, 1996; Grandinetti, 1999).

Figura 1. Modelo lineal de innovación



Fuente: Elaboración propia

La innovación se da por *saltos de incorporación tecnológica* que habilitan nuevos productos, procesos, diseños organizacionales en la búsqueda de nuevos estándares de capacidades organizacionales que se establecen de un modo más o menos permanente hasta el próximo salto tecnológico.

En este modelo de innovación, la génesis responde a una iniciativa de incorporación de tecnologías externas a la organización como dinamizadoras, vía trasplante tecnológico o imitación. Los actores claves son los gabinetes técnicos, que identifican, planifican y lideran el proceso de incorporación con una participación activa de legitimación por parte de los actores políticos. En cuanto a los ámbitos de innovación predominantes, estos están puestos en los productos, los procesos y las estructuras públicas, lo cual plantea nuevos estándares al servicio de los ciudadanos, entendido este nuevo servicio a los ciudadanos —resultado/finalidad— como mejoras significativas en la calidad, la eficiencia y la eficacia de las prestaciones.

Este modelo es el dominante en la NGP, donde la innovación es resultado de la incorporación de nuevas tecnologías —de gestión o comunicaciones— a las estructuras y procesos administrativos. De este modo, se entiende la construcción de capacidades como incorporación de técnicas ya probadas en otras experiencias exitosas o en los organismos internacionales (ver Hood, 1995; Pollit, 2005; Carlos Losada, 1999; Maxera Lylia *et al.*, 1999; Cravacuore, 2002).

2. Momento de retracción/modelo de innovación permanente

Alrededor del fin de siglo xx, la idea de la innovación en la gestión pública, si bien, como vimos, no ocupa la centralidad de la escena, subyace y va transformándose, complejizándose en un giro que se vincula con la búsqueda de una arquitectura organizacional más dinámica que dé respuesta a las nuevas situaciones imperantes. Esto, sin que desaparezca, el modelo de innovación lineal, se trata, más bien, de una coexistencia entre modelos en una etapa de baja visibilidad de la cuestión.

En América Latina, dos procesos simultáneos marcan la situación de las organizaciones de gobierno; por un lado, la creciente heterogeneidad social, con multiplicación de demandas diferenciadas y, por otro lado, el cambio de modelo de Estado prevalente. La vuelta del Gobierno nacional en un papel central promueve nuevos mapas institucionales para el armado de políticas y nuevos relacionamientos que rearticulan vínculos locales, con espacios nacionales y provinciales de decisión.

Se configura un mapa más complejo, con mayores niveles de intercambio, más conflictivos, entre los diferentes niveles de gobierno. En este marco de gestión caracterizado por las transformaciones constantes y la creciente complejidad, interna y externa, ya no aparecen como únicos determinantes de la innovación los recursos financieros o tecnológicos, como lo pretendía el modelo lineal de innovación, ni los tiempos son los que prevé el anterior modelo, ya que cada vez son más breves (Grandinetti, 2005).

Los modos de plantear la innovación también sufren transformaciones. En cuanto a su génesis, se incorpora la idea de aprendizaje de las experiencias externas, vinculación con redes de actores innovadores, adaptación de innovaciones a necesidades de la propia organización pública. Se da, asimismo, una ampliación de los actores considerados relevantes para la innovación, y se señala, además de los actores internos —técnicos y políticos—, actores de la sociedad civil u otros organismos del Estado con los cuales construir redes o proyectos de cooperación innovadora.

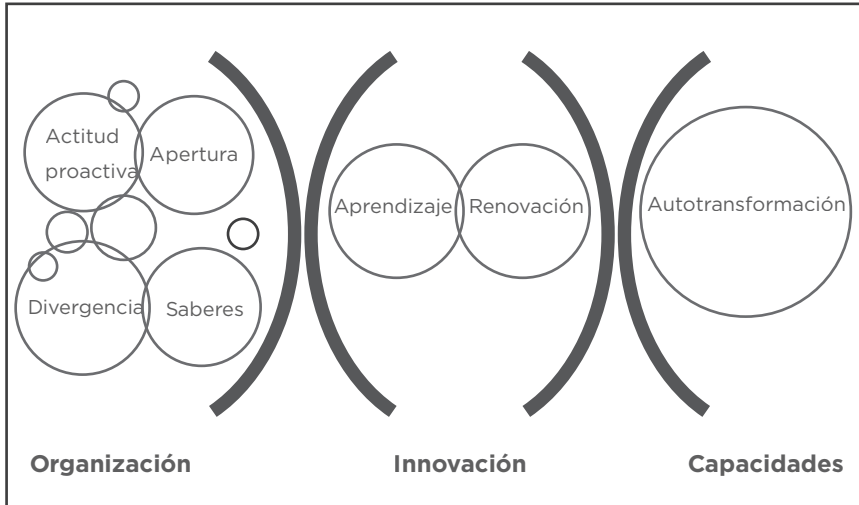
Los campos predominantes para la innovación tienen que ver con el de los nuevos relacionamientos con actores de la sociedad civil y las tecnologías de la información con su potencial de red. Aparecen con alguna densidad mayor las iniciativas de desarrollos de aprendizajes en el personal entendido como actor de los cambios y no como implementador. En cuanto a los resultados y finalidades, la búsqueda se orienta a la construcción de capacidades y a la eficacia, y no son tan predominantes, por el contrario, las ideas de eficiencia y calidad como en el modelo anterior.

Las instituciones, por su parte, son recuperadas como un aspecto central de los procesos de cambio; en tanto restringen y, a la vez, posibilitan transformaciones a partir del juego de poder de los actores organizacionales. Por tanto, el cambio organizacional se trata como una cuestión de cambio institucional, no de mero diseño técnico, y la construcción de capacidades, como resultante del cambio institucional (Brugué, 2008; Martínez Nogueira, 2013).

Este modelo de innovación permanente (Grandinetti 2005, 2011) basado en el aprendizaje innovativo de los actores difiere significativamente del de la innovación entendida como novedad y cambio radical. Se basa en la recreación de los procesos o los productos de políticas a partir de la socialización, reflexión y síntesis sobre las prácticas preexistentes. La innovación es la resultante de hacer converger diferentes conocimientos y saberes implícitos y, muchas veces, dispersos en la resolución de problemáticas novedosas. Los procesos innovativos son tales en la medida que los actores

los reconocen y pueden posicionarse activamente en la transformación de las prácticas a las que están habituados; suponen un aprendizaje.

Figura 2. Modelo de innovación permanente



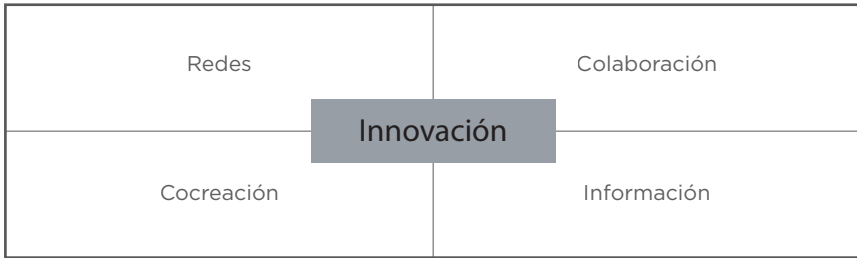
Fuente: Elaboración propia

Se trata de un pasaje de la innovación como excepción hacia la innovación como sustento cotidiano, del quehacer organizacional que supone actuaciones en diferentes niveles, con dinámicas simultáneas y multiplicación de actores.

3. Modelo de Innovación abierta/período de auge y ¿consolidación?

En el último período, como vimos, la innovación hace su reingreso triunfal a escena de la mano del GA. Este aborda la innovación en distintas vertientes, una más tecnológica, promovida fundamentalmente por las potencialidades que ofrece la sociedad de la información y las redes sociales para producir transformaciones necesarias en las organizaciones estatales; y otra, más social, centrada en la producción colaborativa a partir de la inclusión de actores en un proceso transformador movilizado por la inteligencia social. La fórmula de la innovación respondería a estos parámetros: inteligencia institucional+ inteligencia social = + valor público.

Figura 3. Modelo de innovación abierta



Fuente: Elaboración propia

La génesis de la innovación, por lo tanto, se aloja en diversos espacios y nexos, internos y externos a la organización, fluye y converge en iniciativas que se potencian mutuamente como formas de experimentación inacabadas, pero cualitativamente significativas. En cuanto a los actores, esta reside en la inteligencia social, que tiene capacidad para transformar y reconstruir, por lo tanto, se incorporan a la dinámica innovativa ciudadanos, técnicos, universidades, organismos de I+d+i, expertos, activistas sociales, organizaciones de diferentes niveles, en dinámicas de coproducción de ideas, políticas y servicios (Ramírez-Alujas, 2010).

Los campos predominantes para la innovación tienen que ver con el de las tecnologías de la información y el mundo 2.0, el diseño colaborativo de servicios y las ideas innovadoras para la resolución de problemas. En cuanto a los resultados, las iniciativas innovadoras se orientan, sobre todo, a la transparencia, la producción de valor público y la gestión de los bienes comunes. Aparecen algunas experiencias muy incipientes también en el campo del Estado abierto, que involucran a los poderes Legislativo y Judicial en la innovación (Criado y Ruvalcaba Gómez, 2016; Moretto Neto y Salm, 2013; Naser y Ramírez-Alujas, 2017).

Este modelo de innovación se basa en el modelo de innovación abierta, opuesto al de la innovación centrada en el interior de la organización (Chesbrough, 2003). Es la estrategia de innovación centrada en la cooperación, donde los límites organizacionales se desdibujan, y el eje de la innovación se pone en la construcción de coaliciones de actores para

resolver desafíos compartidos con una dinámica basada en la intensidad de la colaboración para construir inteligencia social.

La innovación y las tecnologías se sitúan, entonces, en entramados interorganizacionales, y se reconoce que las potencialidades de las que son portadoras no son inocuas ni válidas universalmente.

En definitiva, luego del recorrido realizado, es posible estructurar un modelo para la caracterización y análisis de las experiencias innovadoras.

Cuadro 2. Tipología de la innovación en la gestión pública

Tipo de innovación	Enfoque de gestión pública	Génesis	Actores	Ámbito	Resultados esperados
Lineal	Nueva Gerencia Pública	Tecnologías externas	-Gabinetes técnicos -Líderes políticos	-Productos -Procesos -Estructuras	-Calidad -Eficiencia -Eficacia
Permanente	Gobernanza pública	-Experiencias externas -Redes	+OSC TIC. Redes	-Relacionamientos, programas y proyectos mixtos	-Capacidades de gestión compleja -Eficacia
Abierta	Gobierno abierto	Fluye entre actores y espacios	+Ciudadanos, activistas, universidades, I+D	-TIC 2.0. -Diseño colaborativo -Ideas	-Transparencia -Valor público -Gestión de lo común

Fuente: Elaboración propia

Siguiendo la tipificación presentada en el cuadro *ut supra*, es posible identificar tres modelos prevalentes en la innovación en la gestión pública, cada uno de ellos en correspondencia con diversos modelos de gestión pública.

Esta delimitación en lo temporal, sin embargo, se desdibuja en las prácticas, ya que es posible identificar iniciativas correspondientes a los diferentes enfoques en las distintas temporalidades. Sobre todo, es

posible identificar una persistencia del modelo de innovación lineal, que aún perdura en diferentes nichos de gestión en América Latina. 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).

Es necesario señalar que la matriz de la innovación lineal supone la necesidad de cierta permanencia en el tiempo del modelo organizacional alcanzado y las capacidades desarrolladas, y la dependencia de las personas que forman las organizaciones de determinada disposición tecnológica. Supone, por lo tanto, un entorno lo suficientemente estable para su despliegue y la subordinación de los actores y personas a las tecnologías disponibles. Sin embargo, estas condiciones no se manifiestan en el contexto de gestión de políticas actual, lo que amerita algunas reflexiones sobre los posibles resultados de innovaciones basadas en este modelo, o los ámbitos, actores o procesos en los que puede ser apropiada.

Por el contrario, el modelo de innovación permanente pone el foco en las personas, supone una ampliación de los actores involucrados, y la centralidad del modelo está en los aprendizajes y las negociaciones de los actores para construir capacidades estratégicas. Cambia entonces el eje: de la técnica a las personas, y cambian los resultados, prima la construcción de capacidades por sobre la eficiencia y capacidad de servicios, podría señalarse que se pasa de una perspectiva tecnocrática de la innovación a una perspectiva política donde se antepone la construcción de proyectualidad compartida.

Profundizando esta perspectiva, la innovación abierta supone un nuevo corrimiento de eje: de las personas y sus aprendizajes a las construcciones compartidas, de la participación a la colaboración y cocreación de ideas innovadoras. Los límites entre el adentro y el afuera en este modelo se desdibujan, y se constituyen constelaciones dinámicas para la transparencia, la producción de bienes y servicios públicos y de ideas comunes. La innovación abierta se basa así en la intensidad de las relaciones de colaboración.

Algunas líneas de cierre

En el comienzo de este trabajo, se planteó la cuestión de la novedad de la *innovación* en la gestión pública. A lo largo del trabajo, se revisó su desarrollo en más de treinta años. Por tanto, es posible afirmar que la idea no es nueva, muy por el contrario, es posible reconocer un importante núcleo de trabajos en la década de los noventa que han acompañado el desarrollo de los diversos enfoques hasta nuestros días.

Luego de este recorrido, es posible identificar tres momentos con su correspondiente modelo de innovación: el momento de génesis de la idea de innovación en la gestión pública, basado en el modelo de innovación lineal (década de los noventa), definido por la incorporación de tecnologías para la eficiencia y la eficacia, de gran centralidad durante el auge de la nueva gerencia pública; el momento de retracción de la idea de innovación en las organizaciones públicas y su modelo de la innovación permanente (2000-2010) que acompaña las propuestas desde la gobernanza, con una menor centralidad que el correspondiente a la innovación lineal que se sostiene en este período; y, finalmente, el momento de auge y ¿consolidación? del modelo de innovación abierta —a partir de 2010— de la mano del enfoque de GA.

El desarrollo de estos tres tipos de innovación permite reconocer lo siguiente:

1. Un núcleo común que continúa a lo largo del tiempo: la innovación entendida como la búsqueda de nuevas ideas, productos, procesos e instituciones en la gestión pública, que transforman su accionar, resultado de esfuerzos intencionales para responder a los nuevos desafíos y escenarios.
2. 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.

3. Una ampliación de actores desde los considerados centrales inicialmente —técnicos y políticos— hasta los reconocidos en la actualidad de todos los niveles y ámbitos organizacionales, los diversos tipos de organizaciones sociales y económicas, los ciudadanos, los activistas, los organismos de I+D.
4. Una diversificación de los procesos: desde procesos muy lineales determinados por las tecnologías hasta procesos innovadores diversos, coexistentes y complejos.
5. Un cambio de enfoque, desde la búsqueda de la eficiencia, eficacia y calidad hasta la producción de valor público y la construcción de ideas y productos comunes.

Por lo tanto, si bien es posible reconocer cierta historia en la idea de la innovación en la gestión pública, esta no permanece igual a sí misma a lo largo del tiempo, sino que, a partir de un núcleo central perdurable, ha ido mutando hacia formas más abiertas, adaptables y sociales por sobre las tecnológicas. Estas mutaciones, coherentes con las modificaciones de las ideas de gestión pública vigentes, se ajustan a las características del contexto en el que operan las organizaciones públicas y los actores de políticas.

El recorrido presentado permite identificar la idea de *innovación* y las prácticas innovadoras, aún con momentos de mayor o menor visibilidad que darían cuenta de que se trata de un eje insoslayable en la gestión pública.

Hoy ha vuelto al centro de la escena, ¿podrá desplegar su potencial en innovaciones concretas y efectivas para dotar de valor las políticas públicas? En alguna medida, de este punto depende su consolidación.

Referencias bibliográficas

- Acevedo S. y D. Dassen (2016). *Innovando para una mejor gestión La contribución de los laboratorios de innovación pública*. Washington D.C.: BID.
- Blutman, P.G. (2016). «Buscando armar el rompecabezas de la Gestión Pública». En *Revista Estado y Políticas Públicas*, (7), pp. 69-81.
- Brugué, Q. (2008) «Modernizar la administración a través de la participación: la experiencia de la Generalitat de Catalunya». En *Revista Internacional de Organizaciones*, (1), pp. 39-43.
- Chesbrough, H. W. (2003). *Open Innovation*. Boston: Harvard Business School Press.
- CLAD (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma Del Estado, Caracas, Venezuela.
- Cravacuore, D. (2002). *Innovación en la gestión municipal*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Criado, J. I. (ed.) (2016). *Nuevas tendencias en la Gestión Pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2016). «Public administration in the open government age. Smart governance for a paradigm shift in public management». En *Revista de Estudios Políticos*, (173), pp. 145-175.
- Criado, J. y E. Ruvalcaba Gómez (2017). *¿Qué es y qué se entiende por gobierno abierto?* Madrid: NOVAGOB.
- Crozier, M. (1997). «La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública». En *Revista Reforma y Democracia*, (7), pp. 3-10.
- Díaz, C. (1999). «Para leer la innovación. Notas de teoría y método». En Maxera, L. et al. *Innovación y Espacio Local*. Rosario: Grupo Política y Gestión UNR.
- Grandinetti, R. (2018). «¿Por qué el Gobierno Abierto invita a la innovación?» En *Revista U-GOB*, (1), pp.18-23.
- et al. (2015). *Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático en el siglo XXI*. Rosario: INAP Argentina y AAEAP.
- (2011). «Innovación tecnológica en las organizaciones públicas. En *Revista Multidisciplina*, (10), pp. 43-56.

- (2005). «Comunidades de práctica e innovación en la gestión de políticas». Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
- Hood, C. (1995). «The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme». En *Accounting, Organizations and Society*, (20), pp. 93-109.
- Losada, C. (1999). *¿De burócratas a gerentes?* Washington D.C.: BID.
- Martínez Nogueira, R. (2013) «La Presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina». En Acuña, C. (comp.). *¿Cuánto importan las instituciones?* Buenos Aires: Siglo XXI.
- Maxera, L. et al. (1999). *Innovación y espacio local*. Rosario: Grupo Política y Gestión, UNR.
- Metcalfe Les. (1999). «La Gestión Pública de la imitación a la Innovación». En Losada, C. *De Burócratas a gerentes*. BID: Washington D.C.
- Monteiro Leite, E. (1996). *El rescate de la calificación*. Montevideo: OIT.
- Naser A.; Á. Ramírez-Alujas y D. Rosales (eds.) (2017). *Desde el Gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Netto, L.; V. Salm y V. Burigo (2014). «A coprodução dos serviços públicos: modelos e modos de gestão». En *Revista de Ciências da Administração*, (16), pp. 164-178.
- NOVAGOB (2017). *Innovación pública abierta: ideas, herramientas y valores para participar en la mejora de la administración*. Madrid: NOVAGOB.
- Noveck, B. (2015). *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future*. Cambridge: Harvard University Press.
- Oszlak, O. (2013). «Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos». Ponencia presentada en la VIII Conferencia Anual INPAE, San Juan de Puerto Rico.
- (2003). «¿Escasez de recursos o escasez de innovación?: La reforma estatal argentina en las últimas dos décadas». Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Pollitt, C. (2005). «Desde acá para allá, desde ahora hasta entonces, comprando y replicando reformas de la Gestión Pública». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (31), pp.1-10.

- Prahalad, C. y G. Hamel (1990). «The core competence of the corporation», En *Harvard Business Review*, mayo, 10, (25), pp. 243-257.
- Ramió, C. (1999). «Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas : cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical». Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional del CLAD, México D.F.
- Ramírez-Alujas, A. (2012a). «Gobierno Abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable).Camino que viene. Reflexiones seminales». En *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, (15), pp. 99-125.
- (2012b). «Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?». En *Más Poder Local*, (12), pp.14-24.
- (2010). «Innovación en la Gestión Pública y *Open Government* (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea». En *Revista Buen Gobierno*, (9), pp. 2-35.
- (2002). «Innovación en la gestión pública: lecciones, aprendizajes y reflexiones a partir de la experiencia chilena». Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- (1997). «Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición». En *Revista Chilena de Administración Pública*, (19), pp. 5-50.
- Schumpeter, J. A. (2003). «Análisis del cambio económico» [en línea]. Disponible en <<http://www.eumed.net/cursecon/textos/>> [Consulta: 2 de marzo de 2018].
- Verhulst, S. et al. (2014). «Innovations in Global Governance : Toward a Distributed Internet Governance Ecosystem». GCIG Paper 5. Global Commission on Internet Governance.

Se terminó de imprimir en
Imprenta del Ministerio de Modernización
Av. Roque Sáenz Peña 511, Buenos Aires, Argentina
Agosto 2018

ea