



EL MANAGEMENT PÚBLICO Y LA INNOVACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL: ALGUNOS APORTES POS PANDEMIA.

Fernando Amadeo Pérez

Doctor en Ciencias Políticas.

Docente e investigador Universidad Nacional de Villa María.

Argentina

Resumen:

El Desde Frederick Taylor y Henry Fayol, sólo para nombrar algunos precursores de la administración científica de fines del siglo XIX, se reconoce la influencia del *management* del sector privado en el ámbito de la gestión pública.

Puntualmente, se pretende establecer las relaciones entre el *management* público y las iniciativas innovadoras más destacadas aplicadas en la gestión local de un municipio, en este caso, la ciudad de Villa María, Córdoba – Argentina en los últimos 20 años.

Enfatiza, en identificar las políticas innovadoras implementadas y acompañadas de las nuevas tecnológicas de la comunicación e información. Además, será de importancia para analizar las respuestas que pueda brindar la gestión pública luego de la pandemia.

Para lograr el objetivo se hará un recorrido histórico y breve del *management* público y de sus virtudes para la implementación de políticas públicas innovadoras en el espacio local. Se rastrea el concepto de innovación y de innovación pública. Finalmente, se presenta algunas políticas con carácter innovador para concluir con ciertos aportes pos pandemia. Se advierte que este documento se basa fundamentalmente en la revisión y



análisis de referencias bibliográficas internacionales, regionales y locales por lo que es principalmente teórico, con periodos de aplicación en la ciudad de referencia.

Palabras clave:

management – innovación pública – gestión local – políticas públicas.

Abstract:

From Frederick Taylor to Henry Fayol, just to name a few precursors to the scientific management of the late 19th century, the private management influence in the public field is recognized.

Specifically, it is intended to establish the relationship between the public management and the most outstanding innovative initiatives applied in the local management of a municipality, in this case the Villa Maria city of Cordoba, Argentina in the last 20 years.

It emphasizes on identifying the innovative policies implemented and accompanied by the new information and communication technologies. In addition, they will be important in order to analyze the answers that the public management can provide after the pandemic context.

To achieve this objective, a brief historical review will be performed about the public management and its virtues for the implementation of innovative public policies at the local level. Moreover, The concept of innovation and public innovation will be traced. Finally, some innovative policies will be introduced to conclude with certain post-pandemic contributions. Note that this document is based primarily on the review and analysis of international, regional and local bibliographic reference thus it is mainly theoretical, with periods of application in the referenced city.

Key words:

Management, public innovation, local management, public policies.

Breve recorrido sobre el *management* público y su puesta en práctica

La palabra *management* se usa como equivalente de gestión, administración, organización y dirección; el que gestiona es un individuo que resuelve y pone en marcha el quehacer de una actividad. A partir de la instalación del nuevo modelo liberal el término “gestión” comenzó a tener una significación autónoma como “administración”. Para los franceses el término *management*, surgió de sus pensadores. *Managers* se traduce como dirección, director/a o encargado/a; y *managerial*, por su parte, es el adjetivo de gestión. La gestión es, primordialmente, un conjunto de capacidades que se interrelacionan con la comunicación y la cooperación, y la ejecución se vincula con la finalidad de llevar a cabo un proyecto.

Fue Christopher Hood (1991) el que acuñó la expresión *new public management* para aplicar una serie de reformas y desarrollar una nueva administración, más profesional y activa, con énfasis en los controles y resultados; para gerenciar mediante mecanismos privados y direccionar al sector público en pro del mercado, promover la competencia, la disciplina fiscal y la eficientización de recursos, con el fin de establecer estándares de desempeño, *accountability*; gestión se vincula con la finalidad de llevar a cabo un proyecto.

El *new public management* supone un cambio en el enfoque sobre los insumos y los procesos, orientado hacia los productos y los resultados, la aplicación de instrumentos de medición a través de indicadores de desempeño, la predilección por organizaciones ágiles, atléticas, planas, flexibles y autónomas, en lugar de las burocracias jerárquicas y lentas. Desde este enfoque, la contratación del personal es temporaria y se hace uso del mercado para la prestación de servicios públicos, incluyendo privatizaciones y sub contrataciones. Asimismo, es necesario un corrimiento de las fronteras entre lo público y lo privado para dar origen a la proliferación de asociaciones públicas-privadas. Y, por último, también es ineludible un cambio en los valores prioritarios, centrados en la eficiencia y el individualismo, en reemplazo de la equidad, universalidad y seguridad. (Pollitt, 2001, p. 474).

Es interesante la definición de Nueva Gestión Pública que ofrece Peter Aucoin (1995), el cambio que ofrece la Nueva Gestión Pública consiste en la “*privatización o por lo menos comercialización de las empresas públicas, las tarifas económicamente realistas*

de los servicios públicos, así como amplia variedad de formas de reducción del gasto público, del tamaño del servicio público y del número de los servidores públicos, junto con esfuerzos por cambiar estructuras y prácticas de la gestión pública.” (Aguilar Villanueva, 2006, p.143)

Las Naciones Unidas (1989), en aquella línea, en materia de administración pública y finanzas recomendó los siguientes programas: la gestión de prioridades y políticas, la gestión de la información, el desarrollo de recursos humanos, la gestión estructural e institucional, la movilización de recursos y gestión financiera. Estas cinco actividades programáticas suponían el mejoramiento de la eficiencia y la eficacia en el sector público, la productividad, la descentralización, la mayor circulación de información, el aumento de la responsabilidad en el sector, el mejoramiento de la calidad, la capacitación y motivación de las personas que trabajan en el sector del gobierno, la revitalización de las instituciones, la prioridad sobre el vínculo entre los ciudadanos y la administración, entre otros.

A posteriori, la OCDE (1995) señaló que, desde hacía algún tiempo, en varios países, se había intentado dejar la administración con base en la centralización, reglamentaria y jerárquica, para pasar a otra que presuponía la orientación hacia el mercado, en virtud de que abandonaba los procedimientos y daba prioridad al cliente porque le interesaban los resultados y conducía a una devolución de tareas.

Es atractiva la división que hace del nuevo manejo Ramió Matas (2001). Por un lado, la perspectiva neo-empresarial, enfocada en la economía, la eficacia, y la eficiencia en el sector público, busca la clientelización de la sociedad; por otro, se destacan las perspectivas que fomentan la re-politización, el control de la tercerización de los servicios, la ética en la gestión y la participación ciudadana; es decir, un modelo neo-público.

La nueva gerencia pública presenta una mixtura¹, en la que se mezclan las perspectivas de la teoría de las organizaciones económicas como la de la opción pública y la teoría del principal-agente, en pocas palabras, teorías englobadas en la micro economía, con los principales puntos del gerencialismo.

¹ Ver Peter Evans (2003) “El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales del mercado y la democracia deliberativa”, publicado en la Revista del CLAD *Reforma y Democracia*. No. 25, Caracas.

Joan Prats i Català (2005), quien concluyó que las características más destacadas de la gerencia pública, a diferencia de la administración burocrática son la orientación de la gestión del Estado hacia el ciudadano cliente o usuario, el control de resultados, el control social directo, el control por indicadores, la discrecionalidad de los gerentes públicos, la separación entre formulación de políticas públicas -centralizadas- y ejecución por unidades descentralizadas, la transferencia de bienes y servicios a unidades no gubernamentales o empresas, el *outsourcing* y la competencia mercantil (Aguilar Villanueva, 2004, p. 150), agregamos la innovación. Además, de la mano de la nueva gestión, debía aumentarse el valor por el dinero, generar valor público y cambiar las relaciones con los diversos Estados.

Ante lo presentado up – supra, el nacimiento de la nueva gerencia pública se puede analizar teniendo en cuenta diversos acontecimientos a nivel internacional, latinoamericano y específicamente argentino, tal como mencionan numerosos autores y organismos de carácter internacional², a ellos se apela para referir a los impulsos implementadores de esta forma de gestión en diversos países del globo, rescatamos al Reino Unido y Nueva Zelanda como modelos.

Luego de la crisis del modo de producción y de su modelo liberal, en la década de 1930 se comienzan a implementar políticas intervencionistas y de bienestar social; en consecuencia, tuvo su origen el Estado social de derecho, la ley fue su armazón jurídico y la burocracia al estilo weberiano continuó siendo su tipo de administración. La crisis del petróleo en los setenta, las presiones de los organismos financieros internacionales, la caída del muro de Berlín, las sucesivas crisis fiscales del Estado benefactor, la disminución de la calidad de las prestaciones estatales, el elevado costo de la burocracia impulsó a numerosos países, los de Europa del Este y los países de América Latina que salían de gobiernos autoritarios con altas tasas de inflación, estancamiento económico, elevada deuda externa, a implementar nuevas políticas (Pérez, 2013). Hacia fines de los ochenta, el Estado administrativo-benefactor comienza su desarticulación. Con sus

² No podemos nombrar a la totalidad de quienes aludieron al tema ya que sería un asunto de pedante erudición, sólo se menciona algunas/os de ellas/os: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (1987; 1995a; 1995b; 1996), Christopher, Hood (1989, 1995; 1996), Les Metcalfe y Richard, Sue (1989), Peter, Aucoin (1990), Albert, Gore (1993), David, Osborne y Ted Gaebler (1994), Hahid Burki y Guillermo Perry (1998), Michel, Barzelay (1998; 2003), Guerrero, Omar (2004), Geert Bouckaert, y Christopher, Pollitt (2004), Luis Aguilar Villanueva (2006; 2007), Consejo Latinoamericano para el Desarrollo (1998) y en Fernando Pérez (2013; 2019)

sucesivas crisis económicas en el interior y desde el exterior se emprende su desmantelamiento material e instrumental.

Tal como se discutió en Pérez (2019), durante 1988 en el Reino Unido³, se continuó con las críticas al tamaño del “*civil service*” y a las políticas implementadas en años anteriores. Se estimaba que en su esencia se alojaba la ineficiencia y la ineficacia, debido a que estaba sustentado en una burocracia amorfa, defectuosa e imposibilitada para brindar prestaciones acordes a los nuevos tiempos⁴. La creación de la “Unidad de Eficiencia” fue la agencia posibilitadora de la implementación de las medidas reformistas del sector público inglés. En busca de nuevos objetivos y con la idea de alcanzar eficiencia en la gestión, se crearon nuevas agencias ejecutivas⁵ vinculadas a algún ministerio. Acompañando las medidas se impuso el traslado masivo -sin precedentes- de empleados dentro de las distintas reparticiones. Además, la reducción de los agentes del servicio civil fue drástica, sin olvidar el recorte presupuestario para los distintos departamentos.

Christopher Pollitt (2005), entre otros autores, indicó que las reformas implementadas por gobiernos con sistemas mayoritarios permitían introducir cambios, revocaciones y alteraciones de manera más rápida. En este tipo de sistema hay poco poder de veto. El Reino

Unido, por ejemplo, se caracteriza por una agresiva mayoría del partido en el gobierno.

Asimismo, es interesante destacar que el reporte de “Mejoramiento del Manejo en el Gobierno”, conocido como próximos pasos (*next steps*), hizo realidad muchas de las medidas tomadas en pro de la nueva gerencia pública, principalmente en el tema de la fragmentación de la burocracia en pequeñas unidades. A partir de aquel momento fueron las agencias las proveedoras de determinados servicios. En este país también los cambios fueron aplicados de manera vertiginosa e innovadora. La centralidad de las

³ Las iniciativas en materia de reforma en el Reino Unido, iniciadas durante los gobiernos de Margaret Thatcher (1979-1990) y John Mayor (1990-1997), fueron el escrutinio de Rayner, gerencia financiera, próximos pasos, carta al ciudadano, competencia en materia de calidad y finanzas privadas. (Barzelay, 1998, p.1) Fue el Reino Unido uno de los países que condujo reformas de “gran envergadura bajo el espíritu del nuevo modelo” (Burky y Perry, 1998, p. 140)

⁴ Francisco Longo (2002) considera que para la década siguiente se daba a conocer “*el Senior Civil Service, que englobaba y ampliaba la anterior Open Structure del Service Civil e incorporaba los 3000 cargos superiores de la Administración británica.*” (Longo, 2002, p. 5).

⁵ En el Reino Unido se consideró primero que estuvieran controladas muy estrechamente por los ministerios de adscripción, luego que tuvieran un control más relajado; de manera que algunas agencias, o partes de ellas, han sido empujadas nuevamente hacia los ministerios y todo ello en el espacio de una década. (Pollit, 2004, p. 6).

decisiones hizo que su aplicación en el sector público se llevara adelante rápida y convincentemente. (Pollitt, 2005, p.14). El *next steps* vino después del programa de Administración Financiera aplicado desde el año 1982, que no dio resultado debido a la falta de transferencia de recursos a los gerentes de servicios. Con los pasos siguientes, se intentó dar libertad a los gerentes en sus funciones y creatividad al momento de ejecutar las políticas de innovación. La nueva gestión pública innovó al momento de dar origen a las agencias, innovación acompañada de eficiencia, eficacia, rendición de cuenta, consecución de resultados y reformas en el servicio civil, entre otras. La competencia en el sector público se manifestó a través del trabajo de los gerentes, de las exigencias de la ciudadanía por sus prestaciones, estructuras y empleados maleables a aquellas.

En correspondencia a lo presentado en Pérez (2013), otro país que aplicó medidas neo gerenciales desde muy entrada la década de los años 1980 fue Nueva Zelanda. Antes de la apertura hacia el mercado de la economía neozelandesa, a través de las privatizaciones, tercerizaciones y/o concesiones, Nueva Zelanda contaba con la mayoría de sus servicios públicos gestionados por el propio Estado; su economía estaba regulada y su administración era centralizada (Arellano Gault, 2004; Barzelay, 1998).

Fue que a principios de los ochenta, los laboristas, se mostraron proclives al ideario neoliberal y al asumir el poder en Nueva Zelanda, pusieron en marcha una serie de medidas modernizadoras del Estado, acciones todas que se condicen con políticas gerenciales, mercantiles y estimuladoras del individualismo microeconómico⁶. Así las cosas, la modernización de la administración pública de este país consistió en sancionar legislación y normativa correspondiente a la reforma, marco que brinda institucionalidad y legalidad a la transformación burocrática del sector público. Laurence Lynn (1996) sostiene que la reforma del sistema de gobierno en ese país contó con los siguientes elementos: privatización de corporaciones hacia mercados competitivos, reorganización estructural de la administración hacia la eficiencia con el

⁶ Por individualismo microeconómico se entiende a la sobre exaltación de la acción racional-calculadora del individuo en la vida cotidiana, comprendiendo todas sus relaciones sociales. Este tipo de individuo, en sus relaciones humanas, lo que intenta es maximizar sus “relaciones estratégicas” de acuerdo a su costo- beneficio (eficiencia). Tomo como fuente de tal definición a los exponentes de la Teoría de la elección racional.

objeto de promover competencia, reducción de presupuesto y legislación orientada a establecer desempeño por objetivos (Lynn, 1996, p. 310).

Entre los impulsos reformistas en materia legislativa se encontraron normas como Ley de Empresas de Propiedad del Estado (1986), Ley del Sector Estatal (1988), Ley de las Finanzas Públicas y Ley de Responsabilidad Fiscal (1989 y 1994, respectivamente).

La sanción de la *State-Owned Enterprises Act*⁷ de 1986 fue la que sentó las bases para reestructurar las organizaciones estatales, dando origen a numerosas unidades organizacionales que se desarrollaron como empresas privadas, autónomas, buscadoras de renta, pero de propiedad estatal. Mientras que la *Sector State Act* en 1988 aludió a la reforma en la función pública, emprendiendo la transformación de los ejecutores públicos, legislación que afectó a las condiciones para designar a los ejecutivos en jefe, reconfigurando las relaciones entre ellos y los ministerios. (Pérez, 2013). Además, estas legislaciones comprendieron la instrumentación de la nueva gestión en asuntos contables, rendición de cuentas, estándares de calidad, indicadores mercantiles, planeamiento estratégico, publicidad, se practicó la implementación de los “gerentes”. (Burky y Perry, 1998, p. 150).

Según Richardson (1988) la reforma en este país fue radical y agresiva, existió un nivel elevado de devoluciones funcionales y de contractualismo. Las innovaciones tuvieron los siguientes objetivos: a) Optimizar costos y beneficios en la producción de servicios y bienes proveídos por el sector público; b) Aplicar políticas de calidad en los servicios y bienes públicos; c) Orientar el servicio público de manera más responsable a las necesidades de los consumidores; d) Habilitar una mayor disponibilidad a los agentes en el manejo de los recursos otorgados. (Pérez, 2019).

Los estados Latinoamericanos, presentaban en los años ochenta severos y agudos problemas en sus aparatos políticos administrativos que se constituyeron en motivo de las primeras reformas; éstas estuvieron impulsadas principalmente por organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que intentaron configurar lo que se conoció como una “administración para el desarrollo”. Apuntaba a una prestación más eficaz de sus servicios universales. El documento del

⁷La Ley de Empresas de Propiedad del Estado, junto al resto de la normativa sancionada en la década de los 80, componen la primera etapa de la aplicación de políticas transformadoras del estado en Nueva Zelanda.

Concejo Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD) titulado “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” de 1998, condujo a varios gobernantes a dar su aval y a comprometerse en generar el escenario propicio para la puesta en práctica hacia una nueva gestión pública (Pérez, 2013).

Así fue que, en las últimas dos décadas del siglo XX, los aparatos administrativos de los países latinoamericanos estuvieron sometido a reformas estructurales y gerenciales. La propuesta hacia los órganos administrativos públicos provino de los influyentes Organismos del Sistema Financiero Internacional, de los medios de comunicación y finalmente, de la opinión pública. En Latinoamérica y en Argentina, en particular, se adoptaron medidas para dejar en claro cómo organizar, dirigir y transformar las administraciones públicas.

El efecto de las transformaciones en el modelo de acumulación, la internalización del mercado en el Estado y el creciente protagonismo de los organismos multilaterales de créditos constituyeron los factores más evidentes de la desestructuración de la administración pública tradicional. Debemos destacar que en América Latina en pocos países se posicionó el debate político y social respecto a qué tipo de Estado se debía definir luego del Estado de Bienestar. La Argentina fue uno de las naciones que se caracterizó por la ausencia de diálogo social y político debido a las fuertes influencias de los Organismos Internacionales y al ocultamiento de la información por los medios de comunicación, unos de los beneficiarios de la nueva reestructuración estatal. (Pérez, 2013)

Entonces, fue así como América Latina no quedó al margen de la nueva gestión pública, pues sus preceptos le fueron impuestos por los Organismos del Sistema Financiero Internacional. Guillermo O’ Donnell (2008) reflexionó que en el tiempo comprendido entre los años 80 y los 90, los organismos multilaterales de crédito, abusándose en sus funciones, sometieron condicionalmente a la aplicación de reformas neo-gerenciales, así como a la contratación de tecnócratas internacionales con supuestas capacidades para llevar adelante esas políticas innovadoras en el aparato estatal. Condicionamiento que fomentó la propagación de los expertos, lo que, además, cooperó a la proliferación sin

límites de la nueva gestión restándole peso específico a la disciplina de la administración pública (O' Donnell, 2008).

El peso específico de la nueva gestión modificó la estructura tradicional de los Estados Latinoamericanos. Esta iniciativa, imitada de la ideología dominante de los países anglosajones sobre nueva gestión pública y de las medidas del nuevo liberalismo, condujo a la idea de tener las mismas estructuras, es decir, *isomorfismos*.

En línea con la Carta del CLAD mencionada anteriormente, la nueva gerencia en América Latina debía estar caracterizada por la eficiencia, la efectividad y la creación de un clima propicio para el afianzamiento democrático de la región. La profesionalización y transparencia de los altos mandos de los administradores públicos - hoy gerentes públicos- debían establecerse como valores para el nuevo Estado. Encarar la descentralización de servicios públicos era relevante para el desenvolvimiento del Estado y de la ciudadanía en su conjunto. El CLAD también impulsó la desconcentración organizacional, responsabilización, estado red, democratización del poder público y servicios orientados al ciudadano (CLAD, 1998). Agregamos, en coincidencia con algunos autores, la nueva gestión pública también alude a la innovación, a la estandarización de procesos, a la reestructuración, a la reingeniería, a la reconceptualización, a la refuncionalización, a la reinención, a la realineación y a la orientación al cliente - usuario.

En el transcurso de su historia Argentina, desde de 1930, la administración pública fue motivo de replanteos sobre su función, capacidad de gestión, atención a las demandas poblacionales y de modernización administrativa; ya se intentaban implementar medidas racionalizadoras a partir 1958, durante el gobierno de Frondizi⁸, pero las transformaciones se acentuaron en los años noventa por el impulso de la crisis del Estado, los períodos hiperinflacionarios, la crisis fiscal y la nueva ideología liberal, caldo de cultivo para la introducción y aplicación de herramientas gerenciales en el Estado. De manera más relevante a partir de 1991, hubo una tendencia a liberalizar, en base a los procesos de cambio internacional, la burocracia estatal y orientarla principalmente al mercado y sus clientes, realineándola con un Estado más flexible, más plano y más responsivo (Pérez, 2019). Con insistencia, las iniciativas para el

⁸ Para un análisis neo institucionalista del desarrollo histórico entre Argentina y el Brasil de Kubitschek ver Sikkin, Kathryn (1993).

mejoramiento y rendimiento en la producción de las políticas públicas han estado influidas por la idea de asimilar la gestión pública a la privada, dejando de lado atributos propios de la administración pública. (Kliksberg, 1984), ni su diseño institucional.

En suma, se entiende por nueva gestión pública el conjunto de políticas, técnicas y prácticas, provenientes de la gestión empresarial, que pretenden aplicarse en el sector público para que sea más eficiente, con miras a solucionar las exigencias de los clientes; de allí su orientación.

La presencia de la nueva gestión pública predispone al Estado a diversas maneras de ser gestionado, tales como gestionarlo con nuevas tendencias innovadoras con participación ciudadana, gerenciarlo de modo que sea eficiente y efectivo para la ciudadanía.

Innovación e innovación Pública

Los sinónimos de la palabra innovación son novedad, invento, cambio, originalidad, descubrimiento, adelanto, mejora, modernizar y su antónimo más destacado es conservadurismo. Hace unos años hablar o aludir a la innovación estaba directamente vinculado con el sector privado, mencionar el término en las administraciones públicas, sus organizaciones y su gestión era cosa extraña. A partir de los 2000 se utiliza el término en referencia al mundo tecnológico y al de la Internet para mejorar servicios públicos, nuevas estrategia de gobierno y de gestión digital, rediseño y reingeniería de procesos, abrir datos, apertura del gobierno con perspectiva de transparencia, promover la participación ciudadana, la co-colaboración (Ramírez Alujas, 2012) en la hechura de la *policy*, rendición de cuentas y la implementación de las nuevas tecnologías de la comunicación en vínculo con la sociedad.

Según Carlos Dávila (1991) la innovación es el “hacer nuevas cosas, lograr nuevas combinaciones de recursos o hacer las cosas de una nueva manera” (Cabrero y otros, 2007, p.149). Enrique Cabrero, David Arellano y María de Lourdes Amaya (2007) sostienen que la definición anterior pretende abarcar la innovación desde tres niveles: estructural-funcional (nuevas formas de organización), el de comportamiento (nueva cultura inter-organizacional, valores novedosos) y el relacional (nuevos vínculos entre organización sociedad). En parte de esta caracterización Quim Brugué y otros (2014)

sostienen que es posible distinguir entre enfoques a) funcionales: “conjunto de ideas que permiten mejorar la eficiencia de determinadas actuaciones. La innovación, desde esta óptica, no modifica lo que se hace sino la manera de hacerlo. Apunta a su gestión y mejora continua y, b) sustantivos: la innovación implica una forma sustancialmente diferente de entender, abordar y transformar la realidad. Apunta a la naturaleza de la administración y de sus políticas”. (Brugué y otros, 2014, p.10). Por innovación organizacional, según Jones & George (2006), se entiende “proceso de crear nuevos o mejores bienes o servicios que los clientes desean o por el proceso de buscar nuevas formas de producirlos o proporcionarlos” (Fragoso, 2012, p.286).

La Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE) en su nuevo Manual de Oslo (2018) se pronuncia al respecto sosteniendo que la innovación es un novedoso proceso o producto que se diferencia de los anteriores de una determinada área institucional y puesta a disposición de futuros usuarios (producto) y ejecutados en el área institucional de referencia (procesos).

Otro organismo internacional que, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), alude a la innovación con una perspectiva social y con una mirada puesta en los Objetivos del Milenio, presenta a la innovación como novedosas formas de gestión, de administración, de implementación, de herramientas y la combinación de todas para una mejor calidad de vida de la población.

La innovación en el ámbito público implica la invención e implementación de productos, servicios, procesos y métodos que posibilitan mejores resultados en la eficiencia, efectividad y la calidad de lo que se entrega (Mulgan y Albury, 2003 citado por Zerrillo García, 2004). Para Kauch y Hauknes (2006) la innovación en el área pública es implementar cosas diferentes, producir cambios, o acciones deliberadas a fin de conseguir determinados objetivos que se tienen en mente (Ramírez-Alujas, 2012).

Para el Centro Latinoamericano para el Desarrollo de América Latina (CLAD) en su Carta Iberoamericana de la Innovación en la Gestión Pública (2020) –CIIGP- refiere a

la innovación en la gestión pública como creadora de valor público⁹. Este tipo de innovación alude al proceso de explorar, asimilar y explotar con éxito lo novedoso, en materia organizacional y social para aportar a la solución creativa a los problemas de la ciudadanía.

Además, es importante señalar que en este documento se prescribe los componentes y dimensiones de la innovación en la gestión pública los cuales se pueden resumir en los siguientes:

- 1) Profesionalización de los puestos estratégicos en el sector público.
- 2) Comunicación estrecha y colaborativa entre la plana política y los funcionarios técnicos.
- 3) Participación entre diferentes áreas de las organizaciones públicas.
- 4) Generación de ámbitos de discusión para la estrategia, la prospectiva, la creación y la innovación inter organizacional.
- 5) Apertura institucional para llevar adelante una gobernanza colaborativa publica-privado en pos de la innovación.
- 6) Incentivos a los empleados para despertar la innovación en el sector.

Sumado a lo anterior se alude a que la innovación es multifacética y puede dividirse en dos grandes áreas: i) *servicios a la ciudadanía*: que comprende la generación y la mejora, de las políticas, los bienes y los servicios que se prestan a la sociedad. Es en este tipo de innovación en donde la población gracias a la implementación de políticas de transparencia, de participación, de co-producción, de colaboración, de apertura de datos, de utilización de las Tics, de mejora o creación de nuevos servicios o bienes, percibe esa transformación en pos de su bienestar.

ii) *los procesos internos* se refieren a mejorar los procesos intra-organizacionales para una gestión de calidad.

Mientras que en la *innovación interna de los procesos* de la administración pública se puede establecer cuatro estrategias de implementación:

⁹ Se puede entender por valor público aquello superlativo que se genera por crear o mejorar servicios y bienes públicos, en la creación de nuevos y/o mejores procesos intra organizaciones y en la gestión y en consecuencia en la generación de una plataforma de confianza (legitimidad social) de todos aquellos valores en pos del bienestar de la comunidad.

- a) Innovaciones en procesos y flujos internos: alude al rediseño de aquellos procesos tradicionales de gestión interna, no captable por fuera del área implementados, que pretendan alcanzar valor público.
- b) Innovaciones en la cultura y en el manejo del personal: todos aquellos cambios para mejorar la gestión de los recursos humanos hacia una mejor calidad, actitud y eficacia en su trabajo. Con nombres como “procesos de gestión del cambio” se apela a una modificación sustancial de la cultura de los agentes públicos, fundamental para pretender innovar en el resto de la administración pública.
- c) Innovaciones organizativas: modificación de los organigramas y de los manuales de funciones, de sus estructuras y de sus flujos organizacionales para transformación y cambio en las estructuras organizativas. Es un cambio con alto impacto en la capacidad y la cultura de la administración.
- d) Innovaciones en la reglamentación interna de la administración: modificar, crear, eliminar legislación interna como burocracia que impida la creatividad e innovación de los agentes públicos.

Se entiende por innovación pública a las iniciativas, la creación, los instrumentos, las técnicas que se apliquen o conduzca a la transformación o cambio en el diseño, en los procesos, en las estructuras, en las organizaciones y en la cultura administrativa para agregar valor público a los bienes y servicios que se presenten a la ciudadanía.

La Nueva Gestión Pública trajo aparejada una nueva propuesta para el sector público, en donde quedaría atrás la gestión burocrática tradicional, rutinaria y sin atreverse a iniciativas innovadoras. La nueva propuesta trae consigo políticas novedosas en materia de gestión en base a las organizaciones existentes o, a la innovación en otras. Será de la mano de aquella que vendrán innovaciones, rescatando lo presentado up supra por Cabrero y otros (2007), innovación estructural-funcionales (nuevas formas de organización destacando estándares de calidad, reestructuración, comenzar de cero o reingeniería de procesos, agenciación), innovación de comportamiento (nuevos valores expresados en la prestación de servicios y la contratación del personal) e innovación relacional (la relación establecida entre administración y sociedad manifestada con los

clientes, consumidores, usuarios de los servicios y sobre todo de su novedoso vínculo con las empresas privadas - mercado). El marco sustentable para la implementación de políticas innovadoras o elementos de innovación en el sector público estuvo signado, se podría argumentar, por la nueva forma de gestionar lo público impulsada por factores externos e internos.

Es la nueva gestión pública la que brinda las condiciones a nivel global primero y luego, regional y local para instrumentos de innovación en la administración.

Políticas Públicas de innovación en lo local de la mano de la nueva gestión pública: el caso de la ciudad de Villa María

La ciudad de Villa María se encuentra enclavada en la provincia de Córdoba Argentina y es cabecera del departamento San Martín, fue fundada en 1867. Habitan aproximadamente 80 mil pobladores según el último censo del año 2010. Está ubicada en el corazón productivo –agrario y lechero- de la Argentina. Produce cereales, frutas y oleaginosas, en el sector agrícola-ganadero se han desarrollado numerosas industrias en este sentido, sin dejar de lado empresas de servicios en materia de maquinarias y de industrias químicas para aquel sector. La ciudad, desde fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, viene conduciendo un proceso de iniciativas en materia de innovación, con la idea de transformar el espacio social en una ciudad habitable, inclusiva, sostenible y sustentable con el objetivo de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos bajo la órbita de los ODS. Sumado a lo anterior, en el municipio se destacan herramientas del *New Public Management* y al momento de encontrar políticas de modernización del sector público sobresalen: la orientación al ciudadano-cliente, los estándares de calidad en los procesos, la reestructuración organizacional, la reingeniería de los procesos, los usos de las TICs en la prestación de determinados servicios, el *e-government*, *el open government*, la transparencia y finalmente, la rendición de cuentas. La gestión de los gobiernos que se han sucedido en el tiempo de análisis han impulsado medidas innovadoras para favorecer un mayor nivel de productividad de las administraciones públicas, la efectividad de las políticas y de organizaciones abiertas, flexibles y con pretensiones de estrechos vínculos entre los usuarios.

Algunas políticas innovadoras en la gestión de la ciudad de Villa María que se pueden destacar son:

En materia de servicios a la ciudadanía

- Se re diseña y amplía el ejido urbano para alcanzar la prestación de servicios básicos a un mayor número de habitantes.
- Tienen nacimiento los Municercas, unidades desconcentradas prestadoras de servicios públicos, en los diversos barrios de la ciudad.
- Se re funcional izan algunos edificios del ferrocarril, convirtiéndolos en Tecno-teca (espacio creado por el municipio para niños/as y jóvenes para incentivar la innovación en los procesos de producción regional) y Medio teca, los espacios verdes, plazas y lugares de recreación.
- Se da origen al Parlamento de los niños y niñas, iniciativa innovadora, en donde aquellos eligen a su propio intendente que cuenta, por ejemplo, con presupuesto propio para ser ejecutado.
- Se crea en la administración local el Consejo del Trabajo y Desarrollo Económico para trabajar de manera asociativa con el medio productivo – empresario.
- Se crea el Parque Industrial y Tecnológico Sociedad Mixta (participación del estado y de las empresas) brindando las condiciones para la erradicación de empresas que animen la productividad y la innovación tecnológica en sus productos (Pérez, 2016)
- Se generan programas de vinculación tecnológica entre la Universidad Nacional de Villa María, la Universidad Tecnológica de Villa María, la Asociación de Empresarios de la Región Centro Argentino (con sede en la ciudad) y otras instituciones para la puesta en marcha de espacios de innovación tecnológica. Es decir, la vinculación entre conocimiento-producción para avanzar en tareas innovadoras para el sector y brindar productos de calidad. Facilitando una gobernanza colaborativa.
- Se crea el sitio web de la ciudad de Villa María, en el año 2008, paso hacia el *e-government* y más adelante al *open government*. Es aquel sitio que se pueden

imprimir tasas y contribuciones, turnos registro civil, de licencias de conducir, entre otros servicios con orientación al ciudadano-usuario.

- Se crea el gobierno abierto con pretensiones de transparencia, con-participación ciudadana y rendición de cuentas.
- Se utiliza a la Tecnología y la Comunicación en la seguridad ciudadana a través de la instalación de numerosas cámaras de seguridad y alarmas comunitarias utilizadas a través de una aplicación para los teléfonos móviles.
- En materia del cuidado medio ambiental y en coordinación con los ODS se encuentran: diseño de casas sustentables con energía solar, reducción de la contaminación blanca (reducción de utilización de bolsas y envases de plásticos), libre de contaminación visual en determinados espacios y barrios de la ciudad, tratamiento sobre residuos cloacales, efluentes líquidos. Todo ello acompañado por su respectiva legislación.
- Se dio origen a una planta recicladora cuyos miembros son mujeres. Existen dos contenedores para que la comunidad acerque el material de computación que ya no utilice para su reciclado.
- Se instaló una terminal de servicio para recarga de energía para vehículos eléctricos.

En materia de organización entra sector público (innovación interna en los procesos)

- Se lleva adelante la reingeniería para desburocratizar la administración y hacer más eficiente la gestión. Se pretendía hacer estructuras planas y más flexibles
- Menos papeleo, se instala sistema interconectado para la gestión interna de los procesos.
- Se realinean determinadas áreas y estrategias en pos del *big data* y *open data* posibilitando la apertura de determinados datos hacia la ciudadanía a través del gobierno abierto.
- Se utilizan las Tecnologías de Comunicación e Información para todos los trámites que deban realizar los usuarios individuales y empresas ante el gobierno local.

- Se elaboran nuevas normas para la contratación del personal con orientación a proactiva, eficiente y eficaz
- Se establecen estándares de cumplimiento de objetivos y resultados para los contratos que realiza el municipio con privados y en la contratación del personal.
- Se diseñan nuevos indicadores en bases de estándares de calidad en la elaboración del presupuesto del municipio.
- Con el uso de las tecnologías de comunicación nace el Muni-digital, conexión entre el gobierno y ciudadanía, información en tiempo real y geo-localizada. Además, de utilizar datos emplea inteligencia artificial.
- Se refuncionaliza el edificio del Palacio Municipal en su infraestructura, para facilitar y orientar la atención al ciudadano.

Conclusión y Propuestas pos pandemia

Lo que se pretendió en este escrito es hacer un recorrido del *new public management* a nivel internacional, regional, local y de sus lazos con la innovación en la administración pública.

Se viajó por modelos emblemáticos de la nueva gestión pública a nivel global, con impulsos modernizadores de la gestión, como Reino Unido y Nueva Zelanda con la intención de exponer sus herramientas neo gerenciales aplicada en su sector público. A su vez, como prototipos de iniciativas innovadoras en las organizaciones estatales y en la prestación-cobertura de servicios hacia la ciudadanía. El recorrido de sus principales programas y legislación dieron cuenta de ellos.

Sumado a lo anterior, se apeló a las exposiciones-sugerencias de los organismos internacionales como la ONU, la OCDE, la CEPAL y el CLAD quienes tuvieron su protagonismo a la hora de impulsar la implementación del *new public management* como estrategia modernizadora e innovadora en la gestión.

En continuidad del trabajo se presentó lo que se puede entender por innovación e innovación pública recurriendo a diversos autores. Se prestó mayor atención a la Carta del CLAD sobre la innovación y sus recomendaciones.

Se buscó interrelacionar o establecer vínculos entre neo gerencia pública e innovación, fue a través de presentar las políticas innovadoras más destacadas e implementadas en la ciudad de Villa María en los últimos veinte años.

Se dio cuenta que la nueva gestión pública se convirtió en el motor modernizador e innovador de la gestión local, tanto en servicios a la ciudadanía como en la innovación de los procesos, de las estructuras y de las organizaciones.

La ciudad de Villa María se destacó en su gestión por implementar políticas innovadoras con la perspectiva de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos así lo demuestra la prescripción hecha precedentemente. Hizo lo propio con la transformación en materia de reingeniería, de refuncionalización y de realineación al interior de sus organismos y de sus procesos. Aunque se advierte que existen espacios administrativos pos burocrático que conviven con normas tradicionales del antiguo estilo de burocracia, o sea, se puede hablar de un hibridismo administrativo.

Algunas recomendaciones pos pandemia.

- Si la gestión estatal local viene desarrollando medidas innovadoras con el uso de las tics como es el *open data*, el *open government*, la transparencia, la rendición de cuentas debe allanar el camino, pos pandemia, para la coparticipación de la ciudadanía en la hechura de las políticas; lo cual promoverá nuevas iniciativas innovadoras en beneficio de los propios ciudadanos y en las organizaciones mismas.
- Se pueden retomar, luego del covid-19, la iniciativa del presupuesto participativo que fue abandonado mucho tiempo antes de la pandemia. La participación ciudadana, de las organizaciones sociales, de las entidades empresariales, del sector gremial y de las instituciones del conocimiento

favorecerán de sobre manera hacia una nueva gobernanza pública y colaborativa.

- Continuar los canales abiertos, durante la pandemia, de comunicación con la ciudadanía en materia de seguridad sanitaria y así, lograr detectar a tiempo las anomalías del sistema de salud que se puedan presentar en cualquier caso y ante un nuevo rebrote. La pandemia posibilitó contar, gracias a la vacunación contra el covid-19, con una gran base de datos de los ciudadanos.
- Hacer una práctica cotidiana del contacto en materia de vinculación tecnológica con los centros de conocimientos que cuenta la ciudad para nutrirse y generar nuevas políticas innovadoras.
- La capacitación del personal en materia de uso de datos y nuevas tecnologías en la gestión propiciarán una gestión de calidad como la prestación de servicios innovadores de cara a quienes hagan su uso.
- La ciudad se encuentra adherida al cumplimiento de los ODS por lo que puede lograr altos beneficios si se instala como agenda y como política de estado en el Parlamento de los niños y las niñas con la que cuenta la ciudad. Será en beneficio de futuras generaciones.
- Aquella realidad puede ser viable en combinación con el centro de innovación de los procesos como lo es la Tecno teca, donde las niños y niñas desde muy pequeños y pequeñas aprenden jugando a innovar.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: FCE
- Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Principles, Paradoxes and Pendulums. EE.UU: Research Committee on the Structure and Organization of Government of the International Political Science Association, vol. 3, pp 115-137.
- Aucoin, P. (1996). The New Public Management: Canadian Comparative Perspective. Quebec: Ashgate Publishing Company, IRPP.
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la Burocracia: una perspectiva de la administración Pública*. México: FCE.
- Burki, S; Perry, G. (1998). *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington: Estudios del Banco Mundial sobre América Latina.
- Brugué, Q; Blanco, I.; Boada, J. (2014). Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas. Venezuela: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 59, junio pp. 5-34
- Cabrero, E., Arellano, D., Amaya, L. (2007) Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y Complejidad. *Reformando el Gobierno Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: Porrúa.
- Centro Latinoamericano para el Desarrollo CLAD (1998) Una Nueva gestión para América latina. Documento preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado en su sesión del día 14 de octubre.
- Centro Latinoamericano para el Desarrollo CLAD (2020) Carta Iberoamericana de la Innovación en la Gestión Pública. Andorra: XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado
- Dávila, C. (1991) Final Report (Proyect Coordinator). Latin American Pilo Study. Colombia: Universidad de los Andes.
- Fragoso Torres, J. (2012) Innovación en los gobiernos locales en Iberoamérica. Posibilidades a partir de la nueva gerencia pública. Colombia: Estudios Gerenciales, vol. 28, pp. 281-302
- Hood. C. (1991). A Public Management for all seasons? Estados Unidos: Public Administration, N° 69, pp. 3-19.

- Kliksberg, B. (1984) *La Reforma Administrativa en América Latina. Una Revisión del Marco Conceptual* en Oscar Oszlak, *Teoría de la Burocracia Estatal: enfoques críticos*. Argentina: Paidós.
- Lynn, L. E. Jr. (1998) *Public Management as Art, Science and Profession*, New Jersey: Chatham, Chatham House.
- O Donnell, G. (2008) Algunas reflexiones sobre la democracia el estado y sus múltiples caras. Venezuela: Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 42, octubre, pp. 5-30.
- Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (2018) *Manual de Oslo* Paris: 4º edición.
- Organización para la Cooperación Desarrollo Económico (1995) *Governance in Transition: Public Management Reforms in OCDE Countries*. Paris: OCDE.
- Osborne, S., Brown, K. (2005) *Managing change and innovation in public service organizations*. UK: Routledge
- Pérez, F. (2019) *Gestionar lo público con estilo empresarial*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros
- Pérez, F. y otra. (2016) “El uso de la tecnología como innovación en la gestión pública local: el caso de Villa María. UNVM. Villa María: *II Jornadas de Desarrollo Local y Regional Reflexiones y Dialogo para la acción Primer encuentro de escuelas de gobierno*. UNVM.
- Pérez, F. (2013) “Las teorías del neo gerencialismo público y su implantación en los países precursores.” Cochabamba, Bolivia: Universidad Simón Bolívar Revista Búsqueda N° 42 IESE – UMSS.
- Pollit C. (2005) “Performance Management in Practice: A Comparatic Study of Executive Agencies”, *Journal of Public Administration Research and Theory Advance*, June 29.
- Pollitt C. y Colin T. (eds.) (2004) *Unbundled Government*. Londres: Routledge.
- Pollit C. (2000) “Is The Emperor in His Hunderwear? An Analysis of the impacts of public management reform”. EE.UU: *Public Administration Review*, pp. 181-199
- Pollit C. (2001) “Convergence: The Useful Myth?” EE.UU: *Public Administration*, N° 79, pp. 933-947.

- Ramírez-Alujas, A. (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, Gestión Pública Revista Chilena de Administración Pública* (Chile) N° 19. Pp. 5-50, ISSS 01717-6759
- Zerillo, García, K. (2014) “La innovación en la gestión pública”. Venezuela: *XXVII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública*