



GERENCIA PARA EL DESARROLLO

35

Modelo de gestión de la innovación para los gobiernos locales del Perú

Oswaldo Morales

Ángel Barrera

Milagros Rodríguez

Carla Romero

Rosa Távara



Modelo de gestión de la innovación para los gobiernos locales del Perú

Modelo de gestión de la innovación para los gobiernos locales del Perú

Oswaldo Morales • Ángel Barrera • Milagros Rodríguez
Carla Romero • Rosa Távara

ESAN/Cendoc

MORALES, Oswaldo ; BARRERA, Ángel ; RODRÍGUEZ, Milagros ; ROMERO, Carla ; TÁVARA, Rosa

Modelo de gestión de la innovación para los gobiernos locales del Perú. – Lima :
Universidad ESAN, 2014. – 230 p. – (Serie Gerencia para el Desarrollo ; 35)

GOBIERNO LOCAL / INNOVACIONES / ADMINISTRACIÓN PÚBLICA /
MODELOS / PERÚ

JS2661 M67

ISBN 978-612-4110-23-8

Modelo de gestión de la innovación para los gobiernos locales del Perú

Serie Gerencia para el Desarrollo 35

ISSN de la serie: 2078-7979

© Oswaldo Morales, Ángel Barrera, Milagros Rodríguez, Carla Romero, Rosa Távora, 2014

© Universidad ESAN, 2014

Av. Alonso de Molina 1652, Surco, Lima-Perú

www.esan.edu.pe

esanediciones@esan.edu.pe

Primera edición

Lima, febrero del 2014

Tiraje: 80 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2014-02324

DIRECCIÓN EDITORIAL

Ada Ampuero

CORRECCIÓN TÉCNICA

José Lumbreras

CORRECCIÓN DE ESTILO Y EDICIÓN

Rosa Díaz

DISEÑO DE CARÁTULA

Alexander Forsyth

DISEÑO DE INTERIORES Y DIAGRAMACIÓN

Ana María Tessey

IMPRESIÓN

Cecosami Prerensa e Impresión Digital S. A.

Calle Los Plateros 142, Ate

Lima, Perú

Impreso en el Perú / Printed in Peru

Índice

| | |
|---|----|
| Introducción | 11 |
| Capítulo 1. Marco conceptual y metodológico | 15 |
| 1. Planteamiento del problema | 15 |
| 2. Enfoque metodológico | 17 |
| 2.1. Diseño de la investigación | 17 |
| 2.2. Proceso de la investigación | 19 |
| 3. Procedimiento de selección y análisis de experiencias de innovación en gobiernos locales | 21 |
| 3.1. En el ámbito internacional | 22 |
| 3.2. En el Perú | 24 |
| Capítulo 2. Definición y categorías de innovación en los gobiernos locales | 33 |
| 1. La innovación como elemento de desarrollo | 33 |
| 1.1. Evolución del concepto | 33 |
| 1.2. Estudio de la innovación | 36 |
| 2. Nueva Gestión Pública e innovación en las administraciones públicas | 38 |
| 2.1. Reforma del Estado | 39 |
| 2.2. Modernización del Estado | 39 |
| 3. La innovación en los gobiernos locales | 40 |
| 3.1. La descentralización y la necesidad de innovar en los gobiernos locales | 41 |
| 3.2. Características de la innovación en los gobiernos locales | 42 |
| 3.3. Cómo se hace innovación en los gobiernos locales | 47 |
| 3.4. Factores que promueven la innovación en los gobiernos locales | 52 |

| | |
|---|-----|
| 3.5. Actores de la innovación en los gobiernos locales | 57 |
| 3.6. Gestión del conocimiento en los gobiernos locales | 63 |
| 3.7. Cultura de la innovación en los gobiernos locales | 65 |
| 3.8. Gestión de la innovación en los gobiernos locales | 75 |
| Capítulo 3. Políticas y experiencias de innovación en los gobiernos locales en el ámbito internacional | 83 |
| 1. China | 85 |
| 1.1. La política de innovación en China | 85 |
| 1.2. Experiencias de innovación en los gobiernos locales de China | 87 |
| 2. España | 89 |
| 2.1. La política de innovación en España | 91 |
| 2.2. Experiencias de innovación en los gobiernos locales de España | 93 |
| 3. Estados Unidos de América (EUA) | 95 |
| 3.1. La política de innovación en EUA | 96 |
| 3.2. Experiencias de innovación en los gobiernos locales de EUA | 99 |
| 4. México | 100 |
| 4.1. La política de innovación en México | 101 |
| 4.2. Experiencias de innovación en los gobiernos locales de México | 103 |
| 5. Chile | 105 |
| 5.1. La política de innovación en Chile | 105 |
| 5.2. Experiencias de innovación en los gobiernos locales de Chile | 111 |
| 6. Argentina | 116 |
| 6.1. La política de innovación en Argentina | 117 |
| 6.2. Experiencias de innovación en los gobiernos locales de Argentina | 119 |
| Capítulo 4. Políticas y experiencias de innovación en los gobiernos locales en el Perú | 125 |
| 1. La innovación en el Perú | 126 |
| 1.1. Concepto de innovación | 127 |
| 1.2. Evolución de las políticas de innovación | 129 |
| 1.3. Actores de la innovación | 134 |

| | |
|--|-----|
| 1.4. Instrumentos para la innovación | 137 |
| 1.5. Factores que influyen en el surgimiento de la innovación | 137 |
| 1.6. Motivación y experiencias de innovación | 143 |
| 1.7. Gestión de la innovación | 144 |
| 2. La innovación en los gobiernos locales en el Perú | 145 |
| 2.1. La práctica de promoción de la innovación | 145 |
| 2.2. Experiencias de innovación en los gobiernos locales | 150 |
| 3. La innovación en cuatro gobiernos locales de Lima | 153 |
| 3.1. Entrevistas a expertos en materia de innovación | 154 |
| 3.2. Selección de casos de estudio | 159 |
| 3.3. Entrevistas a funcionarios municipales de los gobiernos locales seleccionados | 163 |
| 3.4. Análisis de casos seleccionados | 165 |
| Capítulo 5. Desarrollo del modelo de gestión de la innovación | 177 |
| 1. Elementos integrantes del modelo | 179 |
| 1.1. Pilares | 179 |
| 1.2. Componentes | 180 |
| 1.3. Proceso de gestión de la innovación | 181 |
| 2. Siete pasos para hacer innovación en los gobiernos locales | 182 |
| 2.1. Generación de la idea | 182 |
| 2.2. Propuesta seleccionada | 185 |
| 2.3. Propuesta desarrollada | 186 |
| 2.4. Adopción | 187 |
| 2.5. Puesta en marcha | 187 |
| 2.6. Sostenibilidad | 188 |
| 2.7. Medición y evaluación | 188 |
| 3. Desarrollo del modelo | 189 |
| 4. Aplicación del modelo a los gobiernos locales | 189 |
| Conclusiones y recomendaciones | 197 |
| 1. Conclusiones | 197 |
| 2. Recomendaciones | 198 |
| Bibliografía | 201 |
| Glosario | 225 |
| Sobre los autores | 229 |

Introducción

En los últimos años, existen numerosas iniciativas de innovación en el sector público en diferentes países, la mayoría de ellos en Europa o América del Norte, que han instaurado una cultura de innovación en la gestión de los gobiernos locales promovida al interior de los municipios y apoyada por el Gobierno nacional, la que además es permanentemente difundida a partir de la conceptualización del término. En América Latina, existen experiencias similares menos conocidas en Chile, México y Argentina.

Sin embargo, no se ha producido todavía una sistematización académica y operativa de estas experiencias que sirva para promover su replicabilidad.

Cabrero y Carrera (2008) señalan que la innovación en los gobiernos locales de América Latina se puede concebir como una gran masa de conocimientos, experiencias y aprendizajes todavía dispersos, focalizados y escasamente difundidos, pese a su enorme riqueza y diversidad. Por lo tanto, si se quiere evaluar esa experiencia, la escala de la tarea trasciende cualquier esfuerzo individual, gubernamental o social; sin embargo, aun en ese contexto, es posible conocer la manera en la cual se aplican estas propuestas innovadoras; más aún porque países como México, Chile o Argentina han tenido éxito en esta práctica.

En este contexto, el objetivo de este libro es proponer un modelo de gestión de la innovación en los gobiernos locales del Perú. Objetivo que se

espera lograr a partir de la revisión de la literatura, el análisis de experiencias internacionales y nacionales, las entrevistas a funcionarios de cuatro gobiernos locales de la provincia de Lima al igual que a expertos en materia de innovación, metodología que ha permitido obtener los elementos necesarios para diseñar y proponer su puesta en práctica.

Para la ciudadanía, la instauración de un modelo de este tipo permitirá conocer los componentes que asegurarían el éxito de la gestión de la innovación, mostrará la importancia de la participación ciudadana en las propuestas innovadoras que plantee el gobierno local y la motivará a involucrarse en las actividades del municipio. Lo que facilitaría, además, una democracia participativa y una gobernanza que redunden en el desarrollo de toda la localidad. Para la comunidad académica, el modelo será un instrumento de estudio de la innovación en los gobiernos locales, pues con él accederá a una propuesta que resulta de un estudio que no solo considera las técnicas, las políticas o las estrategias sino que también permite entender la innovación en toda su dimensión y conocer un análisis de casos que califiquen como verdaderas propuestas innovadoras. Esto ayudará a distinguir las de los conceptos de buenas prácticas o mejoras, que generalmente se utilizan como sinónimos de innovación cuando no lo son.

En ese sentido, el estudio realizado permite identificar los elementos que interactúan y caracterizan la propuesta innovadora desde que interviene el gobierno local para atender las necesidades y los problemas locales hasta el desarrollo y la sostenibilidad de la propuesta innovadora, al reconocer aquellos factores que determinan el éxito de la gestión.

El libro está dividido en cinco capítulos independientes pero articulados entre sí en torno al objetivo precisado.

El capítulo 1 informa sobre la metodología utilizada para analizar la información y el diseño del modelo que se plantea.

El capítulo 2 presenta la definición y las categorías de innovación en los gobiernos locales, desarrolla el concepto de innovación y su relación con otros temas como lo es el enfoque de Nueva Gestión Pública (NGP) y su papel dentro de los gobiernos locales.

El capítulo 3 describe casos exitosos de innovaciones en gobiernos locales de Asia, Europa y América, lo que incluye la exposición de los proyectos innovadores, sus actores e impacto.

El capítulo 4 analiza la experiencia de innovación en gobiernos locales del Perú, con base en el estudio detallado de cuatro casos representativos.

El capítulo 5 desarrolla un modelo de gestión de la innovación que incluye todos los elementos que lo componen, los pilares que lo sustentan y los pasos que permiten gestionar su implementación y garantizar su sostenibilidad, considerando el monitoreo y la evaluación necesarios para medir su impacto, eficiencia y eficacia, lo que propende a la mejora en tiempo, costo y calidad del servicio.

Finalmente, como producto de esta investigación se formulan conclusiones que reflejan el cumplimiento de los objetivos de la investigación. Además, se plantean recomendaciones que permitirán a los gobiernos locales contar con pautas y lineamientos para un desarrollo exitoso de un modelo de gestión en dicho ámbito, sostenible y que se puede mejorar.

1

Marco conceptual y metodológico

El presente capítulo describe el punto de partida conceptual del estudio y la metodología utilizada para analizar la información y diseñar el modelo de gestión.

1. Planteamiento del problema

Las investigaciones sobre innovación presentan variadas definiciones: la mayoría las refiere a un enfoque tecnológico; otras, a la gestión; un tercer grupo, a las buenas prácticas denominadas de innovación aunque no lo sean; y, algunas más, a mejoras también catalogadas como de innovación aunque tampoco lo sean.

En el sector privado la innovación mantiene un desarrollo histórico significativo porque en las últimas décadas la mayoría de países brinda apoyo técnico y financiero desde el Estado. Por el contrario, en el sector público la innovación es reciente y escasa. Así:

... la literatura existente y los escasos estudios disponibles se centran en la promoción de la conciencia sobre la importancia de la innovación en el sector público. Al hacerlo, se entiende que se busca corregir un desequilibrio percibido en el énfasis puesto en la innovación en el sector privado *vis-à-vis* la innovación en el sector público (Ramírez Alujas, 2011: s. n.).

En ese orden de ideas, a partir del impacto que generó la corriente NGP, muchos países promueven la descentralización y la desconcentración e impulsan el fortalecimiento de las gestiones locales con una elevada participación ciudadana (Ávalos Aguilar, 1995).

En el Perú, el desarrollo de la innovación es incipiente en el sector público. En 2011, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE u OECD, por su sigla en inglés), a solicitud del Estado peruano, realizó una evaluación de la situación de la política de innovación en el país, la cual consistió en una revisión del funcionamiento y el desempeño del sistema de innovación, y de los factores que lo afectan, con énfasis en el papel del gobierno. Este estudio formuló recomendaciones de política en ciencia, tecnología e innovación con el fin de hacerlas sostenibles (OECD, 2011a y 2011b). Concluyó que, no obstante el crecimiento económico, el Perú se mantiene rezagado en materia de ingreso per cápita e inversión en capital humano y conocimiento, en comparación con los demás países latinoamericanos. La evaluación también indica una preferencia por el uso de tecnología importada en desmedro del desarrollo de capacidades propias de innovación. Sin embargo, la OECD (2011a) sostiene que el desarrollo del país no solo depende del crecimiento económico, sino también de la generación de capacidades de innovación en el campo tecnológico.

El país cuenta con una política pública aprobada por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), mediante el Decreto Supremo 027-2007-PCM, centrada en la innovación tecnológica, con el respaldo de programas financiados por préstamos de organismos multilaterales; aunque en su mayor parte dirigidos a promocionar la innovación empresarial. Únicamente la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867, incluye un tema de innovación, aunque restringido a la materia educativa, cuya ejecución no ha sido objeto de monitoreo o seguimiento; motivo por el cual no existe medición ni evidencia empírica acerca de su aplicación. La Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, no contiene ninguna disposición referida a la innovación; es decir, no la establece como exigencia en su misión, funciones y competencias.

En cuanto a las instituciones a cargo de promover la innovación en nuestro país, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Concytec)

dirige, coordina, supervisa y evalúa las acciones del Estado en el ámbito de la ciencia, la tecnología y la innovación tecnológica, según la Ley 28303. Además, es el ente rector del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Sinacyt), el cual incluye la participación de todas las instancias de gobierno (incluso los gobiernos locales), aunque hasta el 2012 no funcionaba. El sesgo de la innovación en el Perú es, por tanto, tecnológico y ello se explica porque fue concebida, en un contexto económico y empresarial orientado a la transferencia de tecnología en el sector privado, modelo que se adoptó en el Perú.

De otro lado, los gobiernos locales, por su naturaleza, concentran su capacidad de gestión directa y autónoma de los recursos para mejorar o desarrollar nuevos servicios o políticas públicas en los sectores vivienda, salud, educación, ambiente y turismo, entre otros, a escala provincial, distrital, de centro poblado, metropolitano, fronterizo o rural. Al respecto, Remy (2005) sostiene que las municipalidades son las instancias de gobierno democrático más cercanas a la población e, incluso, en lugares alejados de nuestro país solo cuentan con una gestión que afecta las condiciones y la calidad de vida de los vecinos de su comunidad. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el país existen 1643 municipalidades distritales. Estas municipalidades no han sido exploradas ni se cuenta con evidencia en la literatura para determinar la existencia de iniciativas innovadoras que contribuyan con el desarrollo local y generen valor público.

Tomando en cuenta esta situación, se plantea estudiar los elementos que concurren para generar innovación en los gobiernos locales y su interacción en la gestión de la innovación con el fin de obtener un nuevo o mejorado servicio municipal que contribuya con el desarrollo local al generar valor público a partir de la búsqueda de soluciones creativas a los problemas y las necesidades de los ciudadanos, que se concretan en cambios o reformas institucionales.

2. Enfoque metodológico

2.1. Diseño de la investigación

El diseño metodológico de esta investigación es exploratorio y descriptivo. Exploratorio, porque la innovación en los gobiernos locales del Perú se

ha estudiado únicamente desde el punto de vista tecnológico (inventos y patentes) en los ámbitos central y regional del Estado, mas no en el ámbito local, y con un mayor impulso a las iniciativas innovadoras de todo tipo en el sector privado, apoyado por el sector público como parte de sus funciones. En tal sentido, esta investigación intenta cubrir el vacío existente sobre el estudio de la innovación en los gobiernos locales y proponer un primer acercamiento a esa realidad.

Asimismo, la investigación es descriptiva puesto que no pretende establecer una correlación entre variables dependientes e independientes, sino sistematizar los avances de alcance internacional en materia de innovación en gobiernos locales y la situación actual de la innovación en los gobiernos locales del Perú.

Con este diseño, el enfoque de la investigación es cualitativo, pues no recurre a la estadística ni a análisis paramétricos sino al estudio de casos de innovación. La investigación sigue las pautas y las características propuestas por Hernández *et al.* (2010) para el enfoque cualitativo:

- a) Se parte de una revisión de la literatura, la cual puede complementarse en cualquier etapa del estudio para apoyar la investigación.
- b) Se plantea un problema pero no se sigue un proceso claramente definido. A pesar de tener un listado de preguntas, durante el trabajo de campo estas se modifican o amplían, si los investigadores lo consideran pertinente para recopilar más información.
- c) No se parte de una teoría en particular, sino que se examina el mundo social y con base en ese estudio se desarrolla una teoría coherente con los datos, en un proceso inductivo (explorar, describir y, luego, generar perspectivas teóricas).
- d) No se busca probar una hipótesis.
- e) Los métodos de recolección de datos no están estandarizados, por lo que no se efectúan mediciones numéricas. La recolección de datos consiste en obtener las perspectivas y los puntos de vista de los participantes. Se realizan preguntas abiertas, se recaban datos expresados a través del lenguaje escrito, verbal y no verbal, y visual, los cuales se describen y analizan.
- f) Las técnicas que se utilizan para recopilar información son la entrevista abierta, la revisión de documentos y el estudio de casos.

- g) El proceso de indagación es flexible y se mueve entre las respuestas y la teoría investigada. El propósito es describir la realidad.
- h) La investigación cualitativa se basa en una perspectiva interpretativa, la cual se centra en la interpretación por los investigadores de los datos recopilados.
- i) La realidad se define a partir de las interpretaciones, tanto de los investigadores como de los sujetos investigados (Hernández *et al.*, 2010: 7-9).

La aplicación de estas pautas, «... al extraer el significado de los datos tal como los perciben los actores de la innovación en el gobierno local sin imponer, irrumpir o alterar un punto de vista externo» (Hernández *et al.*, 2010: 10) permite recoger de la realidad de los gobiernos locales los elementos y las experiencias de innovación y las formas de gestión de la innovación en ellos.

En ese contexto, la investigación se plantea en cinco fases: revisión de la literatura, delimitación conceptual, análisis de experiencias de innovaciones internacionales y nacionales, trabajo de campo, y desarrollo de un modelo de gestión de la innovación en los gobiernos locales (figura 1.1).

2.2. Proceso de la investigación

De acuerdo con el esquema metodológico, el desarrollo de la investigación se inicia con la definición de los términos utilizados, pues estos presentan diferentes connotaciones y alcances desde el punto de vista técnico y legal, lo que exige una delimitación previa para una mejor comprensión de la investigación. A continuación, se describe las cinco fases que siguió la investigación.

Fase 1. Revisión de la literatura

Esta fase recoge información proveniente de publicaciones, revistas, artículos, portales institucionales, páginas electrónicas y otros similares con el fin de obtener los insumos necesarios para el análisis. La información obtenida se consolidará en tres grandes grupos: información respecto de los principales elementos que integran una innovación en gobiernos locales;

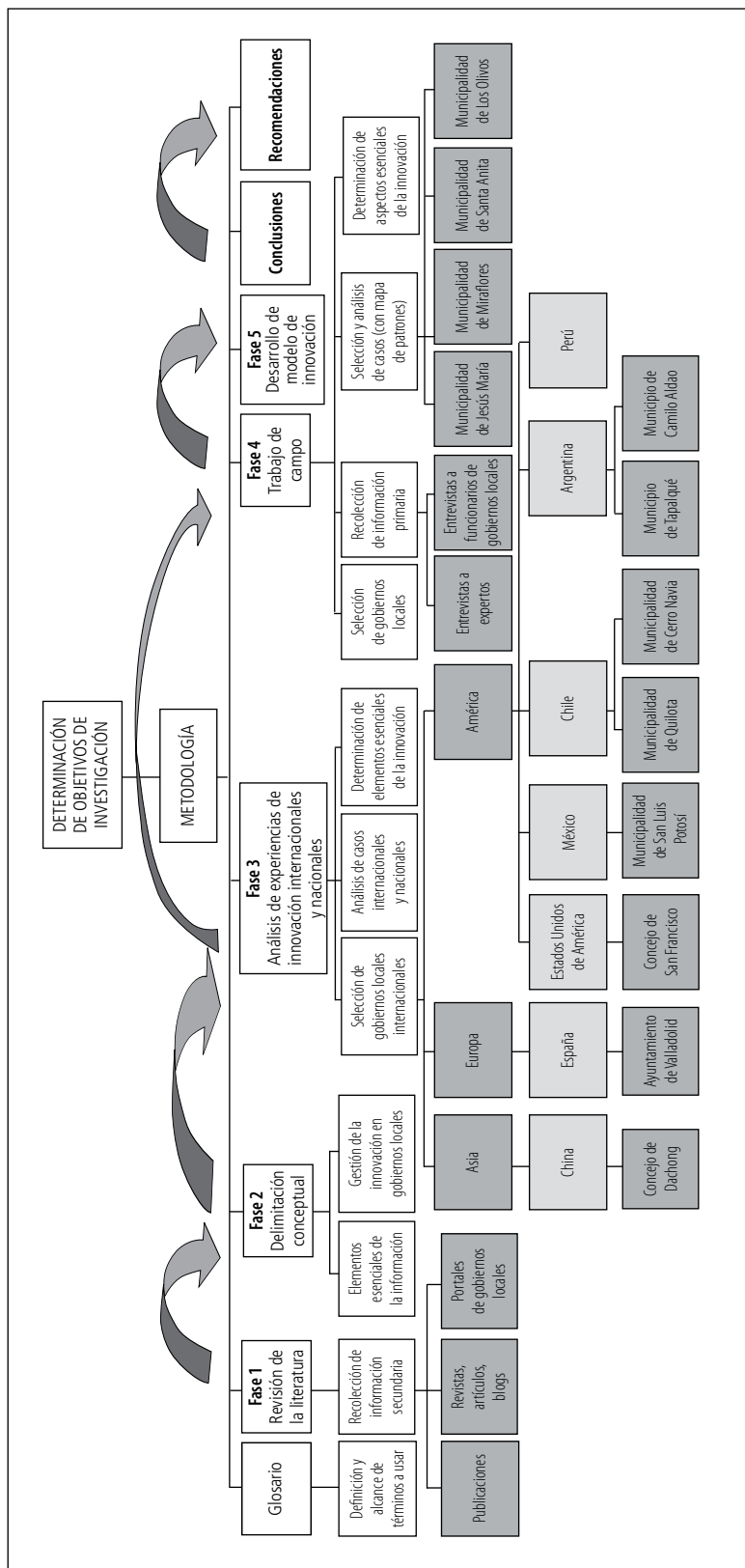


Figura 1.1. Esquema metodológico del desarrollo de la investigación

Elaboración propia.

información sobre experiencias de innovación en gobiernos locales, por países y continentes; y modelos de gestión ya existentes y aplicables a la innovación en los gobiernos locales.

Fase 2. Delimitación conceptual

En esta fase se analiza la información obtenida y consolidada en la fase anterior con el objetivo de proponer un nuevo concepto de innovación en los gobiernos locales e identificar los elementos esenciales que la forman y sus diferencias. Asimismo, se busca abstraer los modelos mediante los cuales se gestiona la innovación en los gobiernos locales fuera del país y en el Perú.

Fase 3. Análisis de casos

En esta fase se describen algunos casos escogidos de experiencias internacionales de innovación en los gobiernos locales recogidas en la revisión de la literatura. Se utiliza el análisis de casos de acuerdo con la metodología propuesta por Yin (1994) y se valida la existencia de los elementos identificados en la fase anterior; es decir, su ubicación dentro del marco conceptual de innovación en los gobiernos locales.

Fase 4. Trabajo de campo

En esta fase se realiza un ejercicio similar, pero referido a casos nacionales, en particular a municipios de la provincia de Lima, de los cuales se identificaron y seleccionaron a cuatro para el análisis de casos.

Fase 5. Desarrollo del modelo

Finalmente, con estos elementos se diseñó el modelo a proponer.

3. Procedimiento de selección y análisis de experiencias de innovación en gobiernos locales

Para validar los resultados obtenidos en la fase 2 del proceso de investigación, el análisis de casos se realizó comparando experiencias de innovación en gobiernos locales en el ámbito internacional y dentro del Perú; para tratar de determinar los elementos inherentes a toda innovación en los gobiernos locales.

3.1. En el ámbito internacional

3.1.1. Selección de casos

Se eligió gobiernos locales de países de Europa, Asia y América que ocupan los primeros lugares en el Índice Mundial de Innovación publicado por la Escuela Internacional de Administración de Empresas (Insead) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), organismo especializado de Naciones Unidas que califica a los países como innovadores emergentes, innovadores potenciales o con mayor eficiencia en innovación (OMPI, 2012). Esta clasificación se aplica a los países, pero permite presentar el estado del arte de la innovación desde la instancia central de cada uno de los gobiernos y cómo impacta o no en los gobiernos locales.

Europa y Asia albergan países cuyos gobiernos locales han desarrollado políticas de innovación que se han puesto en práctica a través de diversas experiencias de innovación como España, un país cuyos gobiernos locales, no obstante la crisis, intentan preservar la sostenibilidad de sus innovaciones, y China, país con aspiraciones de reconocimiento como innovador.

América es un continente diverso con países como Estados Unidos de América (EUA) que ocupa el puesto 10 del Índice Mundial de Innovación y un alto nivel de innovación en sus gobiernos locales en todos los estados; Chile, sorprendentemente se aleja de los demás países de América del Sur, pues ocupa el puesto 34 en este índice y tiene clara la aspiración y la tendencia a la innovación, pues declaró al 2013 como Año de la Innovación; frente a Argentina y México, países que no son reconocidos como innovadores pero que en el ámbito local tienen una muy rica experiencia en innovación, pues son los primeros en contar con bancos de experiencias locales innovadoras.

Todos estos países instituyeron premios o reconocimientos a la innovación surgida desde los gobiernos locales. Así, España, por intermedio de la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación perteneciente al Ministerio de Economía y Competitividad, convoca al premio Ciudad de la Ciencia y la Innovación que distingue a ayuntamientos que hayan demostrado su esfuerzo y compromiso con la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i) y su contribución desde la esfera local al cambio

de modelo productivo para crear oportunidades de refuerzo y fomento a la innovación en el ámbito local (<www.idi.mineco.gob.es>). Argentina y México, por su parte, también crearon premios a la innovación que surge en los gobiernos locales, la cual se recogió en bancos de datos o publicaciones periódicas.

Sin embargo, un denominador común de todos los países es la falta de un modelo o un método para gestionar la innovación en los gobiernos locales. En ese contexto, se eligieron, en cada uno de estos países, aquellos gobiernos locales que respondieron a los criterios que preliminarmente definen la innovación en este espacio: China, España, EUA, México, Chile y Argentina (cuadro 1.1).

Cuadro 1.1. Gobiernos locales seleccionados en cada país

| N.º | Gobierno local | País |
|-----|-----------------|-------------------------|
| 1 | Dachong | República Popular China |
| 2 | Valladolid | España |
| 3 | San Francisco | EUA |
| 4 | San Luis Potosí | México |
| 5 | Quillota | Chile |
| 6 | Cerro Navia | |
| 7 | Tapalqué | Argentina |
| 8 | Camilo Aldao | |

Elaboración propia.

3.1.2. Análisis de casos

De acuerdo con lo señalado por Yin (1994), el método de análisis de casos se define como una técnica de investigación de una o más situaciones generadas para la atención de un problema. Este autor señala: «El estudio de casos es una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes» (Yin, 1994: 13). Comprende, además «... una investigación intensa de una o dos situaciones problemáticas que parecen semejantes al problema actual del investigador» (Hair *et al.*, 2010: 172), en la que se selecciona el caso, se recopilan los datos necesarios para el estudio, se formulan preguntas a través de entrevistas si es necesario y se analizan los casos encontrados.

En las experiencias foráneas esta secuencia se seguirá sin considerar la realización de entrevistas (las que se harán en el análisis de las experiencias nacionales) sino únicamente la revisión de la literatura.

Cada caso de innovación seleccionado en los gobiernos locales extranjeros analizará, primero, la determinación del contexto en que se desarrolló la experiencia de innovación; luego, el planteamiento del problema o la necesidad del gobierno local; enseguida la descripción de la aplicación de la iniciativa innovadora con todos los elementos identificados en la experiencia innovadora; y, por último, el resultado y el impacto obtenidos con la innovación desarrollada.

3.1.3. Determinación de elementos esenciales

Como resultado del estudio de casos realizado se determinarán los elementos esenciales que integran la innovación en los gobiernos locales y sus distinciones, de acuerdo con la delimitación conceptual de la fase 2, como insumos para la construcción del modelo de gestión para el desarrollo de la innovación.

3.2. En el Perú

A semejanza de lo realizado en el ámbito internacional, en esta instancia se lleva a cabo la selección de los gobiernos locales a explorar en el Perú, analizando experiencias innovadoras y validando la existencia de los elementos identificados en la fase 2. Para ello se realiza la selección y el análisis de casos y la determinación de elementos inherentes a toda innovación en los gobiernos locales, siguiendo un procedimiento similar al de la etapa anterior.

3.2.1. Selección de casos

Para validar los resultados obtenidos en la fase 2 se eligió explorar cuatro gobiernos locales de la provincia de Lima, según los criterios de innovación determinados preliminarmente por la literatura, conforme se detalla a continuación.

El Perú se encuentra dividido políticamente en 25 departamentos que se subdividen en 1643 distritos, sin considerar los centros poblados,

que al 2012 ascendían a 581 (INEI, 2012b). El departamento de Lima está integrado por 161 distritos de los cuales 43 pertenecen a la provincia de Lima (figura 1.2).

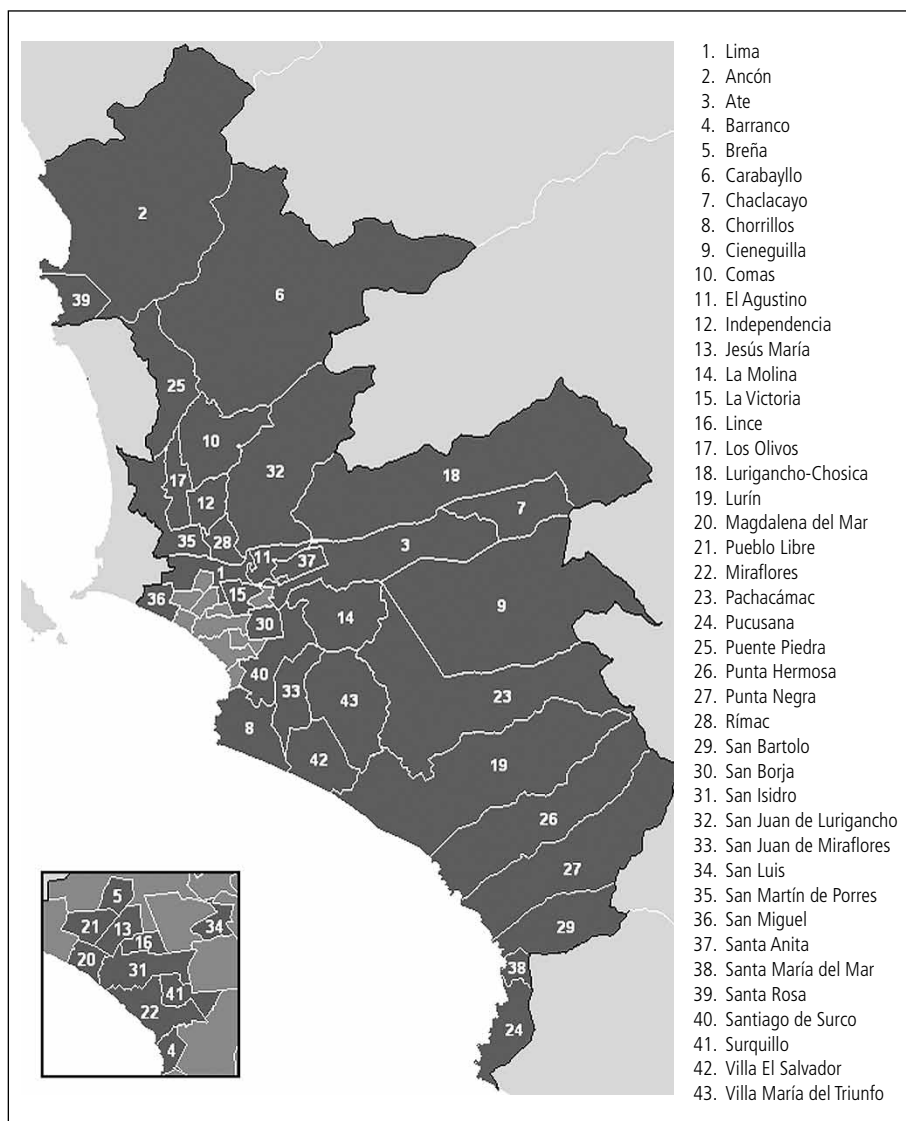


Figura 1.2. Mapa político de la provincia de Lima

Fuente: INEI.

Elaboración propia.

Crterios

Dado que resulta inviable investigar los 43 gobiernos locales que forman la provincia de Lima, considerando los plazos establecidos para la presente investigación y la poca probabilidad de acceder a la totalidad de distritos, se estima que es posible estudiar aquellos que evidencien características similares de población y presupuesto.

Para seleccionar los gobiernos locales objeto de estudio se partió de la información de la población y el presupuesto inicial de apertura (PIA) correspondiente al 2012 de los 43 distritos de la provincia de Lima. Se tuvo en cuenta que el público objetivo al que se dirigen los servicios que brindan los gobiernos locales son los ciudadanos (población) y el que uno de los factores que promueve, y a la vez limita, la innovación en el Perú es el presupuesto, pues la innovación finalmente implica la gestión de los recursos de que se dispone (escasos o abundantes) a favor del desarrollo local y la generación de valor público. En ese ejercicio se comprobó que, según los últimos datos oficiales (cuadro 1.2), los 43 distritos de Lima presentan distintas dimensiones de población y presupuesto.

Por esta razón, se eligió como criterio para seleccionar a los gobiernos locales objeto de estudio aquellos con más de 100,000 habitantes y un presupuesto inicial de apertura mayor a S/. 20 millones; pues esta población y ese presupuesto representan la mitad (en número) de los gobiernos locales existentes en la provincia de Lima (cuadro 1.3). Los gobiernos locales que cumplen con el criterio establecido de población y presupuesto son 22, mientras que 21 gobiernos locales no lo hacen.

Así, para seleccionar a los gobiernos locales materia de exploración se recogió la observación obtenida de la revisión preliminar de la literatura que muestra, fuera del país, que aquellos gobiernos locales que impulsan la innovación tienen, entre otras, tres características fundamentales: cuentan con órganos a cargo de la gestión de propuestas innovadoras; tienen experiencias de innovación en funcionamiento; y han recibido reconocimientos o premios por propuestas de innovación exitosa. Estas características se toman como criterios de selección para esta investigación en la siguiente acepción: gestión de la innovación y motivación para innovar; iniciativas innovadoras; y reconocimientos o premios por el desarrollo de una innovación:

Cuadro 1.2. Población y presupuesto por distritos de la provincia de Lima

| Distritos | Población (habitantes) | PIA 2012 (soles) |
|-------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|
| Ancón | 33,367 | 10'062,738 |
| Ate | 478,278 | 99'002,873 |
| Barranco | 33,903 | 18'775,056 |
| Breña | 81,909 | 23'725,538 |
| Carabayllo | 213,386 | 43'407,773 |
| Chaclacayo | 41,110 | 12'208,751 |
| Chorrillos | 286,977 | 75'338,685 |
| Cieneguilla | 26,725 | 12'965,729 |
| Comas | 486,977 | 62'381,500 |
| El Agustino | 180,262 | 27'201,327 |
| Independencia | 207,647 | 32'810,776 |
| Jesús María | 66,171 | 34'389,572 |
| La Molina | 132,498 | 97'712,354 |
| La Victoria | 192,724 | 68'166,562 |
| Lima | 299,493 | 1,253'439,249 |
| Lince | 55,242 | 22'513,767 |
| Los Olivos | 318,140 | 106'167,650 |
| Lurigancho-Chosica | 169,359 | 58'879,101 |
| Lurín | 62,940 | 34'784,027 |
| Magdalena del Mar | 50,764 | 27'105,150 |
| Miraflores | 85,065 | 131,344,454 |
| Pachacámac | 68,441 | 28'039,693 |
| Pucusana | 10,633 | 5'912,129 |
| Pueblo Libre | 74,164 | 25'038,770 |
| Puente Piedra | 233,602 | 54'046,809 |
| Punta Hermosa | 5,762 | 7'585,837 |
| Punta Negra | 5,284 | 5'191,413 |
| Rímac | 176,169 | 22'730,601 |
| San Bartolo | 6,412 | 5'896,272 |
| San Borja | 105,076 | 59'801,545 |
| San Isidro | 58,056 | 143'526,476 |
| San Juan de Lurigancho | 898,443 | 100'228,197 |
| San Juan de Miraflores | 362,643 | 48'421,314 |
| San Luis | 54,634 | 18'515,442 |
| San Martín de Porres | 579,561 | 82'733,057 |
| San Miguel | 129,107 | 54'018,751 |
| Santa Anita | 184,614 | 29'619,377 |
| Santa María del Mar | 161 | 3'582,602 |
| Santa Rosa | 10,903 | 3'960,595 |
| Santiago de Surco | 289,597 | 191'952,063 |
| Surquillo | 89,283 | 48'809,043 |
| Villa El Salvador | 381,790 | 46'359,060 |
| Villa María del Triunfo | 378,470 | 48'107,213 |

Fuente: INEI; Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Cuadro 1.3. *Gobiernos locales por cumplimiento de criterios de selección*

| Gobiernos locales que cumplen con tener más de 100.000 habitantes y un PIA mayor a S/. 20 millones | | |
|---|----------------------|------------------------|
| Ate | Carabaylo | Chorrillos |
| Comas | El Agustino | Independencia |
| La Molina | La Victoria | Lima |
| Los Olivos | Lurigancho-Chosica | Puente Piedra |
| Rímac | San Borja | San Juan de Lurigancho |
| San Juan de Miraflores | San Martín de Porres | San Miguel |
| Santa Anita | Santiago de Surco | Villa el Salvador |
| Villa María del Triunfo | | |
| Gobiernos locales que no tienen una población mayor a 100.000 habitantes ni un PIA mayor a S/. 20 millones | | |
| Ancón | Barranco | Breña |
| Chaclacayo | Cieneguilla | Jesús María |
| Lince | Lurín | Magdalena del Mar |
| Miraflores | Pachacámac | Pucusana |
| Pueblo Libre | Punta Hermosa | Punta Negra |
| San Bartolo | San Isidro | San Luis |
| Santa María del Mar | Santa Rosa | Surquillo |

Elaboración propia.

- Se considerará que existe gestión de la innovación y motivación para innovar si el gobierno local cuenta con un equipo o un órgano a cargo de gestionar propuestas innovadoras desde el propio gobierno local, o que ha ofrecido incentivos a las propuestas innovadoras generadas por sus propios funcionarios.
- Se considerará que existen iniciativas innovadoras si el gobierno local ha llevado adelante proyectos, programas o iniciativas que califican como innovadoras que han sido concebidas desde el respectivo gobierno local.
- Y se considerará que existen reconocimientos o premios por el desarrollo de una innovación si el gobierno local ha sido objeto de algún tipo de reconocimiento o premio por aplicar iniciativas innovadoras en favor de la comunidad.

Para la aplicación de estos tres criterios a los 43 gobiernos locales de la provincia de Lima se utilizó una tabla de ponderación que permite discriminar el grado de cumplimiento de cada uno de ellos (cuadro 1.4).

Cuadro 1.4. *Ponderación del cumplimiento de criterios de selección de gobiernos locales*

| Criterio | Ponderación |
|---|--------------------|
| Gestión | |
| No logrado | 0 |
| Logrado con equipo innovador (no formalizado, sin vocación de permanencia) | 1 |
| Logrado con oficina o área (formalizada) | 2 |
| Iniciativas innovadoras y reconocimientos o premios | |
| Logrado | 0 |
| Logrado con una iniciativa o un reconocimiento | 1 |
| Logrado con dos o más iniciativas o reconocimientos | 2 |

Recolección de información primaria

La recolección de datos de fuente primaria se realizó a través de entrevistas semiestructuradas, con un cuestionario de preguntas (guía de entrevista) como herramienta que posibilitaba al entrevistador decidir con libertad el orden de los temas y el de las preguntas, y permitía plantear las nuevas inquietudes que considerara necesarias para esclarecer un tema en particular con la finalidad de profundizar en un aspecto específico (Corbetta, 2007). Los datos obtenidos en la entrevista se califican como cualitativos a efectos del análisis.

Los entrevistados fueron, por un lado, funcionarios de gobiernos locales quienes podían proporcionar de manera directa la información requerida para la investigación, y, por otro, expertos en la materia que por su experiencia podían brindar información sobre el desarrollo de la innovación en el Perú en general y en los gobiernos locales en particular.

En esta etapa también se recopilaron experiencias o prácticas de los gobiernos locales contenidas en informes y documentos oficiales, en el portal electrónico institucional u otros canales de comunicación, que contuviesen elementos significativos o experiencias de innovación descritos en el marco teórico, formalizados en esos informes o canales de comunicación. Solo se considera como información secundaria interna los documentos elaborados por el propio gobierno local y la documentación relativa a los premios o

los reconocimientos obtenidos por este y elaborada por las instituciones a cargo de la premiación.

Respecto de las entrevistas a los expertos, pese a que existen escasos estudios sobre la innovación en los gobiernos locales seleccionados de la provincia de Lima, se identificaron profesionales que hubieran realizado algún estudio sobre la innovación en el Perú y aquellos que, por su cargo, tienen experiencia en innovación en el país. Se pudo comprometer a seis de ellos.

Cada experto seleccionado debía tener conocimientos y experiencia sobre temas de innovación, aunque no necesariamente acerca de gobiernos locales. De la búsqueda inicial se determinó que ningún especialista peruano había realizado estudios al respecto. Las entrevistas tuvieron una duración de 45 a 60 minutos y se centraron en el concepto de innovación en el Perú en general y en los gobiernos locales en particular, y en los elementos que deben formar parte de una innovación, la importancia del elemento cultural en la innovación, las experiencias o los casos de innovación que hubieran conocido, la sostenibilidad y la gestión de la innovación, entre otros aspectos.

Para abordar las entrevistas a los funcionarios de los gobiernos locales seleccionados se tomó en cuenta, primero, que la estructura orgánica de estos considera como funcionario de primer nivel al alcalde, representante legal de la municipalidad y su máxima autoridad administrativa de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades, y como segundo nivel al gerente municipal o quien desempeñe sus funciones (gerente general, en algunos casos), funcionario de alta dirección de la gestión municipal, responsable de planificación, dirección, organización, coordinación, supervisión, monitoreo y evaluación de la gestión administrativa, presupuestaria y financiera de los servicios municipales por intermedio de las unidades orgánicas a su cargo, lo que lo convierte en el líder operativo, conductor de la gestión institucional en los aspectos administrativos, presupuestarios y financieros, así como en supervisor de proyectos, programas y demás iniciativas en el gobierno local y, en consecuencia, responsable de la gestión de la innovación en el gobierno local. Por ello, se decidió elegir a los gerentes como entrevistados.

Las entrevistas a los funcionarios del gobierno local con el cargo de gerentes municipales, o quienes los reemplazan en sus funciones, fueron semiestructuradas, como en el caso de las entrevistas a los expertos. La finalidad de este tipo de entrevista, como señala Corbetta (2007), es conceder, tanto al entrevistado como al entrevistador, libertad para tratar los temas que se consideren relevantes y, con ello, recopilar la información necesaria para desarrollar los temas relevantes para la investigación surgidos durante la entrevista. Ello debido a que la investigación tiene como punto de partida la limitada literatura en materia de innovación en el sector público peruano y, menos aún, en los gobiernos locales. Por esta razón, las entrevistas resultan trascendentales para conocer el estado del arte de la innovación.

Las entrevistas tuvieron una duración de 60 a 90 minutos con temas similares a los planteados a los expertos; es decir, el concepto de innovación en el Perú en general y en los gobiernos locales en particular, y los elementos que deben formar parte de una innovación, la importancia del componente cultural en la innovación, las experiencias o los casos de innovación que hubieran conocido, la sostenibilidad y la gestión de la innovación, entre otros aspectos.

3.2.2. Análisis de casos

Con la información de las entrevistas a los gerentes municipales de los cuatro gobiernos locales y la documentación obtenida del propio municipio, de los portales institucionales y de otros canales de comunicación, se analizaron cuatro experiencias de innovación, una por cada gobierno local, según el siguiente esquema: el contexto en el que se desarrolló la experiencia de innovación; el planteamiento del problema o la necesidad del gobierno local; la descripción de la aplicación de la iniciativa innovadora con todos los elementos identificados en la experiencia como innovadora; y el resultado y el impacto obtenidos con la innovación.

Las experiencias elegidas son aquellas que responden a los criterios que definen la innovación en dicho espacio, a construirse como resultado de la investigación en la fase 2 y respecto de las cuales la información es suficiente para presentar el caso. Además, se debe precisar que se utilizó el mapa de patrones de cada innovación en el gobierno local respectivo

como herramienta de análisis, con el modelo Design Matrix (2011); es decir, considerando: título, imagen, partes y articulación con otros patrones (antecedentes y sucesores). Se analizaron determinando el problema que quieren resolver y cómo impactan en la iniciativa innovadora que soluciona el problema o la necesidad. Ello permite evidenciar los grupos de interés, articulados o no, que impactan en el gobierno local en los principales aspectos y promueven o limitan la innovación.

3.2.3. Determinación de elementos esenciales

Al igual que en las experiencias foráneas de innovación en los gobiernos locales, para el Perú, como resultado del estudio de casos, se determinaron los elementos esenciales que definen y caracterizan la innovación en los gobiernos locales y sus distinciones, según la delimitación conceptual de la fase 2, como insumos para la construcción de un modelo de gestión para el desarrollo de la innovación.

CON BASE EN ESTE procedimiento metodológico, y mediante la sistematización de las experiencias revisadas, se propone un modelo de gestión de la innovación que se considera válido para los gobiernos locales del Perú.

2

Definición y categorías de innovación en los gobiernos locales

En este capítulo se presenta la visión proyectada por la literatura existente sobre el tema, se propone un nuevo concepto de innovación en los gobiernos locales y se determinan las categorías que caracterizan a una innovación generada al interior de un gobierno local.

1. La innovación como elemento de desarrollo

Cuando se utiliza el concepto innovación se alude a algo novedoso o único. Para muchos, el término está ligado a la tecnología, la invención y las patentes; sin embargo, la innovación es mucho más que eso. Puede ser un producto nuevo o mejorado, un servicio o un proceso, y puede encontrarse en todos los espacios y las organizaciones: el comercio, la política, el marketing, las instituciones privadas o las organizaciones públicas.

1.1. Evolución del concepto

Existen varias definiciones de innovación conforme el término ha evolucionado a lo largo de la historia. La economía, la capacidad creativa, el incremento y el mayor intercambio de conocimiento han ocasionado que la concepción de la innovación varíe en el tiempo y se utilice como sinónimo de cambio, emprendimiento, industrialización, avance tecnológico, crecimiento económico y ventaja competitiva (concretada en un producto novedoso o

mejorado, un servicio, un proceso o una forma de gestión u organización). Se pueden identificar seis fases en esa evolución.

En una primera fase, como instrumento de cambio, la innovación genera un nuevo conocimiento (novedad) o una nueva idea (invención) que provoca discontinuidad en el proceso y el resultado de la creación, rompe el paradigma del habitual nacimiento y desarrollo de un producto (bienes y/o servicios) o de la configuración de una organización (comunidad y/o mercado) (Pliscoff & Araya, 2012).

En una segunda fase, como instrumento de industrialización, la innovación es ciencia y tecnología aplicadas a los medios y los modos de producción que marca el punto de partida de la revolución industrial. Al respecto, Carlos Marx en sus elementos fundamentales para la crítica de la economía política (*Grundrisse der Kritik der Politischen Ökonomie*), formulados entre 1857 y 1858, resalta la importancia que con el tiempo alcanzará el desarrollo del «maquinismo» en la sociedad, al punto que el motor de la fuerza productiva en el capitalismo dejará de ser la apropiación de la fuerza laboral para pasar a ser la apropiación de la ciencia en general (Büchner, 2005). Al respecto, Adam Smith, en *La riqueza de las naciones* (1776), considera que la invención de nuevas herramientas y máquinas es una forma de aumentar la capacidad productiva y mejorar la manera de llevar a cabo el trabajo. También David Ricardo, en *Principles of Political Economy and Taxation* (1817), señala que los nuevos descubrimientos científicos permiten que con menos hombres se obtenga una mejor y más satisfactoria producción, lo que a su vez causa un aumento en el desempleo (Blas, 2012). Finalmente, las innovaciones industriales generan como consecuencia colateral innovaciones sociales que se manifiestan en cambios demográficos y crecimiento de las ciudades.

En una tercera fase, como instrumento de emprendimiento, la innovación se explica a partir de la teoría de la destrucción creativa, formulada por Werner Sombart pero desarrollada por Joseph Schumpeter en *Capitalismo, socialismo y democracia* (1942), en virtud de la cual los empresarios realizan nuevas combinaciones o innovaciones para ingresar en el mercado provocando un desequilibrio en la economía. Así, se emplea el término innovación para referirse a la acción que se concreta en una creación que va más allá del deseo de cambio o invención en la medida que permite transformar

lo producido y comercializarlo. En ese sentido, como afirman Valencia de Lara y Patlán Pérez:

El modelo económico schumpeteriano logra enlazar la microeconomía con la macroeconomía a través de la unión de la innovación, la comercialización y la creación de empresas con el crecimiento económico (2011: 26).

En una cuarta fase, como instrumento de crecimiento económico, la innovación favorece la prosperidad al desarrollar la capacidad para generar riqueza o valor más que el ahorro, la inversión o la acumulación de capital por su efecto dinamizador y transformador de la actividad productiva al dotarla de eficiencia, eficacia y/o calidad (Llano, 2006).

En una quinta fase, como instrumento de desarrollo tecnológico, la innovación dispara la productividad, como señala Walter B. Wriston:

Toda la Revolución Industrial —dice el Dr. Carver Mead, del California Institute of Technology— aumentó la productividad por un factor de alrededor de 100, [pero] la revolución microelectrónica ya ha aumentado la productividad en la tecnología de base informática por un factor de más de un millón —y aún no se divisa el final (1988/1989: 63-64, citado en Kaplan, 1989: 5).

A partir de las décadas de 1970 y 1980 se inicia la tercera revolución científico-tecnológica que se extiende hasta la actualidad, transformándose en una revolución de la inteligencia que se evidencia en las innovaciones que incorporan las últimas tecnologías en las formas de organización, operación, comercialización, producción y consumo en los campos de la electrónica, la energía nuclear, la informática, la telemática, la cibernética, la biología, la genética, la inteligencia artificial y la robótica, lo que afecta los patrones socioculturales y el modo en el cual las personas y las organizaciones se relacionan (Kaplan, 1989).

Por último, en la sexta fase, como instrumento de competitividad, la innovación en un mundo global, en el que se intensifica la competitividad internacional al punto de transformar las estructuras, las relaciones y el funcionamiento de los mercados, ha reemplazado la tradicional ventaja comparativa de los países basada en la explotación y la exportación de recursos naturales por el mejor desempeño de la capacidad de innovación (Solleiro & Castañón, 2004).

Así, este nuevo modelo se impulsa a través de la gestión del conocimiento, la inversión en investigación y desarrollo, la inversión en educación del capital humano y la formación de redes o conglomerados denominados por Porter (1998) clústers, en los cuales la competitividad depende de la cooperación entre las empresas y demás actores (instituciones públicas, asociaciones comerciales o profesionales, proveedores, universidades y clientes) que intervienen en la cadena de valor de una zona determinada (local, regional o nacional).

Son estos encadenamientos productivos los que permiten movilizar la capacidad creativa de la sociedad y en los que se apoyó Porter (1998) para desarrollar el modelo denominado «diamante de competitividad», que considera la interacción de la demanda, los proveedores, la administración, los recursos, el gobierno y los eventos fortuitos como factores que influyen en la pérdida o la ganancia de la posición competitiva.

El proceso de evolución y enriquecimiento de este concepto brevemente resumido permite entender la innovación como instrumento de cambio, emprendimiento, industrialización, crecimiento económico, avance tecnológico y competitividad (conceptos ligados al desarrollo y la productividad); lo que implica la transformación para obtener como resultado final un producto nuevo o mejorado (este, en sentido amplio, comprende bienes, servicios, procesos, unidades orgánicas, métodos, etc.) que impacta positivamente a los beneficiarios de la innovación; además, los innovadores aumentan sus capacidades y oportunidades y contribuyen al desarrollo personal y comunitario (Formichella, 2011).

1.2. Estudio de la innovación

Los manuales de Frascati, Oslo y Bogotá, promovidos por la OECD, constituyen un esfuerzo internacional por normalizar y estandarizar una metodología para evaluar los avances en ciencia, tecnología e innovación. En junio de 1963, la OECD patrocinó una primera reunión de expertos nacionales en estadísticas de investigación y desarrollo (I+D) que concluyó con la elaboración de una Propuesta de Norma Práctica para Encuestas de Investigación y Desarrollo Experimental, conocida como Manual de Frascati, que contiene directrices, indicadores y estadísticas para monitorear el desarrollo de la I+D (OECD, 2002).

Casi tres décadas después, a partir de 1992, este trabajo se actualizó en el llamado Manual de Oslo, elaborado bajo los auspicios de la OECD y la Comisión Europea (Eurostat), que establece la primera guía para la recolección y la interpretación de datos relativos a la innovación con el fin de que sea un modelo comparativo aplicable a escala internacional. Su última versión se aprobó en 2005 (hubo una previa de 1997), la cual marca un hito al introducir una nueva clasificación de los tipos de innovación suprimiendo el término «tecnológica» como adjetivo a la innovación e incorporando como tipos de innovación los de producto, proceso, organización y mercadotecnia (OECD & Eurostat, 2005).

Paralelamente, en 2000 las instituciones integrantes de la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (Ricyt) culminaron la normalización de indicadores de innovación tecnológica en América Latina, que venían preparando desde años atrás, con la elaboración del llamado Manual de Bogotá, la primera guía exploratoria de la innovación formulada considerando las particularidades socioeconómicas del contexto latinoamericano (Ricyt *et al.*, 2001). Este manual establece pautas para medir el desempeño de la innovación como estrategia de competitividad basada en el desarrollo tecnológico y en una cadena de valor integrada por universidades, laboratorios, agencias estatales y firmas, entre otros actores, que se retroalimenta para generar investigación encaminada a la innovación con el fin de mejorar la productividad, la gestión y la rentabilidad de las empresas.

A partir de estos instrumentos, se establecen distintas definiciones de innovación en función de la orientación social, científica o tecnológica de los autores. Una definición que resume las diferentes acepciones del término es la que considera innovación a todo proceso de generación y aplicación de nuevas ideas capaces de mejorar la operación de las instituciones y elevar el nivel de vida de una sociedad. Así, innovador sería aquel proceso de cambio capaz de generar valor. Un valor que suele traducirse en mayor productividad de los factores (más eficacia y/o calidad) y en un uso más eficiente de los recursos (más eficiencia y/o calidad) (Llano, 2006: 11).

Esta acepción se complementa con la definición del Manual de Oslo que puede abarcar cualquier supuesto, tanto del sector privado como del sector público en sus distintos ámbitos, central, regional o local, y considera la innovación:

... como la introducción de un nuevo o significativamente mejorado producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores (OECD & Eurostat, 2005: 56).

Teniendo en cuenta las definiciones citadas, para efectos de la presente investigación se entiende por innovación la introducción de algo novedoso o significativamente mejorado como resultado de un cambio sustancial en el modo de hacer las cosas para obtener valor social o económico en una organización.

2. Nueva Gestión Pública e innovación en las administraciones públicas

Como se ha visto, la innovación es parte de la historia de la humanidad y está vinculada al desarrollo. A finales de la década de 1970, el uso del término se extendió a la administración pública, considerándose un componente fundamental para emprender reformas y modernización. Esto último entendido como una reacción que intentó cambiar la burocracia del Estado caracterizada por la rigidez del formalismo normativo y procedimental de sus funcionarios; la estructura organizativa jerárquica; y la toma de decisiones centralizada y politizada, que habían generado una creciente insatisfacción de los ciudadanos con la prestación de los bienes y servicios públicos (Petrella, 2007). A fines de esa década, el comportamiento organizacional de la administración pública toma como punto central la práctica de innovaciones en la gestión para transformar la inercia y la ineficiencia de la burocracia (Teofilovic, 2002).

En este contexto se gesta un sentimiento antiburocrático que plantea la necesidad de contar con una NGP consistente en ejecutar modelos de la administración privada que permitan el desarrollo de la libertad creativa y la capacidad de gerenciar el cambio para afrontar los retos y los desafíos socioeconómicos y con ello atender las demandas, los problemas o las necesidades ciudadanas. Se buscaba otorgar a los gerentes públicos herramientas para ejecutar sus tareas en forma flexible, eficiente y transparente, estimulando el liderazgo y la innovación en el sector público (Navas Quintero, 2010). A partir de ese momento, el movimiento de NGP se traduce en dos propuestas claves: la reforma y la modernización del Estado.

2.1. Reforma del Estado

La reforma del Estado busca la renovación administrativa de la burocracia para mejorar el servicio público mediante el fortalecimiento de la gestión pública con base en la innovación. Reforma que se propone como respuesta al entorno económico, político y social cambiante motivado por el triunfo del capitalismo a escala mundial por el derrumbe del comunismo (desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas); el surgimiento del neoliberalismo; los desequilibrios fiscales y las crisis macroeconómicas que obligaron a los Estados, en especial de América Latina, a realizar ajustes estructurales. Estos fueron recortes presupuestales para eliminar el despilfarro en el uso de los recursos públicos, endeudamiento externo para financiar el gasto público (lo que favoreció cambios en la actuación gubernamental encaminada a decisiones costo-eficientes) y reducción del tamaño del aparato estatal a través de la externalización de servicios (*outsourcing*), venta, liquidación, privatización, transferencia o fusión de instituciones y empresas públicas y propiedades del Estado (Cuervo, 2003).

Además, se generalizó la tendencia hacia la democratización que surgió de una crisis de legitimidad y representatividad que impulsó la descentralización y la creación de espacios democráticos plurales y participativos para dejar atrás los regímenes militares y dictatoriales, en especial en América Latina.

2.2. Modernización del Estado

La modernización del Estado, impuesta como tendencia en la década de 1990, emerge por los vertiginosos avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones, la globalización económica (creciente cooperación internacional), la internalización de los problemas del Estado y la competitividad del país que favorecen un clima de negocios atractivo para la inversión, lo que genera la necesidad de los países de ajustarse a estos cambios a través de la puesta en práctica de una gestión por desempeño y la optimización de la calidad de los servicios públicos con una orientación hacia al ciudadano.

Como consecuencia de la reforma y la modernización en la administración pública surge un nuevo tipo de administrador o gerente público:

«... son más tecnócratas que burócratas; su acción se orienta a la solución creativa de los problemas de la administración pública en un entorno de innovación continua y con la ayuda de instrumentos racionales» (Tecco & López, 2005: 4); y la descentralización como política de Estado que permite la transferencia de responsabilidades del Gobierno nacional al gobierno local que empieza a gozar de autonomía. De esta manera, en la esfera pública nace un nuevo actor con capacidad de gestión de recursos y toma de decisiones para solucionar los problemas de los ciudadanos en una circunscripción territorial; hechos que impulsan el desarrollo de la innovación en las administraciones públicas en todo el mundo. Como señala Stark:

... la velocidad del cambio tecnológico, económico y social impone a las instituciones y organizaciones públicas la difícil tarea de mantenerse permanente actualizadas, a riesgo de quedar obsoletas. De allí que el concepto clave para concretar el proceso modernizador en un ambiente globalizado sea el de *innovación*, entendida esta como la *detección, desarrollo y aplicación sistemática de nuevos conceptos, procesos, estructuras y organizaciones al mejoramiento del desempeño futuro* (2001: 165).

La innovación en el sector público es, como afirma Francisco Longo, «... la producción de cambios en los contenidos, estructuras o modos de hacer de las administraciones públicas capaces de crear, en forma significativa, valor público» (2012: 51). Es en la administración pública que, dependiendo de cada contexto, se puede verificar un mayor o un menor crecimiento de la innovación directamente proporcional con el desarrollo de la localidad en la que se lleva a cabo.

3. La innovación en los gobiernos locales

Como se ha indicado, una de las consecuencias de la implantación de la NGP es la descentralización: el Gobierno central deja parte de sus funciones que se transfieren a los gobiernos locales. En ese contexto, acordes con la nueva etapa, surgen iniciativas innovadoras que asumen características propias que definen una forma de innovar en los gobiernos locales.

3.1. La descentralización y la necesidad de innovar en los gobiernos locales

En el marco de la NGP, la innovación se vio impulsada, en especial en América, por los desequilibrios fiscales, la crisis macroeconómica y una tendencia a la democracia; contexto que generó que el Estado abandonase el modelo centralista de gestión de los recursos y la política asistencialista y los transfiriese a los gobiernos subnacionales para acabar con la duplicidad de funciones y la ineficiencia en el manejo de recursos y en la prestación de servicios públicos.

En el modelo centralista, el diseño de políticas y normas nacionales que afectaban a los gobiernos subnacionales en la población dispersa o lejana, en comunidades nativas o indígenas, no consideraba los factores culturales propios del ámbito territorial local o regional ni evaluaba la viabilidad de las normas y las políticas, lo cual aumentaba el descontento en las poblaciones porque dichas propuestas de solución eran consideradas trabas a la gestión eficiente o limitativa de sus derechos. De ahí que se planteara la descentralización como una salida a ese desajuste (Albuquerque, 2004: 165).

El proceso de descentralización hace posible que el Gobierno central se desprenda de parte de sus funciones, competencias y recursos en materia de educación, salud, vivienda, transporte y otros, con el fin de que los gobiernos locales las asuman, dotándolos de autonomía y responsabilidad en la provisión de bienes y servicios públicos de ámbito local.

Así, se produce la reestructuración del Estado, la cual pasa por la redistribución del poder a través de la descentralización fiscal que dota a los gobiernos subnacionales (regionales y locales) de la capacidad de crear y administrar impuestos con el propósito de incrementar sus ingresos y destinarlos a atender las necesidades o los problemas crecientes de la población (Albuquerque, 2004).

Se dota también a los gobiernos locales de la capacidad de gasto, lo que conduce a un reordenamiento territorial y a la planificación del desarrollo local, e impulsa de esta manera el surgimiento de iniciativas innovadoras para responder a los retos de este nuevo escenario.

3.2. Características de la innovación en los gobiernos locales

No son muchos los autores que han estudiado la innovación en el espacio local; no obstante, quienes lo han hecho coinciden en que los gobiernos locales de América Latina son sinónimo de una particular forma de gestión. Al respecto, Cabrero y Carrera señalan: «... la innovación local latinoamericana, en su mayor proporción, puede concebirse como una gran masa de conocimientos, de experiencias y aprendizajes, todavía dispersos, focalizados y escasamente difundidos pese a su enorme riqueza y diversidad» (2008: 4).

3.2.1. Definición

Más allá de la dispersión en que se puede encontrar, la experiencia de innovación en los gobiernos locales en América Latina es la expresión de:

La creatividad de la gestión municipal por intermedio de sus funcionarios para establecer nuevos procedimientos y/o actividades con la finalidad de brindarle una mejor calidad de vida al ciudadano (salud, educación e infraestructura), siendo esta desarrollada en conjunto (ciudadano, gobierno local, organismos no gubernamentales, voluntariado, entre otros) (González, 2010).

Teniendo en cuenta la creatividad de los funcionarios municipales y los objetivos de innovación que persiguen en los gobiernos locales, Cabrero y Carrera ensayan la siguiente definición de innovación:

... la capacidad de un espacio local —visto como un grupo de actores gubernamentales y/o no gubernamentales— para organizar de manera diferente los recursos con que dispone, o desarrolla nuevas tareas, o modificar las estrategias de acción local, todo ello con el fin de atender de mejor manera los problemas públicos que enfrenta dicho espacio local. Es decir, lograr mejores resultados de los que se obtenían anteriormente, ya sea por el uso más eficiente de recursos escasos, o por una mayor eficiencia en los logros alcanzados, y con mayores niveles de legitimidad en la acción pública que emprenden conjuntamente Gobierno y ciudadanía (2008: 19).

Y es la innovación con esas características la que lleva a los gobiernos locales al desarrollo de la comunidad, con o sin recursos, pues como afirma Guillén López:

Si debiera insistirse en un aspecto de la innovación local sería precisamente su demostrada eficacia para la atención de necesidades concretas de las sociedades locales. Incluso, en muchas ocasiones la innovación extiende con claridad sus objetivos más allá de lo material, dirigiéndose hacia un concepto más amplio de las necesidades sociales, incluyendo su carga emotiva. La innovación local puede así responder a objetivos públicos, a través de iniciativas de escala humana, con un enfoque más integral que el abordado por otros ámbitos de gobierno (2008: 12-13).

Además, la innovación en los gobiernos locales genera un impacto significativo sobre los beneficiarios, el cual se entiende como valor público, se traduce en el incremento de la eficiencia, la eficacia y la calidad en el servicio público y logra mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Aún más, Moore (1999) define el valor público como la integración de tres dimensiones: la política, que implica evaluar las expectativas políticas de los beneficiarios de la innovación; la sustantiva, que implica evaluar la eficacia y la efectividad de la propuesta de innovación; y la administrativa, que implica evaluar la viabilidad operativa.

Si bien esta definición evidencia un aspecto importante del contenido del valor público, resulta todavía limitada porque solo responde a la evaluación de las expectativas, es decir, de aquello que espera la población de los gobiernos y que está vinculado con el aspecto emotivo de los ciudadanos (percepciones, preferencias y aspiraciones), que muchas veces dista de lo que realmente necesitan atender; además, el valor público implica eficacia y eficiencia, es decir, que la meta o el objetivo perseguido por el Estado se alinee a la misión de las instituciones, pese a que muchas veces estos se fijan sin considerar criterios técnicos o su alineamiento.

A partir de las definiciones planteadas, el presente estudio asume como definición de valor público en un gobierno local la creación de bienestar en el ámbito local a través de los servicios de su competencia y en respuesta a las necesidades de los ciudadanos de la comunidad, siempre que ellos, individual o colectivamente, estén dispuestos a renunciar a algo para favorecer el interés común.

En el mismo sentido, y como resultado de lo expuesto anteriormente, se propone como concepto de innovación en los gobiernos locales la producción de cambios novedosos en los contenidos, las estructuras o los modos

de obrar en el gobierno local, a cargo de funcionarios municipales, surgida como respuesta a los problemas y las necesidades de los ciudadanos y con valor público por contribuir al desarrollo local.

De esta manera, una iniciativa, una propuesta o una experiencia calificarán como innovación en el gobierno local cuando presenten cuatro características:

- Que la idea sea generada y desarrollada en el gobierno local. El indicador serán el(los) actor(es) (funcionarios) involucrados en la innovación.
- Que la idea produzca cambios en los contenidos, las estructuras o los modos de hacer de la administración municipal, lo que implica que el cambio involucre la creatividad del funcionario que la proponga y lleve a cabo y que este no sea una réplica o una buena práctica. Los indicadores serán el producto, el servicio, el proceso o la tecnología novedosa propuesta y realizada por los actores del gobierno local.
- Que la idea cree valor público, es decir, que esté dirigida específicamente a la atención de necesidades concretas de la población beneficiaria, cuyo indicador será la identificación de la necesidad atendida.
- Que la idea coadyuve al desarrollo local. El indicador será el impacto significativo de la innovación en el gobierno local.

3.2.2. Algunos ejemplos

Conforme a la definición propuesta, se muestran a continuación ejemplos de innovación en gobiernos locales. En primer lugar, la experiencia del Municipio de Junín, en Argentina, con el programa Abuelos Conectados. En respuesta a la problemática de los adultos mayores que viven solos, o que pasan sin compañía la mayor parte del día y que están expuestos a situaciones de riesgo, surge la idea al interior del gobierno local de conectarlos con el municipio a través del teléfono (sea entregando un teléfono móvil o a través del teléfono móvil propio o de un teléfono fijo) con el fin de acompañarlos y advertirles sobre los peligros e incluso atenderlos en el marco del programa a partir de su inscripción.

El programa está a cargo de una lideresa y un equipo formado por la Dirección de Salud y Acción Social, la Dirección de Tercera Edad, el equipo de asistentes sociales y el equipo de trabajo de campo quienes se encargan de atender y llamar a los adultos mayores para preguntarles sobre sus enfermedades y dolencias, si necesitan algo o, simplemente, para escucharlos. Este programa es una nueva forma de cumplir con la labor de servicio que le corresponde al gobierno local con relación a la población vulnerable, específicamente a la tercera edad; por ende, genera valor público y contribuye a mejorar la calidad de vida de los beneficiarios; disminuye las situaciones de emergencia producto de accidentes caseros, depresión o delitos debidos a su vulnerabilidad; beneficia así a un segmento vulnerable muy importante para la comunidad (Gobierno Local de Junín, 2013).

En segundo lugar, la experiencia del Ayuntamiento de Santander, en España, llamada Un Año en Verde: Plan de Concienciación Ciudadana, iniciativa del gobierno local que parte de la identificación de la necesidad de contribuir a la calidad medioambiental de la ciudad y su entorno, evitando la contaminación y los desastres ecológicos en las actividades cotidianas de los vecinos.

El programa impulsa campañas mensuales de sensibilización en la materia, cada una con un público objetivo definido, actividades concretas y novedosas como recolectar el aceite usado en la cocina en envases especialmente acondicionados para ello (el gobierno local entrega envases de material reciclado para la recolección del aceite) y en su mayoría incentivos para el cumplimiento por los ciudadanos. A modo de ejemplo, se citan algunas iniciativas importantes: en junio, Fomenta el Reciclaje; en julio, Cada Sartén, Un Pequeño Desastre; en agosto, mes en el que las playas de Santander están más activas, se realiza una campaña en estas; en septiembre, Septiembre, Tu perro y Tú por una Ciudad Limpia; en octubre, Cómo Disfrutar del Chicle en una Ciudad Limpia...; en abril, Ceda el Cedé, por el reciclaje de CD y DVD; en mayo: De Buena Tinta, por el reciclaje de insumos de impresión, etc.

Estas iniciativas contribuyen al desarrollo local y crean valor público en tanto atienden la necesidad de cuidado del ambiente y del entorno de la ciudad; difunden medidas orientadas a evitar la contaminación, ayudan a mantener limpia y bella la ciudad e involucran a la comunidad en el

cuidado del ambiente fomentando comportamientos que no son habituales, por ejemplo, la eliminación del chicle (Ayuntamiento de Santander, 2013).

3.2.3. Diferenciación del concepto

En este punto resulta necesario distinguir el concepto propuesto de innovación de otras definiciones utilizadas como sinónimos pero que, *stricto sensu*, no son equivalentes, como «idea», «mejora», «buena práctica» o «invento».

Idea es la creación que aún no se concreta en algo tangible y permanece en la mente; mejora es el cambio incremental en alguna actividad, proceso, producto, servicio u organización; buena práctica es una actividad o un proceso que optimiza la gestión o la administración en una organización que se puede replicar o servir de modelo en otra; e invento es el producto o el resultado novedoso de una investigación que puede o no generar un cambio en la sociedad y que podría ser patentado.

La distinción entre innovación y estos conceptos puede tener una graduación si se utilizan como elemento comparativo los criterios de novedad e impacto. Así, cada uno de estos conceptos tiene su propio valor frente a ambos criterios, pero no el suficiente para configurar una innovación (figura 2.1).

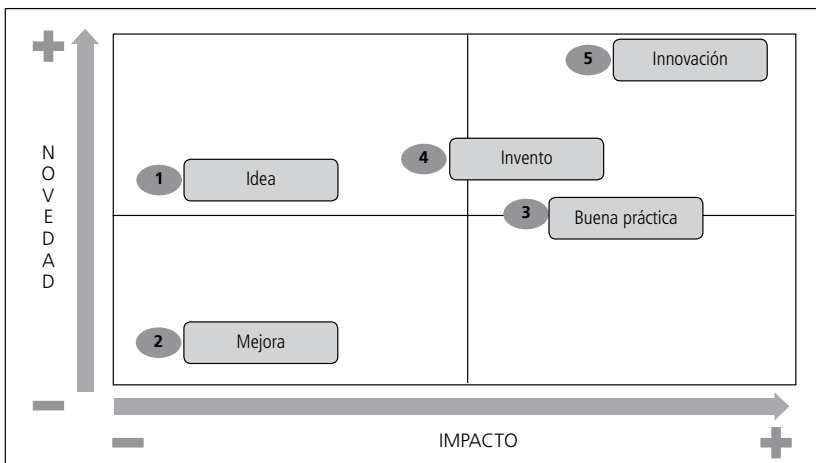


Figura 2.1. Innovación y otros conceptos

Elaboración propia.

La sola idea no es innovación pues, pese a ser novedosa, no genera impacto al no concretarse en la realidad y quedar en el pensamiento. Una mejora no se considera innovación por cuanto es poco novedosa y no produce un impacto significativo. La buena práctica se puede considerar una innovación cuando se aplica por primera vez, pero pierde su impacto y no es lo suficientemente novedosa para llegar a ser una innovación cuando se replica o adapta. Finalmente, el invento no se considera una innovación mientras no genere un cambio sustancial y valor público.

3.3. Cómo se hace innovación en los gobiernos locales

Corresponde ahora determinar cómo se realiza la innovación en los gobiernos locales y qué elementos esenciales intervienen para generar resultados e impacto en la gestión de estos.

3.3.1. Tipos de innovación

Las experiencias prácticas permiten distinguir distintos tipos de innovación en los que podrían reflejarse los gobiernos locales. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) identifica cuatro tipos de innovación: institucional, organizacional, de proceso y conceptual (cuadro 2.1). La especialista Jean Hartley¹, investigadora con vasta experiencia en evaluación de la modernización en los gobiernos locales (Advanced Institute of Management Research, 2013) determina siete tipos de innovación, tres más que los propuestos por la ONU: productos, servicios, procesos, posición, estrategia, gobernanza y retórica (cuadro 2.2). El Manual de Oslo distingue cuatro tipos de innovación: producto, proceso, mercadotecnia y organizacional (cuadro 2.3), los que producen nuevos o mejorados bienes, servicios, métodos organizativos y estrategias de promoción y comunicación.

1. Directora académica de la Warwick Master Public Administration (MPA) del Reino Unido.

Cuadro 2.1. *Tipos de innovación según la Organización de las Naciones Unidas*

| Tipo | Caso |
|---|--|
| Institucional (Renovación o creación de instituciones) | Ayuntamiento de Málaga, España: Escuela de Ciudadanía y Convivencia Institución al interior del gobierno local como un espacio para mejorar y dinamizar la ciudadanía activa, el voluntariado y la convivencia multicultural a través de actividades de formación, investigación, diálogo y encuentro social. Funciona a través de un Grupo Motor formado por 34 entidades sociales de la ciudad, la Universidad de Málaga y ciudadanos independientes (Ayuntamiento de Málaga, 2013). |
| Organizacional (Introducción de nuevos procedimientos de trabajo o técnicas de gestión) | Municipalidad de Boadilla del Monte, España: Telemedicina Pediátrica Como nuevo procedimiento y técnica de gestión de salud ofrece un acceso y un control más eficiente de la salud de los niños en una ciudad con alto índice de natalidad. Permite a los padres realizar consultas en línea, 24 horas al día, a través del portal electrónico institucional del municipio desde cualquier computador (Ayuntamiento de Boadilla del Monte, 2010). |
| Proceso (Introducción de mejoras en la calidad de prestación de servicios) | Municipio de Querétaro, México: Sistema Integral de Seguridad Municipal Una sola plataforma reúne la información generada por las llamadas de emergencia y las monitorea con GPS para conocer su ubicación y atender la ocurrencia, la registra para contrastarla con las denuncias y realiza el seguimiento del desempeño de los mandos involucrados, por indicadores y alertas SMS (InformationWeek Mexico, 2012). |
| Conceptual (Introducción de nuevas formas de gobernanza) | Municipalidad de Rosario, Argentina: creación del Área de Diversidad Sexual mediante ordenanza municipal Constituye el primer espacio institucional público de carácter ejecutivo a escala local en Argentina en el que se diseñan y ejecutan políticas públicas para promover la igualdad y no discriminación hacia lesbianas, <i>gays</i> , bisexuales, travestis, transexuales e intersexuales (Municipalidad de Rosario, 2013). |

Fuente: Alberti & Bertucci, 2006.

Elaboración propia.

Cuadro 2.2. *Tipos de innovación según Jean Hartley*

| Tipo | Caso |
|--|--|
| Productos (Introducción de nuevos productos) | Municipalidad de Bonanza, Nicaragua: Juegos Infantiles Reciclados Construidos para el primer parque municipal del Triángulo Minero Nicaragüense (vasta región de montañas y selvas de difícil acceso) con apoyo del sector privado (minería y grupo de profesionales) y utilizando los residuos sólidos locales y de la actividad minera, diseñados con el aporte directo de los niños para cubrir sus expectativas (Organización de los Estados Americanos <i>et al.</i> , 2013). |
| Servicios (Introducción de nuevas formas de prestación de servicios) | Municipalidad de Bogotá, Colombia: Centro de Atención Móvil a Drogodependientes Nueva forma de prestación del servicio de salud a través de ambulancias que se trasladan a las zonas más vulnerables con psiquiatras, psicólogos, médicos y enfermeros habituados a trabajar en emergencias con adictos para proporcionarles atención integral (McColl, 2013). |
| Procesos (Introducción de nuevas formas de diseño del proceso organizacional) | Ayuntamiento de Barcelona, España: Centro Virtual de Atención al Ciudadano Introduce un nuevo diseño de las áreas de atención a través de la telepresencia, por la que el usuario, de manera gratuita y en horario comercial, puede acceder desde una cabina ubicada en centros comerciales, bibliotecas u oficinas de correos a realizar trámites administrativos sin necesidad de acudir al municipio, puede compartir, firmar e imprimir documentos con el municipio, en tiempo real (Cisco Systems, 2013). |
| Posición (Introducción de nuevo contexto o usuarios) | Concejo local de Todmorden, Reino Unido (UK): Increíbles y Comestibles Agricultura urbana local a través de la cual se pone a disposición 70 espacios públicos de huertos y jardines en los cuales los ciudadanos pueden sembrar verduras, hortalizas, plantas medicinales y frutales con el apoyo de voluntarios a cargo y cuando se cosechan cualquier persona, incluso los turistas, pueden consumirlos de manera gratuita (Fernández Casavedante, 2013). |
| Estrategia (Introducción de nuevas metas o propósitos en la organización) | Municipalidad de Peñalolén, Chile: Ruta Segura Introduce una nueva meta en el gobierno local: combatir la deserción escolar mediante una novedosa forma de vigilancia con los vecinos y los dueños de los negocios cercanos a los colegios de la ciudad (capacitados por el municipio) con el fin de proteger a los estudiantes que se movilizan a pie a la escuela y ayudarlos ante una situación de riesgo o emergencia, para lo cual se ha modificado el mobiliario urbano: aceras, señalización y luminarias (Municipalidad de Peñalolén, 2013). |
| Gobernanza (Introducción de nuevas formas de participación ciudadana e instituciones democráticas) | Concejo de San Francisco, EUA: ImproveSF Plataforma en línea que presenta un canal a través de la red social que permite la participación ciudadana directa y activa en audiencias públicas contribuyendo con ideas creativas desde sus propios hogares y horarios, así como votar por las opiniones que consideran más favorables en la búsqueda de soluciones a los problemas que afectan a la comunidad (ImproveSF, 2013). |
| Retórica (Introducción de nuevos lenguajes y conceptos) | Ayuntamiento de Leganés, España: Parlamento Ciudadano 1.0 Nuevo concepto y lenguaje implantado por el gobierno local para referirse a un nuevo mecanismo de participación ciudadana mediante el cual el municipio, utilizando una aplicación, puede seleccionar e invitar a 1500 vecinos empadronados en la ciudad, mayores de 18 años, de los cuales solo los primeros 358 que confirman asistirán a una sesión donde podrán plantear problemas y debatir temas de interés local ante el alcalde y los concejales (Ayuntamiento de Leganés, 2013). |

Fuente: Hartley, 2005: 28.
Elaboración propia.

Cuadro 2.3. *Tipos de innovación según el Manual de Oslo*

| Tipo | Caso |
|---|---|
| Producto (Introducción de un nuevo o significativamente mejorado bien o servicio) | Municipalidad de Miraflores, Perú: Plaguicida Biológico Nuevo servicio de protección de la flora del gobierno local que consiste en usar insectos de la zona urbana que se mantienen en un laboratorio municipal para combatir a los depredadores que amenazan la flora de la ciudad (Terra, 2012). |
| Proceso (Introducción de un nuevo o significativamente mejorado proceso de organización) | Municipalidad de La Pintana, Chile: Innovación en la Gestión de Residuos Sólidos Erradicación del recojo de residuos de manera desordenada y sin planificación por los recicladores, a través de la capacitación iniciada por la municipalidad. Logró que aumenten sus ingresos, obtengan mejores precios de venta, clasifiquen los desechos adecuadamente y minimicen los riesgos a la salud; además, comprendió entregar triciclos y equipos de protección personal a los alumnos más destacados del curso (Municipalidad de La Pintana, 2013). |
| Mercadotecnia (Nuevo método de comercialización, promoción y comunicación de la organización) | Ayuntamiento de Alcalá, España: AlcalowCost En el marco del Plan de Dinamización Comercial se lanzó una campaña de ofertas y promociones de los productos y los servicios de temporada ofrecidos por los establecimientos comerciales, culturales y turísticos de la ciudad (Ayuntamiento de Alcalá de Henares, 2012). |
| Organizacional (Introducción de nuevo método organizativo) | Municipalidad de La Molina, Perú: BalancedScorecard y Lean Six Sigma Nuevo método organizativo que permite alinear la visión, las actividades y los objetivos del Plan de Desarrollo Concertado; monitorear su cumplimiento; y orientar a la entidad a un enfoque de procesos (Municipalidad de La Molina, 2012). |

Fuente: OECD & Eurostat, 2005.
Elaboración propia.

Las clasificaciones de la ONU y Hartley parten de un supuesto de gobernabilidad democrática que solo resulta aplicable a los países con dicho sistema de gobierno, lo que evidencia un sesgo político, a diferencia de los tipos propuestos por el Manual de Oslo, orientados a los resultados de la aplicación de las iniciativas innovadoras que no responden a un único contexto político. Por ende, es un enfoque más objetivo aplicable a cualquier gestión local, sin que sea relevante e incida en su forma de gobierno.

3.3.2. Formas de innovación

La innovación en los gobiernos locales también puede adoptar diversas formas de implementación, de acuerdo con su grado de cambio y novedad.

Al respecto, Álvarez Falcón (2009) propone la existencia de dos formas: innovación incremental e innovación disruptiva.

La innovación incremental consiste en la introducción de pequeñas modificaciones a los productos a lo largo del tiempo. Es el caso de la experiencia promovida por la Municipalidad de San Borja, Perú, denominada San Borja en Bici, por la cual se diseñó el 2012 el sistema de bicicletas públicas a través del servicio de préstamo de bicicletas a los vecinos, como transporte en reemplazo de los vehículos motorizados; propuesta innovadora que crea valor público como toda propuesta con un componente ecológico y promotor de la salud (Municipalidad de San Borja, 2012). El sistema de bicicleta pública lo adoptó la Municipalidad Metropolitana de Lima, que fue más allá del solo préstamo al vecino y puso en marcha el Programa Educativo de Movilidad Sostenible Bicicole, que entregaba bicicletas a los colegios de diferentes distritos para que se convirtiesen no solo en un vehículo de traslado de los estudiantes a sus centros educativos u hogares, sino también en una herramienta pedagógica que permita trabajar contenidos de seguridad vial, mecánica básica, aprender a manejar, convivencia y ciudadanía con los estudiantes. Además, se proyecta enriquecer la propuesta innovadora con la construcción de ciclovías, instalación de parques y capacitación a los maestros para impulsar su uso (La República, 2013).

A diferencia de la innovación incremental, la innovación disruptiva introduce un nuevo producto que implica una ruptura con lo existente. Este es el caso de la propuesta llevada a cabo en Oakland, EUA, la primera ciudad en emitir una credencial de identificación municipal con la característica de que puede ser utilizada como tarjeta de débito prepagada MasterCard, identificación oficial para los residentes que no cuentan con una y permitir el acceso opcional a servicios y productos financieros seguros; por ejemplo, compras en Internet, por teléfono y en persona, así como retiro de dinero en cajeros, que de otra manera no podrían obtener (ABC 7, 2013). La credencial no es únicamente para indocumentados sino para todo residente que pueda demostrar residencia en Oakland, sin restricción de estatus. La innovación implica un cambio de esquema respecto del estatus de indocumentado pues se convierte en una forma de reconocer dignidad a ciertos derechos por lo que incluso ha generado controversia, no obstante, ha sido aceptada y se viene aplicando (Visión Hispana, 2013).

3.4. Factores que promueven la innovación en los gobiernos locales

La innovación en los gobiernos locales surge en un contexto determinado bajo la influencia de factores que generan las condiciones para que las propuestas innovadoras puedan aplicarse; en ese sentido, un gobierno local abierto a nuevas propuestas y oportunidades con voluntad y aptitud para la innovación tiene más posibilidades de desarrollo que otro cerrado al cambio, con una cultura de rigidez administrativa, pocos recursos o en un contexto político adverso.

En ese ámbito se ha elaborado, a partir de dos autores que han tratado el tema, una relación de los factores que pueden promover o limitar la innovación en un gobierno local (cuadro 2.4). La lista no es taxativa, por cuanto existen muchas más condiciones que pueden facilitar o restringir el desarrollo de la innovación, sin embargo, sirve como un primer acercamiento.

Cuadro 2.4. Factores que promueven la innovación en los gobiernos locales

| Autor | Factores | Descripción |
|--------------|---|--|
| Oscar Oszlak | Modernización y reformas | Procesos de desarrollo y crecimiento que favorecen la generación de iniciativas innovadoras. |
| | Apertura institucional | Vinculación y alianza con otros actores para contar con asistencia técnica, cooperación internacional o asesoría que promueve la creatividad y los nuevos puntos de vista. |
| | Filosofía de la administración | Visión estratégica amplia o restringida que, en cualquiera de ambos casos, puede generar soluciones innovadoras a los problemas. |
| Geoff Mulgan | Gobernanza proinnovación | La innovación es reconocida y apoyada, cuenta con el respaldo permanente de las más altas jerarquías. |
| | Procesos promotores de innovación | Introducción de incentivos y recompensas que fomentan la innovación en los procesos críticos de la institución. |
| | Inversión en innovación | Gasto destinado a financiar iniciativas innovadoras (explorar, formular planes piloto y evaluar ideas). |
| | Políticas de recursos humanos | Implementación de políticas de desarrollo, gestión del conocimiento y cambio cultural para retener el talento y potenciar la creatividad que fomenta la innovación. |
| | Oportunidades y flexibilización de la experimentación | Establecimiento de herramientas para poner a prueba la innovación y realizar ajustes (pilotos, guías, incubadoras y laboratorios) hasta lograr que sea sostenible. |
| | Apoyo al interior del sector público | Identificación del poder de influencia y las alianzas con diversos actores públicos para asegurar el éxito y la sostenibilidad de la propuesta innovadora. |

Fuente: Oszlak, 2003; Mulgan, 2006.

Elaboración propia.

Es necesario distinguir los factores que promueven la innovación de aquellos elementos esenciales que integran una propuesta innovadora para que esta tenga impacto y sea sostenible en el tiempo. Según Rey de Marulanda y Tancredi (2010), entre esos elementos se encuentran que la iniciativa tenga un líder, que se establezcan alianzas, que se involucre a la comunidad, que se integre el conocimiento tradicional existente al nuevo conocimiento de la propuesta innovadora y que la organización del gobierno local esté enfocada al crecimiento de la competitividad y el desarrollo local.

Por otro lado, así como hay factores que promueven la innovación en los gobiernos locales hay otros que la limitan constituyendo obstáculos para su surgimiento (cuadro 2.5).

Los factores responden al entorno que rodea a los gobiernos locales, entre otros, que sean organizaciones con visión estratégica y de desarrollo muy restringido, y que la imagen que proyectan en concordancia con la percepción ciudadana es de ineficiencia y falta de credibilidad, lo que genera una reacción de resistencia al cambio en la población (Oszlak, 2003). Si a ello se suma el gran número de reformas fracasadas o inconclusas a las que se han visto sometidos los funcionarios, con el consiguiente agotamiento y saturación (Ramírez-Alujas, 2010), se puede afirmar que estos, al igual que los factores que limitan la innovación, constituyen una traba al desarrollo local.

Tanto los factores que promueven la innovación en los gobiernos locales como los que la limitan se evidencian en la experiencia de la Municipalidad de Punta Indio, Argentina, con la iniciativa Sistema Municipal de Salud Pública Universal Indio Sano (Liciardi, 2000). El origen de esta propuesta se remonta a la obtención de autonomía por parte del pueblo de Punta Indio y su creación como partido (municipio). El impulsor de esta iniciativa fue el primer intendente municipal, médico de profesión, quien, en su condición de máxima autoridad y líder político desde la campaña electoral, a través de la I Jornada Programática para un Nuevo Municipio, involucró a la población para identificar los problemas de la comunidad. A raíz de ello, se observó que la falta de una adecuada prestación de servicios sanitarios en el nuevo distrito era el problema que causaba mayor preocupación porque la oferta de salud era reducida frente a la demanda de la población. Para una numerosa población, solo un médico concurría

Cuadro 2.5. Factores que limitan la innovación en los gobiernos locales

| Autor | Factores | Descripción |
|--|---|--|
| Cristina Díaz | Político | <ol style="list-style-type: none"> 1) Insuficiente promoción y apoyo a la innovación, falta de voluntad política 2) Dispersión de esfuerzos 3) Insuficiente conocimiento y experiencia 4) Desconfianza en la iniciativa pública 5) Falta de previsión de los problemas y las necesidades de los ciudadanos 6) Actividad pública orientada a intereses políticos que no responden a las necesidades institucionales o de los ciudadanos |
| | Recursos | <ol style="list-style-type: none"> 1) Inadecuada formación profesional de los funcionarios y/o servidores públicos 2) Falta de gestión del conocimiento 3) Falta de disponibilidad de recursos 4) Excesivo control fiscal 5) Ausencia de uso de tecnologías de la información y herramientas de mejora continua 6) Ausencia de un proceso establecido de puesta en marcha de la innovación |
| Sanford Borins | Marco normativo restrictivo | Rigidez normativa y excesiva formalidad que muchas veces generan aversión al riesgo y resistencia en el personal. |
| | Falta de política de incentivos | Ausencia de motivaciones extrínsecas al personal por parte del Estado para promover el diseño y la implementación de iniciativas de innovación, lo que lleva al pesimismo en los funcionarios. |
| | Inercia burocrática | Creencia en que las instituciones públicas funcionan con independencia de las medidas que adopte la gerencia en la gestión y los constantes cambios de autoridades. |
| Carlos Miguel Goiburú | Resistencia al cambio | La incertidumbre y la falta de predictibilidad de la innovación generan resistencia en los funcionarios, pues se exigen mayores responsabilidades y se recargan las labores. |
| | Cultura de gestión estática y cerrada | Premio al cumplimiento normativo como sinónimo de eficiencia, lo cual mantiene el <i>statu quo</i> y castiga las iniciativas innovadoras que no se ciñan a las normas. |
| Norma Correa y Carlos Eduardo Aramburú | Síndrome «Yo lo descubrí» | Excesivo celo por el diseño y el desarrollo de la innovación, además de control riguroso de la acción de los funcionarios, lo que causa rivalidades. |
| | Ausencia de gestión del talento innovador | Incapacidad para retener el personal calificado por la alta rotación y la supuesta «lealtad política» por encima del desempeño funcional. |

Fuente: Díaz, 2002; Borins, 2001; Goiburú, 2007; Correa & Aramburú, 2010.
Elaboración propia.

a Punta Indio tres veces por semana y las consultas debían realizarse en las tres horas que permanecía, además existían dos clínicas privadas y una unidad sanitaria municipal. Llegado al gobierno municipal, el intendente canalizó de manera inmediata la inquietud de la población y se constituyó en líder no solo político sino también de la aplicación de una idea innovadora a través de un programa con dos grandes componentes: incorporación y atención.

El primer componente consistió en la incorporación de la población como parte de la discusión municipal de los problemas de salud local, principalmente a través de los Consejos Vecinales Locales de Salud Municipal. Estos, en conjunto, constituyeron el Consejo Federal Vecinal de Salud, que actuaba como organismo no gubernamental con representación distrital, y funcionaba como instancia descentralizada de atención de la salud y de debate comunitario sobre su gestión. Además, poseían una banca honoraria en el concejo distrital, como cualquier vecino, con voz pero sin voto ni retribución, dado que el municipio no lo reconocía como organismo vinculante sino únicamente asesor.

El segundo componente fue el recién creado Subprograma Municipal de Atención Materno-Infantil, Reducción del Bajo Peso al Nacer, Normalización y Educación Continua para la Salud de la Infancia, Anticipación y Detección de Enfermedades, Vademécum y Laboratorio Municipal Básico, e Historia Clínica Familiar Municipal, entre otros. La piedra angular de este programa era el Subprograma Sistema de Médico y Enfermera de Familia. El programa integral se denominó Sistema Municipal Indio Sano y se formalizó mediante ordenanza municipal. Hasta el momento, la experiencia permite identificar siete factores que promovieron la innovación:

- Las condiciones de la reforma llevada a cabo en el partido al independizarse, y la primera intendencia encabezada por el líder de la iniciativa separatista fueron la base para empezar de cero e impulsar cambios en el nuevo municipio.
- Si bien la innovación se generó al interior del gobierno local, hubo apertura de su parte para incorporar a la comunidad como actor indispensable del proceso.
- La visión del gobierno local de la innovación trascendió la sola prestación de servicios de salud, enfatizando la prevención, o la

atención primaria, y la participación ciudadana, lo cual generaría valor público.

- Se invirtieron los recursos necesarios para aplicar la innovación.
- El esquema de funcionamiento del sistema consideró la incorporación de profesionales capacitados para prestar sus servicios en forma permanente y continua.
- La existencia de un líder y el respaldo de un equipo de gestión de la innovación.
- La innovación se formalizó a través de una norma interna para darle legitimidad. Cabe resaltar que el esquema del sistema responde a un contexto y que el entorno en el que se desarrolló la propuesta determinó que la innovación no fuese sostenible en el tiempo.

En efecto, el intendente municipal, autor de la propuesta, catalizó la presión ciudadana proveniente de una sociedad movilizada con un fin político, y asumió personalmente el rol de líder político para conducir directamente la innovación sin ninguna planificación, por lo que arrastró problemas operativos y de organización (Liciarde, 2000). Por otro lado, los profesionales de salud contratados para los subprogramas no tenían la calificación suficiente para cumplir la labor encomendada, la especialidad requerida era la de médicos generalistas, no obstante, se reconoció que no es fácil encontrar profesionales de esa especialidad (Dianet, 2013).

Asimismo, se pusieron límites a la participación ciudadana por cuanto esta no era tal al ser el vínculo con el municipio solo de voz pero no de voto, por lo que no había ninguna garantía de que su propuesta fuera evaluada y menos acogida. Aun así, «... fue un gran apoyo, primero, para conseguir el gobierno municipal y, luego, un respaldo frente a los prestadores privados de salud, que vieron en riesgo su tradicional oligopolio y se opusieron tenazmente a la implementación de este programa» (Cravacuore, 2003: 15).

Bajo el esquema planteado, la idea para la innovación propuesta por el intendente municipal estuvo orientada a intereses políticos y personales que, si bien respondían al interés ciudadano, no estaban articulados con el desarrollo local sino a obtener un rédito político. El proceso innovador debió considerar el contexto e identificar los pasos a seguir; sin embargo, la innovación la efectuó el intendente municipal apenas asumió el gobierno

para garantizar el éxito político (Cravacuore, 2003), lo que generó problemas operativos y de organización del programa:

- Los profesionales seleccionados para integrar el programa carecían de suficiente conocimiento y experiencia.
- La inercia burocrática estuvo presente durante la aplicación de la innovación en el sentido que se asumió que la sola innovación era garantía de éxito, cuando requería que en los términos del proyecto se desarrollase la garantía de su sostenibilidad.
- El excesivo celo por el diseño y el desarrollo la innovación por el líder de esta, derivado del interés político y personal, dejó de lado la participación ciudadana la cual se convirtió en nominal, bajo el término de asesoría. El gobierno local asumió la potestad de decidir si se escuchaban y aplicaban o no las propuestas de la ciudadanía, y, por ello, se creó una ilusión de participación de la comunidad pese a sus restricciones.
- La falta de alianzas estratégicas con otros actores que podían mostrarse resistentes al cambio y al desarrollo la innovación, como el caso de los prestadores privados de salud, que se vieron amenazados por los nuevos servicios municipales y el empoderamiento de la comunidad.

El resultado fue que, al 2003, los consejos vecinales estaban prácticamente desactivados, lo que debilitaba el programa y hacía insostenible la propuesta innovadora en su integridad.

Como se puede apreciar, la aplicación y el impacto de una propuesta innovadora dependen de los factores que la promueven, los cuales constituyen uno de los pilares que pueden conducir al éxito o al fracaso de la innovación.

3.5. Actores de la innovación en los gobiernos locales

En las últimas décadas, con el avance de la consolidación del proceso de descentralización, los gobiernos locales van transformando su actuación frente a la comunidad para trascender el modelo burocrático de gobernabilidad, conforme a sus funciones básicas: alumbrado, limpieza y seguridad, hacia otras de corte social destinadas al desarrollo local. Ese cambio ha

significado la incorporación de nuevos actores en la política municipal. Como señala Villar:

... por un lado, se ha producido el ingreso a las estructuras municipales de profesionales que tienden a mejorar la racionalidad técnica de los proyectos y, por otro lado, los beneficiarios se han convertido en actores que, con diferentes papeles según los casos, dotan de participación a estas políticas (Cravacuore, 2003).

3.5.1. Origen de la innovación

En ese contexto, de acuerdo con el origen de la innovación, esta se puede calificar como endógena (cuando se desarrolla al interior de la propia organización que la aplica, es decir, cuando los actores son los funcionarios municipales) o exógena (cuando se origina fuera de la organización por lo que los actores externos podrían ser la comunidad, una organización no gubernamental o un organismo internacional, entre otros) (Cravacuore, 2005).

La presente investigación tiene como objeto de estudio las experiencias de innovación endógenas en los gobiernos locales, es decir, las propuestas originadas y desarrolladas en y desde el gobierno local. Ello implica, incluso, que no sean objeto de este estudio aquellas propuestas que hayan sido generadas como aplicación directa de políticas originadas en otra instancia de gobierno.

3.5.2. Perspectivas de la innovación

Considerando que sin actores no se generan propuestas innovadoras, el papel que cumplen estos en el origen de la innovación ha sido objeto de estudio y se han señalado hasta tres perspectivas; como afirma Cravacuore (2002a), estas perspectivas son: de los actores y su poder de cambio, de la dependencia medioambiental, e institucionalista.

La perspectiva de los actores y su poder de cambio es aquella en la cual la innovación se origina en ellos. Existe un líder innovador, con voluntad política y de gestión, que propone un cambio que desequilibra la institución y lo involucra directamente, rompiendo el esquema jerárquico y de responsabilidad. Todo ello motiva la eliminación progresiva de la

ganancia de prestigio y también desalienta al líder o a otros funcionarios de proponer innovaciones. Como se verá más adelante, en el contexto latinoamericano sin la voluntad política de los alcaldes la innovación no camina ni es sostenible.

La perspectiva de la dependencia medioambiental es aquella en la cual la innovación se origina en el entorno y sus requerimientos acordes a los nuevos temas que la sociedad plantea. Entonces, más que propulsor del cambio, el funcionario se transforma en catalizador de este, dados los espacios que los actores no estatales han ido adquiriendo en los procesos de gestión pública. El cambio se gestaría en la población, para ser canalizado en el gobierno local por el funcionario, quien lo impulsa para lograr su supervivencia. Algunos identifican esta perspectiva con la innovación endógena porque es la comunidad o los beneficiarios de los cambios en el gobierno local quienes proponen las innovaciones (si el gobierno local apoya la iniciativa y la pone en marcha).

La perspectiva institucionalista es aquella en la que los actores generan el cambio a partir del grado de correspondencia que guarden con los valores de la organización. La diferencia con la primera perspectiva es que la innovación se da a partir de la existencia de una cultura organizacional innovadora y de valores colectivos que estimulan el desarrollo de la innovación entre sus miembros. Sin embargo, como dicen Cravacuore y otros, «... este es un proceso de larga construcción y particularmente difícil de concretarse en los gobiernos locales, en particular por la brevedad de los períodos de Gobierno y por la alta rotación de sus funcionarios» (2004: 17). Este tipo de innovación está directamente relacionada con las motivaciones trascendentes cuyo detalle se verá más adelante.

De acuerdo con el concepto de innovación construido en el presente estudio, las tres perspectivas evidencian la existencia de innovaciones endógenas por lo que, según su origen, es posible considerar como tales a tres de las experiencias que ya se han citado: Increíbles y Comestibles, Banco de los Niños y las Niñas y La Basura: El Cambio está en Nosotros Mismos.

La primera experiencia (perspectiva de los actores y su poder de cambio) se desarrolló en la localidad de Todmorden, UK. Se trató de una propuesta innovadora, ideada y aplicada con éxito por los funcionarios municipales:

... se señalan 70 espacios públicos donde se pueden cultivar verduras, hortalizas, plantas medicinales y frutales. Posteriormente, un grupo de 300 personas voluntarias se encargan del mantenimiento y cuidado, durante un mínimo de dos mañanas al mes. Cualquier persona, residente o turista, puede servirse cuando llega la hora de la cosecha (Fernández Casavedante, 2013).

El resultado de su puesta en marcha no solo ha sido contar con la cosecha, sino generar un cambio a partir de la propuesta de los actores de la innovación en el gobierno local:

... pues no se trata simplemente del hecho de cultivar verduras colectiva y socialmente sino de articular un discurso sobre la importancia de la agricultura de proximidad, la reconstrucción del vínculo comunitario o la educación ambiental en un contexto de crisis climática y energética (Fernández Casavedante, 2013).

La experiencia del Programa de Producción de Lombricomposta a partir de desechos orgánicos (Surawski, 2003) (perspectiva de la dependencia medioambiental) se llevó a cabo por la Municipalidad de Teocelo, México, en la cual, debido al procesamiento de las cosechas de café, de forma mensual se producía alrededor de ocho toneladas de basura, principalmente de tipo orgánico cuya disposición final significaba un alto costo a una comunidad carente de servicios básicos. Ante este problema, la municipalidad planteó producir con esos desechos fertilizantes naturales para apoyar cultivos alternativos al café, previa organización de un sistema de recolección.

La experiencia del programa La Basura: El Cambio está en Nosotros Mismos... (perspectiva institucionalista) de la Municipalidad de Esquel, Argentina, se generó por la propuesta de tres profesionales de crear una dirección especializada en atender el problema de los residuos sólidos a través de un novedoso sistema de recolección con la participación de la comunidad. El programa partió del «... convencimiento de que la realización de nuestros objetivos era la única vía posible para abordar seriamente el problema de la basura en todas sus dimensiones. Contábamos con más voluntad e ilusión que con conocimientos profundos sobre la recolección selectiva» (Bosch de Boffelli, 2000: 45). Esta no solo es la expresión de una motivación que trasciende el mero cumplimiento de sus funciones sino que también es la identificación con la entidad y el convencimiento de que todos los involucrados en el gobierno local trabajaban por un solo objetivo.

3.5.3. El equipo innovador

Estas, como otras experiencias de innovación en los gobiernos locales encontradas en la literatura, dan cuenta de que en el caso de la innovación endógena los actores de las innovaciones forman un equipo innovador cuya acción lleva la iniciativa a la práctica (figura 2.2).

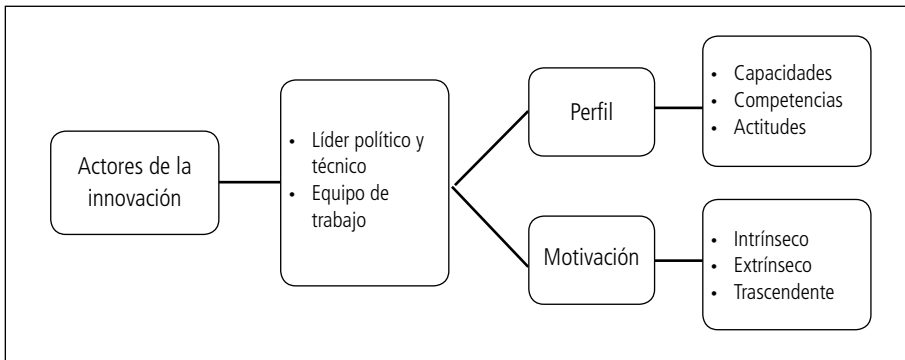


Figura 2.2. Equipo innovador

Fuente: Valencia, 2013.

El equipo innovador está formado por un líder y un equipo de trabajo quienes ejecutan en conjunto la propuesta innovadora. El líder de la innovación puede ser un político, que muchas veces es el alcalde, el presidente o el intendente municipal, o la máxima autoridad del gobierno local, quien brinda el respaldo político necesario para la adopción y la sostenibilidad de la innovación. El líder de gestión de la innovación, que muchas veces es, *stricto sensu*, el innovador, es la persona que genera la idea, la impulsa y la dirige. El líder articula a los equipos de trabajo, la comunidad y los demás actores para hacerla sostenible en el tiempo. Es posible, incluso, que el líder político sea a su vez el líder de gestión.

Según la Cieplán (1999), los equipos de trabajo, o el equipo del cambio, son el núcleo de personas profesionales y/o técnicos que, con convencimiento y mística, promueven, diseñan, llevan adelante y apoyan las acciones técnicas que se requieren a partir de la acción del líder.

Como se aprecia en el esquema presentado (figura 2.2), el perfil del equipo innovador implica suficientes capacidades para innovar, es decir,

se trata de profesionales altamente calificados con experiencia suficiente, competencias, habilidades y actitudes como responsabilidad, honradez, lealtad a los objetivos, perseverancia, tolerancia al error, etc. Asimismo, el equipo innovador debe estar suficientemente motivado para enfrentar las dificultades propias de la implantación de la innovación en el gobierno local sin dejar de creer en la propuesta con probables motivaciones intrínsecas, extrínsecas y trascendentales.

3.5.4. Patrones de solución

Los actores (funcionarios y servidores) de la innovación en los gobiernos locales no actúan de manera independiente del entorno, de ahí que en el origen de la innovación exista una perspectiva medioambiental. Si bien son ellos quienes diseñan, proponen, implementan y hacen sostenible la innovación, muchas veces cuentan con el apoyo y la asesoría de personas naturales o jurídicas, sea para el diseño, el piloto o la puesta en marcha de la innovación. Además, articulan esfuerzos con la comunidad y los diferentes actores involucrados para tejer una red o construir una cadena de valor para el desarrollo local.

Son alianzas con otras instituciones especializadas del sector público o privado y que no desnaturalizan el origen de la innovación sino que coadyuvan a su éxito con base en la cooperación. Las alianzas y las articulaciones con otras instituciones del sector público y del sector privado se reflejan en un mapa de patrones. De acuerdo con lo señalado por Dürsteler (2001), un patrón es una pieza de información que porta la esencia de una solución probada frente a un problema recurrente en cierto contexto y puede ser utilizada de forma repetida ante un mismo problema.

Un patrón se caracteriza por: resolver un problema proponiendo soluciones comprobadas; presentar una solución no de manera obvia, pues requiere integrar muchos elementos usualmente dispersos, al igual que la opinión de diversos actores; describir una relación, las estructuras y los mecanismos de actuación; tener un componente humano significativo, no dependiente solo de la tecnología sino de los actores; y surgir de una de dos formas, sea de acciones individuales o del esfuerzo añadido de muchos miembros de la comunidad que trabajan en cooperación (Welicki, 2006).

Los patrones usualmente se presentan como sistemas y no de manera individual y aislada; sin embargo, cada uno de ellos se conecta, combina y complementa con otro, lo que forma un lenguaje de patrones (Welicki, 2006) producto de la combinación de todos los patrones que contiene el sistema (como un mapa).

Una vez identificados los patrones, es necesario definir un ente coordinador que establezca las bases para asegurar que los proyectos individuales se enmarquen dentro del plan general o global de la comunidad, aportando soluciones concretas para los patrones existentes (Alexander *et al.*, 1975; Alexander, 1979). El ente coordinador es también regulador y fija las normas para la presentación y la ejecución de los proyectos.

En el caso de los gobiernos locales, los mapas de patrones reflejan la relación entre gobierno y comunidad, al integrar las actividades que brindan o dan valor al gobierno local. Entre otros, estos últimos pueden ser alianzas con otras instancias de gobierno, la comunidad y actividades de valor agregado, dentro de los cuales están incluidos los principales actores que interactúan entre sí.

3.6. Gestión del conocimiento en los gobiernos locales

Uno de los elementos que caracterizan a la innovación es la gestión del conocimiento. Para algunos autores «... innovar consiste en obtener beneficios utilizando los recursos del conocimiento» (Céspedes, 2008).

La gestión del conocimiento proporciona las herramientas y los métodos para registrar y documentar el conocimiento a través de la captura, la transferencia, el intercambio y la absorción del que existe en una organización. Se busca así fomentar un ambiente de aprendizaje continuo que desarrolle las capacidades de los recursos humanos, considerados los activos intangibles más valiosos de una organización y destinados a generar nuevos conocimientos o aplicaciones. En el caso del sector público, la gestión del conocimiento en general es incipiente, con mayor incidencia en los gobiernos locales, donde no existe un mandato legal que haga viable este interés. En ese contexto, la gestión del conocimiento se puede definir como:

... el proceso sistemático e integrador de coordinación de las actividades de adquisición, creación, almacenaje y comunicación del conocimiento

tácito y explícito por individuos y grupos con objeto de ser más efectivos y productivos en su trabajo y cumplir los objetivos y metas de la organización (Ponce, 2009).

En relación con este concepto, Canals opina: «... lo que se gestiona en realidad son las condiciones, el entorno y todo lo que hace posible y fomenta dos procesos fundamentales: la creación y la transmisión de conocimiento» (2003: 1). La gestión del conocimiento debe ser versátil, capaz de adaptarse a las modificaciones y los desafíos que le impone ese entorno, y a la forma de operar de las diferentes organizaciones (Santana *et al.*, 2011). En el caso del sector público, específicamente de los gobiernos locales, la gestión de conocimiento está sujeta a regulaciones y normas que representan parámetros que deben respetarse para ejecutarla.

Para que exista gestión del conocimiento es necesario que este sea compartido, lo que se hace a través de grupos de interés, equipos de mejora y círculos de creatividad dentro de las organizaciones, lo que fortalece la espontaneidad y el entusiasmo entre sus miembros. Ese conocimiento ya compartido se transmite mediante medios estructurados, como libros y documentos, y a través de contactos de persona a persona, desde conversaciones hasta un proceso de instrucción. Se debe precisar que en las organizaciones es frecuente que el conocimiento no solo quede registrado en documentos o bases de datos, sino también en rutinas, procesos, prácticas y normas institucionales (Santana *et al.*, 2011). En el sector público, esta última atinencia se desprende de la naturaleza normalizadora de la administración.

Un aspecto relevante del conocimiento es identificar la secuencia del proceso de gestión para comprender su funcionamiento y la interacción entre los recursos; en este sentido, según dos analistas del tema (Peluffo & Catalán, 2002) las fases del ciclo de gestión de conocimiento son:

- Diagnóstico de prácticas habituales para determinar el flujo del conocimiento desde las fuentes de conocimiento hasta el destinatario.
- Definición de objetivos de conocimiento normativo, operativo y estratégico.
- Producción de conocimiento organizacional como base del aprendizaje organizacional que determina el desarrollo de capacidades,

de manera tal que asegure que los productos generados sean capturados y almacenados.

- Almacenaje y actualización, en los que se codifica el conocimiento en bancos, sistemas y diversos medios, además de catalogarlo, depurarlo, limpiarlo y asegurar contenidos; circulación y utilización del conocimiento por los usuarios.
- Medición periódica del desempeño.

Una organización que gestione el conocimiento de acuerdo con estas pautas se puede considerar madura porque se caracteriza por la amplia distribución de la información; un organigrama plano; responsabilidad compartida basada en principios; estructura informal; propensión a asumir riesgos; política de aprendizaje continuo; enfoque multifuncional; organización abierta y flexible al cambio; uso del conocimiento compartido; y cultura organizacional extendida a las redes en las que la organización participa (Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad, 2013). Finalmente, según Santana *et al.*:

... para fomentar el uso del conocimiento, las organizaciones deben tener una cultura que no castigue el error y promueva la innovación; contar con esquemas de incentivos o recompensas para usar el conocimiento a favor de nuevos conocimientos o aplicaciones que generen valor; y promover a través de otras experiencias la replicación del uso del conocimiento en otros ámbitos de la organización (2011: 40).

Un ejemplo de la implementación de la gestión del conocimiento de la innovación en los gobiernos locales lo proporcionan Chile y Argentina, pues en estos países se cuenta con un repositorio de experiencias locales de innovación (banco de experiencias locales innovadoras), las cuales son de pública consulta y constituyen un registro permanente susceptible de ser compartido, transferido y difundido.

3.7. Cultura de la innovación en los gobiernos locales

La cultura de la innovación sienta las bases para construir un modelo de gestión de la innovación en un gobierno local, principal generador de un ambiente (entorno y contexto) que estimula la experimentación constante para crear algo nuevo o mejorarlo de manera significativa, por lo que resulta necesario su estudio para comprender el origen, el desarrollo y la evaluación de la innovación local.

Se ha definido la cultura de diversas maneras a lo largo de la historia. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco por su sigla en inglés) señala que esta es:

... el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales, materiales y afectivos que caracterizan una sociedad o grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, creencias y tradiciones (Molano, 2006: 5).

Según Austin (2000), el entorno y el contexto integran la cultura. El entorno es todo aquello que envuelve al gobierno local por el solo hecho de estar allí, sin examinar el significado que sus componentes o elementos tengan para los ciudadanos; y el contexto cultural es todo aquello que forma parte del medio ambiente o entorno y resulta significativo en la formación y el desarrollo de la cultura de un grupo humano específico.

3.7.1. La importancia de la cultura

En el marco descrito, como grupo social, cada gobierno local tiene sus propias particularidades una de ellas son las manifestaciones culturales, en tanto otorgan a los ciudadanos identidad y expresiones propias (Municipio al Día, 2013). Por tanto, es indispensable incorporar tanto al entorno como al contexto cultural en la gestión de una propuesta innovadora, bajo la premisa de que la única forma de garantizar que esta se implante y sea sostenible es asegurar un ambiente favorable para su desarrollo. Ello es posible porque:

Las culturas son vivas, como los seres humanos. Y, como en ellos, su continuidad no es estática sino dinámica. Aun cuando mantengamos una fuerte lealtad a nuestra identidad cultural, ninguno de nosotros vive en su cultura como lo hacían sus abuelos. Las únicas culturas estáticas son las que ya han desaparecido o han quedado congeladas en los museos (Albó, 2003: 29).

Considerando que la propuesta innovadora impactará directa o indirectamente en la cultura del gobierno local, de acuerdo con el tipo de innovación que se implemente, esta no puede ser impuesta o exigida sino que tiene que ser compatible con las particularidades del gobierno local que forman su identidad cultural; estas particularidades deben ser adaptadas, modeladas, con la propuesta de innovación para hacerlas parte del todo

resultante que es el producto, bien o servicio nuevo o significativamente mejorado. En otras palabras: «... los proyectos deben ser culturalmente aceptables, es decir, comprensibles, acordados y capaces de ser operados y mantenidos por los protagonistas sociales a nivel local y por sus instituciones y organizaciones» (Cernea, 1995: 46). Esto impacta mucho más en el caso de las municipalidades rurales que por sus particularidades tienen una identidad que las distingue de las municipalidades establecidas en la ciudad.

Con el propósito de que la innovación pueda desarrollarse respetando el entorno y el contexto cultural de cada gobierno local es necesario que los funcionarios y servidores a cargo de la innovación cumplan a cabalidad la función pública que les corresponde y para ello la motivación es un elemento clave en la innovación, en especial para generar ideas que den respuesta a las necesidades y los problemas de los ciudadanos.

3.7.2. La motivación del funcionario

Frente a este hecho, en el marco de la NGP, sobre todo en lo relativo a la modernización del Estado, algunos autores han reflexionado respecto de aquellas razones que llevan a los funcionarios a trabajar y qué es lo que consideran satisfacer con dicha labor, como parte de los factores que promueven la innovación. Así, se han desarrollado diversas teorías que en su mayoría provienen del sector privado y parten de la definición de la motivación como aquel impulso que lleva al ser humano a satisfacer sus necesidades. Una de ellas es la denominada antropológica o modelo de Pérez López (referido en Pin & Susaeta, 2003) que señala:

Las necesidades materiales generan motivaciones extrínsecas que consisten en lo que espera recibir el individuo del entorno al actuar. En un gobierno local podrían ser los incentivos (bonos, premiaciones), las recompensas (un buen salario) o el miedo al control de la alta dirección de una entidad a través de la supervisión de la organización (Pin & Susaeta, 2003: 9).

Las necesidades de conocimiento generan motivaciones intrínsecas que el individuo espera experimentar al actuar y que surgen en él mismo. Esta motivación puede expresarse en un gobierno local en la identificación y la lealtad del funcionario con el municipio en el que presta servicios o en su deseo de superación. Las necesidades afectivas generan motivaciones

trascendentes que corresponden a lo que el individuo espera que cambie del entorno al actuar. Esto implica, por ejemplo, la identificación de un funcionario con los objetivos del municipio, su vocación de servicio con la finalidad de lograr atender mejor a los ciudadanos, etc.

En este modelo, cada persona integra las tres motivaciones (extrínsecas, intrínsecas y trascendentes) y una primará sobre la otra cuando actúe en determinada situación. Asimismo, los tres tipos de motivación pueden generar propuestas de innovación del funcionario del gobierno local pues, como señalan Alberti y Bertucci (2006), la innovación, para ser una práctica, requiere de todas las condiciones para ello, con la motivación y la creatividad como elementos clave.

Se puede observar la influencia de la motivación en las decisiones de los funcionarios en el caso del concurso Innovación en la Gestión Municipal, convocado en Chile a partir del año 2000 como una forma de premiar las iniciativas de innovación en los gobiernos locales. Este concurso es una forma de motivación extrínseca para los funcionarios de los gobiernos locales porque brinda la oportunidad de mostrar sus avances y logros; asimismo, el premio, una pasantía a otros gobiernos locales para compartir experiencias, constituye igualmente un incentivo (motivación extrínseca) al punto que, en muchos casos, para la mayoría de los ganadores fue la primera vez que salieron de su ciudad.

Al mismo tiempo, las motivaciones intrínsecas se expresaban en el reconocimiento de cada uno como parte del municipio. Tanto así que, frente a la pregunta «¿Por qué está usted aquí?», en referencia al concurso, la respuesta era «Porque tengo puesta la camiseta municipal» (Torres, 2004: 21). Ello ocurría sin desconocer su deseo de superación y crecimiento personal. Finalmente, eran evidentes sus motivaciones trascendentales cuando los participantes del concurso, sin haber sido premiados aún, una vez organizados con la idea innovadora que propusieron al premio, habían planteado su puesta en marcha por su propia cuenta, motivados por el éxito de los demás y la aplicación exitosa de otras innovaciones (Torres, 2004: 30).

La motivación en el sector público del cual forman parte los gobiernos locales tiene sus particularidades, diferentes de las del sector privado. Por la naturaleza de su labor y la función pública que cumple, corresponde que

un funcionario oriente como tal su actuación al interés público que prima sobre el interés privado en aras del desarrollo local a partir de la aplicación de políticas en materia de salud, educación, vivienda y seguridad, entre otras. Por esta razón, sus motivaciones deben orientarse a generar valor público, sin embargo, considerar unívocamente esa posición es sesgar el análisis, pues es natural que se busque la propia mejora laboral y personal.

Al respecto, Burki y Perry (1998) sostienen que lo expresado puede estar sucediendo porque, pese a la aplicación de las técnicas de la NGP, muchos estudios sobre la burocracia y la administración pública concluyen que ciertas características en las organizaciones públicas parecen ser resistentes a los esfuerzos de reforma, lo que impide reclutar y retener funcionarios altamente calificados y motivados para tener el mejor desempeño posible.

En esta coyuntura, las necesidades de los funcionarios se pueden ver en conflicto si no existen motivaciones generadas por incentivos que refuercen el rol que desempeñan en la función pública, en el marco de la ética pública que debe guiar su actuación. No obstante, la literatura sobre experiencias innovadoras en gestión local en América Latina da cuenta de muchos funcionarios que, con motivaciones intrínsecas o expresión de un interés privado, presentan propuestas innovadoras que coadyuvan al desarrollo local.

Por tanto, no existe una dicotomía entre interés público y privado en el funcionario; por el contrario, coexisten ambos intereses siempre y cuando los principios éticos guíen su actuar como parte de la función pública que les corresponde. En ese caso, al ejercer la función pública es una obligación legal la búsqueda del interés público con el consecuente desarrollo local, a la vez se podría realizar la búsqueda de un provecho propio, un incremento salarial, un reconocimiento público al trabajo, etc., con lo cual se satisfacen las necesidades de la esfera privada.

La ética pública, las motivaciones intrínsecas, extrínsecas y trascendentales en su conjunto hacen que para el funcionario pueda ser más valioso que un incentivo económico o un reconocimiento público por la propuesta innovadora desarrollada, el cumplimiento de las metas y los objetivos de gestión en la organización al atender necesidades o resolver problemas de la comunidad.

Se trata del determinismo normativo, al que alude Longo (2007), que caracteriza a las administraciones públicas y que hace que actúen en función de lo que las normas jurídicas permiten, a diferencia de los actores privados quienes tienen permitido hacer lo que no esté prohibido en las leyes. En ese marco:

... innovar implica alejarse del paradigma tradicional, para asumir una visión más proactiva de su papel; una visión que las mueve a implicarse en la producción de los cambios exigidos por la evolución de los problemas y las demandas sociales. Asumir este papel exige, ante todo, superar una concepción rígida —determinista— de las relaciones entre la norma y el comportamiento de las Administraciones Públicas, según la cual la habilitación de estas para actuar debiera quedar supeditada en todo caso a una exhaustiva y minuciosa estandarización por parte del legislador (2007: 2).

De acuerdo con lo afirmado, pese a algunas actitudes, como pensar «No se puede porque la ley no lo permite», los funcionarios que innovan superan las dificultades para transitar desde lo racional del sistema a proponer nuevos procesos administrativos, denominados en Chile *resquicio legal* (Torres, 2004: 33), con el fin de dar solución y respuesta a los problemas y las necesidades sociales. Ello permite que, en algunos casos, la normativa positiva pueda usarse a favor del cambio como proceso articulador, esto es, «... no se retira de la lógica burocrática ni la devalúa, sino que le aporta en relación de suma positiva» (Torres, 2004: 33).

En esa línea, a un funcionario motivado no lo detiene ni lo paraliza el miedo. Miedo en cuanto al castigo por el error generado por una cuestión intrínseca a la administración pública, como es el límite de la legalidad y la normalización de sus actuaciones, sujetas a control (muchas veces con escasa razonabilidad), lo que genera resistencia tanto a presentar propuestas de innovación por el temor a infringir las normas establecidas (Torres, 2004: 33) como a participar o ser parte de la puesta en práctica de las propuestas de los innovadores. Si a ello se suma el que en los gobiernos locales de menos recursos se deben destinar los escasos fondos a lo estrictamente necesario, la responsabilidad por el error puede desalentar cualquier motivación que se tenga, o cualquier incentivo que se promueva.

Osborne y Plastrik (1998) afirman que el miedo es algo inherente a la mayoría de las culturas con una organización burocrática y que, por ello,

existe resistencia a decir lo que se piensa o experimentar algo nuevo: se tiene miedo de recibir críticas o cometer errores e, incluso, de intentar cambiar lo que produce miedo. Entonces, corresponde a los líderes, que en el caso municipal son los alcaldes o quienes hagan sus veces, asumir la responsabilidad de romper ese ciclo identificando públicamente el temor; poniendo fin a los comportamientos de las autoridades que los generan y perpetúan; observar un comportamiento que sirva de modelo a los empleados; pero sobre todo, hacer conocido lo desconocido, en otras palabras, proporcionar toda la información necesaria en los casos que corresponda para desarrollar la propuesta innovadora con el fin de motivarlos a participar y hacerla sostenible. Pues:

... hay que tomar en cuenta que el gobierno municipal es una organización que no funciona como máquina, sino que es un sistema social compuesto por personas con aptitudes y actitudes específicas que deben ser preparadas para generar dinámicas de aprendizaje (Ibarra-Cortés, 2011: 1394).

Al mismo tiempo es necesario ofrecer al funcionario un entorno seguro y confiable en el que concurran motivaciones extrínsecas que lo incentiven a crear y compartir sus propuestas innovadoras para la mejora de los servicios. En resumen, que sepa que, al ser parte del gobierno local, puede sumarse y participar de las propuestas innovadoras, en otras palabras:

... es también necesario que los sujetos comprendan la lógica de sus propias funciones y tareas como parte de la dinámica general de la organización que integran; que entiendan la vinculación de lo que cada uno de ellos hace con las metas y resultados generales, comprometiéndose con el logro de los mismos. La falta de motivación y compromiso en el sector público tiene que ver con culturas y prácticas organizacionales cuya superación demanda que los niveles de conducción diseñen e implementen políticas innovadoras en materia de recursos humanos (Tecco, 2002: 69).

La motivación hace posible que los funcionarios planteen propuestas innovadoras, las lleven a la práctica o participen de ellas, inclusive en un entorno laboral restrictivo, rompiendo esquemas, venciendo resistencias y orientando la gestión hacia el crecimiento local. Un funcionario motivado puede anticiparse a los problemas e influir en el futuro al identificar las necesidades antes de que se manifiesten en una crisis o desencadenen un conflicto social. Ello es posible a través de la creatividad que ofrece un

abanico de alternativas innovadoras para solucionar el problema o atender la necesidad.

3.7.3. El cambio cultural

Díaz sostiene: «... la comprensión de la innovación es a menudo una virtualidad que puede ser aprehendida, reconocida y valorizada solo si existen actores capaces y dotados de una cultura adecuada» (2002: 28). Es decir, motivados y con capacidad suficiente para adaptar sus iniciativas innovadoras a la realidad del espacio local, con su diversidad y particularidad pueden conseguir el cambio cultural necesario que les permita asegurar la sostenibilidad de la propuesta innovadora. Así:

El factor de éxito que explica que estos funcionarios están en condiciones de dar un salto cualitativo desde el actuar formal y regido por los procedimientos hacia un deambular por la innovación en la búsqueda de nuevas y más eficaces soluciones a las necesidades de la comunidad, está en que ellos se reconocen, se aceptan y valoran a sí mismos como burócratas; no actúan desde el reclamo, lo hacen desde una emoción positiva y por una razón de ser humano: su misión en el trabajo es justamente servir bien a los demás (Torres, 2004: 34).

Por ello, el cambio cultural implica una transformación conjunta de los funcionarios que forman el equipo innovador y la ciudadanía beneficiaria directa o indirecta de la innovación, modificándose los patrones (hábitos, usos y costumbres) y los valores (conceptos, creencias y actividades) como resultado de la aplicación de la innovación. De esta manera, la innovación genera mejores resultados para todos los involucrados, actores y ciudadanos, pues refuerza la conexión entre ambos y puede alinear las actividades del gobierno local con las necesidades de los ciudadanos, a través de redes de servicio unificadas y articuladas pero flexibles o adaptadas a la realidad cultural de cada gobierno local (Ramírez-Alujas, 2011).

En el mismo sentido, involucrar a los ciudadanos y obtener su apoyo y participación en la implantación de la innovación es posible, se podría decir que necesario, por cuanto el éxito de su puesta en marcha dependerá de haberse adaptado la propuesta a la realidad cultural del gobierno local al producir un cambio cultural en ciudadanos beneficiarios y equipo innovador municipal, el cual:

... se trata de personas que tienen una trayectoria en la función pública y, a pesar de ello, no imponen lógicas, pero tampoco se ubican como un miembro más de la comunidad. Ellos crean articulaciones entre la racionalidad legal-técnica y la comunidad, y lo hacen motivados por cumplir su misión de servidor público. Enlazan mundos. La innovación estuvo en su capacidad de procesar las diferentes lógicas que se entrecruzan en la acción (social, técnica, burocrática, política) (Torres, 2004: 35).

Frente a actuaciones como la descrita corresponde a los ciudadanos participar activamente en el cambio. Ante un innovador que, de acuerdo con García Delgado (2003), expresa una concepción de la política local coordinadora y articuladora, más dialogante y negociadora, el vínculo entre gobierno y sociedad civil y las alianzas se afianzan y es la comunidad la que debe involucrarse, sea de manera personal u organizada. En palabras de García Delgado: «Esto supone otra relación público-privada, tanto por el lado de la política económica como por el de la social» (2003: 17).

A modo de resumen, la cultura de la innovación en los gobiernos locales es parte de lo que Bermúdez *et al.* (2009) denominan los activos internos para innovar, aquellas categorías de la innovación que resultan indispensables para que esta se lleve a cabo. Estas tienen que ver, por un lado, con la adaptabilidad de las iniciativas innovadoras a la diversidad de municipios y sus particularidades y, por otro, con el cambio profundo que deberá producirse en los funcionarios que innovan, y, principalmente, los ciudadanos beneficiarios de la innovación con el fin de que participen en forma activa en la implantación y la puesta en marcha de la propuesta.

Si la propuesta innovadora presenta un alto riesgo en términos sociales y la información disponible resulta inadecuada para llegar a una conclusión, Cernea (1995) recomienda experimentar con un piloto o posponer el proyecto hasta subsanar las deficiencias. Incluso señala que con frecuencia puede ser necesario incluir en el proyecto aspectos de información, motivación y educación que ayuden a generar los cambios necesarios en actitudes, comportamiento y organización.

Todo lo señalado hasta aquí se evidencia en el caso de la Municipalidad de Santa Cruz del Quiché, Guatemala, con la experiencia innovadora

Kioscos Digitales con Pertinencia Cultural (GTZ-Desca *et al.*, 2012). Se trata de quioscos de orientación a los usuarios sobre los procedimientos municipales, pero con una particularidad: están diseñados respetando la diversidad cultural de la lengua mayense quiché (*k'iché*) como sustento de su cultura. Tienen aplicación tecnológica audiovisual y pantalla táctil de fácil uso en la cual aparecen dos personajes (Vicente y Elena para romper con el tradicional estereotipo discriminador de María y Juan) con vestimenta típica del lugar, quienes brindan la orientación a los usuarios utilizando un lenguaje sencillo en idioma español y en quiché, lengua materna maya de la mayoría de la población. Además, complementan la atención con una asistente a cargo de suministrar información y ayuda en el llenado de formularios.

Más allá de la innovación desarrollada, es importante conocer el proceso que se llevó a cabo para su puesta en práctica. Durante la fase de diseño se contrató desarrolladores de la propuesta, quienes plantearon todo el aspecto tecnológico, sin embargo, no incluyeron como parte de su propuesta los elementos y las características propias de la lengua quiché, dejando de lado a una gran parte de usuarios y demandantes del servicio, además de generar la duda respecto de la sostenibilidad de su aplicación, es decir, no adaptaron la idea innovadora al entorno y al contexto cultural del gobierno local, por lo cual la iniciativa no resultaba sostenible.

El gobierno local decidió detener y replantear el proyecto a partir de su retroalimentación. Se solicitó el apoyo de funcionarios municipales conocedores de la lengua quiché y las costumbres culturales de la población y se reajustó la propuesta a partir de la inclusión de la cultura en el diseño de la idea innovadora, considerando su contexto y entorno. En la realización se puso especial énfasis en incorporar a los usuarios en el desarrollo de la innovación, a través de una propuesta que consideró la identidad cultural y el lenguaje oriundo y cotidiano de manera amigable y de fácil comprensión. También se incorporó una persona que brindó el apoyo en tiempo real. En pocas palabras, es el respeto tanto de los valores como de los hábitos de los pobladores lo que ha garantizado el éxito de la innovación pues la demanda sigue creciendo en la actualidad.

El éxito de la innovación se debe a los ajustes realizados como consecuencia de la retroalimentación y a la motivación de los funcionarios que

tuvieron un papel relevante. Así, se identifica como motivación intrínseca concretar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos cuya lengua materna es el quiché para superar la discriminación de la que son víctimas, porque todos los trámites municipales figuran en castellano; lo cual se materializa en una propuesta innovadora que desarrolla una estrategia de comunicación que considera los rasgos culturales y utiliza la tecnología para acceder a los trámites municipales que no están en su lengua materna; además de simplificarlos para atraer a los ciudadanos y superar la desconfianza. La motivación extrínseca se expresa en que el gobierno local busque que más vecinos acudan a la comuna para realizar los trámites y los procedimientos municipales, de manera tal que se logre una mayor recaudación de impuestos. Finalmente, la motivación trascendente consiste en que la mayoría de los ciudadanos logre entender los procedimientos municipales en términos de conseguir una mayor cobertura y facilitarles el acceso.

En conclusión, «... para que una sociedad y un individuo sean innovadores, se requiere de un cambio cultural profundo y amplio en el seno de la estructura social y en los actores que la conforman» (Bermúdez *et al.*, 2009: 66). Considerando lo expuesto, la cultura de la innovación fomenta que los funcionarios y los ciudadanos modifiquen sus usos, patrones y valores para adaptarse al nuevo o mejorado servicio municipal, lo que generará valor público con el consecuente desarrollo local, además, como señala Ramírez-Alujas (2011), también se coadyuvará al fortalecimiento de la democracia y a resolver los fallos de las políticas públicas.

3.8. Gestión de la innovación en los gobiernos locales

La innovación asumida como concepto puede ser entendida en términos de resultado o de proceso, según lo propuesto por Peter Drucker (citado por Velasco *et al.*, 2007). De acuerdo con el concepto de innovación que se ha establecido para el presente estudio, la innovación es la producción de cambios novedosos en los contenidos, las estructuras o los modos de hacer en el gobierno local, a cargo de los funcionarios municipales, que surge como respuesta a los problemas y las necesidades de los ciudadanos y que genere valor público, contribuyendo así al desarrollo local.

Como resultado, una innovación refiere al producto de esta (entendido como bien, servicio, proceso y otros, de acuerdo con la clasificación del

Manual de Oslo), diseñado y puesto en marcha en el gobierno local. En el mismo sentido, el desarrollo y la producción de los cambios en los modos de hacer en el gobierno local, que genera valor público y contribuye al desarrollo local, es la innovación entendida como proceso. Conforme a esta precisión, el concepto propuesto contiene los dos elementos: como proceso y como resultado.

Al respecto, Díaz (2012) opina que la innovación «... no se da por casualidad, es un proceso y como tal lleva un orden y requiere de ciertas características», todo lo cual implica la necesidad de gestionar las propuestas innovadoras para garantizar su resultado. Por tanto, la gestión de la innovación es necesaria en un gobierno local, pues «... las innovaciones no pueden introducirse de forma aislada; es importante que formen parte de una estrategia consciente y planificada por parte de las organizaciones» (González *et al.*, 2012: 120).

3.8.1. Modelos de gestión

La Asociación de la Industria Navarra (2008) señala que la gestión de la innovación es la organización y la dirección de los recursos, tanto humanos como económicos, con el fin de aumentar la creación de nuevos conocimientos, la generación de ideas técnicas que permitan obtener nuevos productos, procesos y servicios o mejorar los ya existentes, y la transferencia de esas mismas ideas a las fases de producción, distribución y uso. Por lo cual, gestionar la innovación es llevar a cabo un proceso por el cual se diseña, implementa y pone en marcha una idea innovadora y, para ello, a lo largo de la evolución de la innovación en el mundo se han creado modelos respecto de los cuales numerosos autores han propuesto su propia clasificación.

Algunos de ellos, como Hobday (2005), han realizado un recorrido por la evolución de los modelos de gestión de la innovación clasificándola por generaciones. Así, asumen como primera, la generación del impulso tecnológico con su modelo lineal, hasta llegar a los modelos que generan demanda, los integrados, iterativos y en red.

Velasco y Zamanillo (2008) afirman que cada uno de los modelos trata de mejorar a sus predecesores, subsanar sus debilidades e incorporar nuevos aportes, lo cual ha permitido mejorar las formas de innovar; sin

embargo, ello únicamente ha resultado aplicable al sector privado, dado que en las organizaciones del sector público el desarrollo de la innovación es aún incipiente.

En el caso de los gobiernos locales de América Latina, a diferencia de lo que sucede en Europa y EUA, no se puede aún distinguir con claridad las iniciativas innovadoras de las que no lo son, ni sus repercusiones en el desarrollo local. Sin embargo, en los países en vías de desarrollo la innovación se promueve como política de Estado desde la instancia central a la local, considerando que se conoce la importancia de sus alcances y la necesidad de innovar como base fundamental para aumentar la competitividad del país.

En ese contexto, los modelos que los autores consideran más representativos son: el lineal, el de Marquis y el de Kline (Pérez, 2005). De acuerdo con el modelo lineal, el cambio es un proceso unidireccional que sigue una secuencia de actos: investigación básica y aplicada, desarrollo tecnológico, márketing y lanzamiento tecnológico. El modelo de Marquis establece que la idea innovadora no necesariamente se deriva de la investigación sino que puede surgir de cualquier lugar de la organización; en ese sentido, se plantea la idea con los conocimientos técnicos que puedan ser necesarios, si no son suficientes se puede investigar para resolver los problemas técnicos que pudieran surgir; se plantea un piloto y se aplica desde el diseño, la fabricación y el márketing hasta la puesta en marcha. El modelo de Kline enriquece los modelos anteriores al conectar la ciencia con la tecnología en todas sus etapas las cuales son: idea, diseño básico y aplicado con prototipo, fabricación y puesta en el mercado. En este modelo existe retroalimentación y búsqueda de información en todas las etapas y se conecta esta última con la investigación cuando es necesario. Se debe destacar que en el Perú, según la Norma Técnica Peruana 2011-NTP 732.003, se desarrolla un modelo de I+D+i inspirado en el modelo de Kline.

Finalmente, Kor *et al.* (2007) proponen un modelo de gestión de la innovación como proceso iterativo que consta de tres fases: búsqueda, selección e implementación.

La fase de búsqueda permite explorar y recopilar todas las fuentes de información existentes para obtener conocimientos, ideas, prácticas o tecnología a partir de las cuales se puede generar la innovación, considerando

que estas fuentes de información pueden provenir de usuarios, investigaciones, mercado e instituciones, entre otras fuentes. En la fase de selección es necesario contar con métodos para identificar, analizar y decidir sobre qué información resulta útil para generar una innovación ajustada a los fines y al contexto para su adecuada puesta en práctica. Finalmente, la fase de implementación comprende desde la gestión del conocimiento nuevo y existente para dar solución al problema hasta la adopción de la innovación, puesta en práctica y sostenibilidad de la innovación.

3.8.2. El proceso de modelamiento

Lo expuesto respecto de los modelos para la gestión de la innovación en los gobiernos locales se puede verificar en el caso descrito de Santa Cruz del Quiché, sobre los quioscos digitales con pertinencia cultural. En esa experiencia de innovación, para explicar el modelamiento de la propuesta se ha tomado como referente el modelo iterativo de fases antes descrito, por reunir elementos comunes a los demás modelos reseñados.

Los ciudadanos se encontraban disconformes con el gobierno local por la poca orientación que recibían respecto de los trámites a su cargo pues les representaban pérdida de tiempo y recursos. Frente a ello, el gobierno local recopiló e intercambió información entre los actores (funcionarios municipales y el Programa Municipios para el Desarrollo Local [Promudel] a través de sus asesores) con el fin de generar una propuesta innovadora que mejore la atención y facilite la orientación a los usuarios sobre los trámites de la municipalidad, con claridad, sencillez e inclusión. Para ello se utilizaron los conocimientos tanto de los asesores de Promudel como de los funcionarios municipales. No fue necesaria una investigación a profundidad.

Si bien en un primer momento se determinó la mejora de la atención al usuario a través de un programa simple que pudiera ser digitalizado, gracias a la retroalimentación de la decisión con el área de informática municipal, se optó por incorporar tecnología. Para esto se contrataron desarrolladores quienes presentaron una primera propuesta que no incorporaba elementos de inclusión; se solicitó el apoyo de funcionarios municipales conocedores de la lengua quiché y las costumbres culturales de la población, y se reajustó la propuesta.

Seleccionada y diseñada la propuesta, esta se desarrolló y ejecutó por el equipo innovador. Así, se crearon quioscos físicos y digitales con una aplicación audiovisual inclusiva y amigable para el usuario y con pantalla táctil instalada (cuyo uso no requiere saber leer o escribir), cumpliendo el objetivo de brindar información clara, con un lenguaje amigable e inclusivo (español y quiché) y de fácil comprensión. El financiamiento estuvo a cargo de Promudel, y el desarrollo lo hizo un equipo reconocido formalmente por la municipalidad.

La puesta en marcha de los quioscos de información ciudadana evidenció una mejora en la atención a la población en ambos idiomas, generó confianza y facilitó la gestión, además de crear valor público. Asimismo, ello redundó en el aumento de los ingresos propios y en el espacio interno para hacer públicos los actos de la administración municipal a favor del desarrollo local. En el mismo sentido, los quioscos significaron una muestra de una política pública de gobierno electrónico, reducción de la brecha digital y no discriminación. El equipo a cargo del desarrollo y puesta en marcha de la innovación fue institucionalizado para garantizar su permanencia. El resultado es que, en el caso del quiosco físico, la demanda se mantiene y las consultas se realizan con éxito, hasta por los propios funcionarios municipales. En el caso del quiosco digital existe una mayor demanda de la población por la ampliación de los servicios que brinda, pues podría generar una imagen equivocada de la iniciativa que se viene desarrollando exitosamente.

Este caso permite concluir que es posible aplicar un modelo de gestión a las iniciativas innovadoras que se generen en el gobierno local para garantizar una buena toma de decisiones en el municipio. Sin embargo, resulta muy difícil identificar en una experiencia la aplicación de un único modelo. El modelo iterativo tiene elementos del modelo de Kline que pueden resultar aplicables en muchos casos: siempre hay una idea pero no siempre existe investigación, además, es un proceso secuencial que requiere retroalimentación, entre otros elementos, lo que evidencia que no se puede señalar un modelo puro aplicado a las experiencias de innovación.

También es cierto que, de manera consciente y voluntaria, los gobiernos locales no aplican los diferentes modelos propuestos, sino que en el ejercicio posterior y en el estudio de los casos es que se puede identificar la manera

en la cual cada experiencia se acerca a algún modelo. Para efectos de la presente investigación, no se han ubicado experiencias en la literatura que evidencien lo contrario.

COMO SEÑALAN ALGUNOS AUTORES, la innovación en los gobiernos locales requiere trabajo, tiempo, esfuerzo y planeación. Igualmente, son los actores del propio gobierno local quienes transforman la idea en una innovación para lo cual deben encontrarse suficientemente motivados, con un sistema de recompensas establecido, y modulando la razonabilidad del castigo por el error, con el fin de lograr iniciativas novedosas que califiquen como innovaciones al generar valor público y contribuir al desarrollo local.

A modo de resumen, se pueden mencionar ocho categorías que caracterizan una innovación en gobiernos locales (cuadro 2.6).

Cuadro 2.6. *Categorías que caracterizan una iniciativa innovadora en gobiernos locales*

| | |
|--|---|
| Categoría 1 Concepto | Producción de cambios novedosos en los contenidos, las estructuras o los modos de obrar en el gobierno local, a cargo de los funcionarios municipales, que surge como respuesta a los problemas y las necesidades de los ciudadanos y genera valor público que contribuye al desarrollo local. |
| Categoría 2 Tipos | Hay clasificaciones diversas, sin embargo, la correspondiente al Manual de Oslo (producto, proceso, mercadotecnia y organizacional) es una clasificación técnica orientada a los resultados de la implementación de las iniciativas innovadoras. No responde a un contexto político, es un enfoque más objetivo, aplicable a cualquier gestión local, sin que sea relevante e incida su forma de gobierno. |
| Categoría 3 Factores | Elementos que favorecen o inhiben el diseño y la puesta en marcha de la propuesta innovadora. Entre las que la promueven están los procesos promotores de innovación; la gobernanza por innovación; y las oportunidades de flexibilización y experimentación. Entre las que la limitan están la rigidez normativa y la excesiva formalidad que muchas veces generan aversión al riesgo y resistencia en el personal; la ausencia de motivaciones extrínsecas; y la incapacidad para retener el personal calificado. |
| Categoría 4 Actores | El líder y el equipo diseñan y aplican juntos la propuesta innovadora. |
| Categoría 5 Gestión del conocimiento | Desarrollo de las herramientas y los métodos para registrar y documentar el conocimiento a través de la captura, la transferencia, el intercambio y la absorción del conocimiento existente en una organización, con el fin de fomentar un ambiente de aprendizaje continuo. |
| Categoría 6 Cultura de la innovación | Desarrollo de capacidades, valores y patrones de conducta que generan un nuevo o mejorado servicio municipal, producto de la fusión del conocimiento teórico, moderno y tradicional existente en la organización y con base en la motivación de los agentes innovadores. |
| Categoría 7 Gestión | Inexistencia de un modelo normalizado único para gestionar la innovación a escala local. Hay algunos modelos, como el iterativo, aplicable a las experiencias de innovación analizadas, que comprenden búsqueda e investigación, selección e implementación de la propuesta innovadora pero, en sentido estricto, ninguno se aplica de manera exclusiva. |
| Categoría 8 Alianzas | Cooperación, redes y forma de relacionarse de los actores para aunar esfuerzos y apoyar el diseño y la puesta en práctica de la propuesta innovadora. |

Elaboración propia.

3

Políticas y experiencias de innovación de los gobiernos locales en el ámbito internacional

Definidas las categorías inherentes a la innovación en los gobiernos locales, este capítulo presenta el resultado de la revisión de la literatura concerniente a las experiencias de innovación a escala mundial, las que han sido elegidas considerando que respondan al concepto de innovación en los gobiernos locales.

Los conceptos desarrollados en el capítulo anterior evidencian que la innovación es posible en los gobiernos locales y que va más allá de la aplicación de nuevas tecnologías o de una mejora o una buena práctica en esta instancia de gobierno.

Se pretende probar el concepto de innovación a través de experiencias concretas de innovación en gobiernos locales en todo el mundo (figura 3.1).

Para este efecto se ha elegido tres continentes: Europa, Asia y América; pues Europa y Asia son continentes con países cuyos gobiernos locales han logrado desarrollar políticas de innovación que han sido incorporadas y puestas en práctica a través de diversas experiencias de innovación, y América es un continente diverso, con muchos grados de innovación. Finalmente, los gobiernos locales elegidos, por país y continente, son aquellos que, según la exploración realizada, responden al concepto de innovación planteado.

| | | | | | | | | |
|-----------------------|---------------------------------|-----------------------|-------------------|--|--|--------------------------------|---|---|
| Experiencia | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| Rubro | Centro de innovación | Valladolid+D Adelante | ImproveSF | Los Niños del Ayer trabajando por los Hombres del Mañana | Cambio radical en el enfoque de la Salud Comunal | Banco de los Niños y las Niñas | Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos Domiciliarios | Sistema de Producción y Comercialización de Verduras y Hortalizas Orgánicas en Terrenos Baldíos |
| Gobierno local | Dachong República Popular China | Valladolid España | San Francisco EUA | San Luis Potosí México | Quillota Chile | Cerro Navia Chile | Tapalqué Argentina | Camilo Aldao Argentina |
| País | Asia | Europa | | México | Chile | Chile | Argentina | |
| Continente | Asia | Europa | | | | América | | |

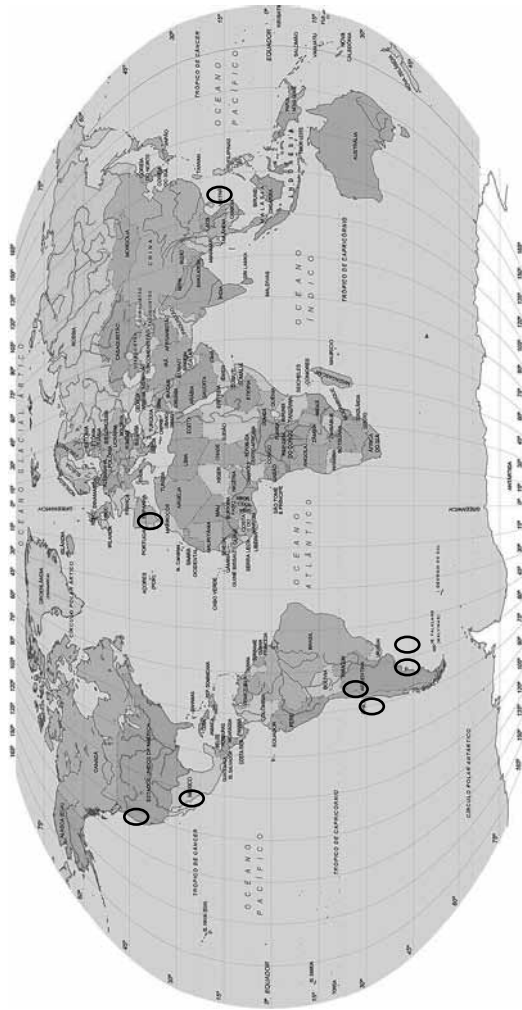


Figura 3.1. Experiencias de innovación en gobiernos locales a escala mundial

Elaboración propia.

A continuación se presentan las experiencias de innovación, las cuales evidencian la aplicación de los conceptos básicos de innovación en los gobiernos locales.

1. China

Cuando se trata de innovación tecnológica se piensa en Asia. Este continente es conocido como la cuna de muchas innovaciones que han revolucionado el mundo, pues, desde la segunda mitad del siglo pasado, la economía de Asia oriental impuso un modelo de desarrollo industrial con enfoque en ciencia y tecnología e impulsó el crecimiento a partir de esas áreas. Se buscaba concentrarse en el desarrollo industrial aprovechando el conocimiento acumulado en los países líderes. Surgió incluso el concepto de Tigres Asiáticos como paradigma de desarrollo económico e innovación.

La innovación es una constante en Asia. Filipinas, por ejemplo, cuenta con un programa de premios denominado Galing Pook (localidad competente), mediante el cual se promueve la innovación por intermedio de iniciativas generadas en la propia localidad, así como resultado de réplicas de programas que hayan sido aplicados en otras áreas del país (Surawski, 2003). Igualmente, China y Japón incorporaron en el 2000 el concepto de innovación como política de Estado y aún hoy, no obstante la crisis mundial, hacen lo posible por mantener el crecimiento económico obtenido. Al 2007, la Unidad de Inteligencia de la revista *The Economist* reconoce a Japón, por su sistema de innovación instaurado y en marcha, como el país más innovador del mundo, a partir de una medición basada en el número de patentes por millón de habitantes. China, por su parte, mantiene un crecimiento acelerado en términos de innovación y sus proyecciones de crecimiento a futuro (The Japan Times, 2007).

Tomando en cuenta este dinamismo, se revisará brevemente la experiencia de innovación en China como representativa del continente asiático.

1.1. La política de innovación en China

Para China, la innovación es más que retórica en la política de ciencia y tecnología. Desde el 2000, el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología

considera como una de sus prioridades la innovación, al incorporar estrategias que tienen como objetivo ser reconocido como país innovador al 2020 pues «... la innovación es un objetivo nacional incorporado localmente en todos los rincones de China» (Arvanitis & Haixiong, 2009: 62).

China reconoce la vinculación entre innovación y gestión del conocimiento, por lo que ha desarrollado una política de captura de talentos al inaugurar el 2011 una Zona Especial de Talentos en la ciudad de Changchun, capital de la provincia de Jilin, como una base de referencia en el ámbito nacional en materia de preparación de talentos innovadores como motor de desarrollo. Se aplica allí el principio denominado «Innovación de Mecanismos», por el cual los especialistas son la fuerza motriz de la innovación científica y tecnológica y el origen de la productividad (Ying, 2012).

La innovación está incorporada normativa y administrativamente en todas las instancias de su organización política. De acuerdo con la Constitución, existen provincias, regiones autónomas y municipios bajo jurisdicción central; las provincias y las regiones autónomas se dividen en prefecturas autónomas, distritos, distritos autónomos y municipios; y los distritos y los distritos autónomos se dividen en cantones, cantones étnicos y poblados. Los cantones y los poblados son las entidades administrativas básicas del país (Embajada de la República Popular China en México, 2012). En ese marco, la referencia a gobiernos locales en China debe entenderse como alusión a la instancia distrital o cantonal, como equivalente a los gobiernos locales de otros países.

Los protagonistas de la innovación en los gobiernos locales en China son las provincias, los municipios, las prefecturas o los distritos que acogen, a través de los funcionarios locales a cargo, las propuestas de los ciudadanos; pues la política de innovación en el ámbito local está planteada de esa manera. El Gobierno central cubre la mayor parte del financiamiento para la investigación básica y los gobiernos locales se encargan de la investigación en tecnología e innovación a través de lo que denominan «estructuras de investigación» (Arvanitis & Haixiong, 2009).

Sobre reconocimientos, premios o concursos de escala local, en 2012 el gobierno municipal de Guangzhou creó el Premio Internacional de Guangzhou para la Innovación Urbana (abreviado como Premio Guangzhou), cuyo

objetivo es reconocer los proyectos que se hayan realizado con éxito en ciudades y gobiernos locales en el plano de la innovación urbana en cinco categorías: servicios públicos; gestión y organización de departamentos públicos; asociaciones y participación ciudadana; Ciudad Inteligente; y Ciudad Sostenible. Este premio está abierto a la participación de ciudades y gobiernos locales de todo el mundo (Metrópolis, 2012).

Sobre programas o redes de innovación en gobiernos locales, el Plan Nacional de Innovación considera como prioridad la innovación en todas las instancias de gobierno, incluyendo la local.

1.2. Experiencias de innovación en los gobiernos locales de China

Entre las experiencias de innovación en los gobiernos locales de China destaca el caso del distrito de Dachong (Arvanitis & Haixiong, 2009), con un Centro de Innovación. Como contexto organizacional se debe considerar que Dachong es un distrito bajo la administración directa del Municipio de Zhongshan ubicado en la provincia de Guangdong. Al 2009, contaba con 28,000 habitantes. Su actividad principal es la producción de muebles de caoba y pantalones (*jeans*) y se le reconoce dentro del país como una ciudad especializada en caoba con más de 300 empresas dedicadas a esta industria. La transformación de la caoba en Dachong es reconocida como «Industria Característica Clave» y goza del interés de las autoridades locales, las cuales le otorgan prioridad. Siguiendo la política de innovación del Gobierno central, que establece como prioridad la creación de centros de investigación o desarrollo en todas las instancias de gobierno, la provincia, como parte de una organización jerarquizada, los ha formado en sus distritos más representativos.

Dachong, como muchos distritos en Guangdong, experimentó un rápido crecimiento durante la década de 1990. A partir del año 2000, los gobiernos locales identificaron que para las empresas (pymes) productoras de muebles de caoba no bastaba con producir y vender, pues la competencia había aumentado, e incluso los productos nuevos eran más difíciles de imitar (práctica muy común en la industria), lo que generó la necesidad de mejorar los productos y las técnicas de producción al igual que especializarse al punto de crear una marca propia, «Hecho en Dachong», como garantía de calidad.

La idea innovadora en este caso es la creación de un espacio denominado Centro de Innovación que sea un apoyo técnico para las pymes productoras de muebles de caoba, en alianza con instancias de investigación que permitan su permanente vigencia tecnológica y de procesos.

Teniendo en cuenta la necesidad identificada, el gobierno local de Dachong creó, en 2001, el Centro de Innovación con inversión propia y el apoyo financiero adicional del Comité Científico de la Ciudad de Zhongshan y de la Oficina de Ciencia y Tecnología de la provincia de Guangdong; con el objetivo de ofrecer apoyo técnico y servicios a las pequeñas y las medianas empresas de la ciudad y generar un vínculo entre el gobierno local, la asociación industrial y las empresas. Se creó, además, una red eficiente entre empresas, universidades y centros de investigación, denominada Sistema de Innovación Técnica.

En este sistema, el Centro de Innovación analiza las dificultades que enfrentan las empresas de muebles de caoba, difunde soluciones técnicas y entrena empleados especializados; organiza sesiones de capacitación, exhibiciones y otras formas de promoción de la más reciente información sobre técnicas y administración; establece relaciones directas con institutos, centros de investigación y especialistas en China; y mejora la cooperación y la comunicación entre las empresas del área de Dachong. El centro ofrece servicios gratis y con costo (Arvanitis & Haixiong, 2009: 66).

El Comité Científico, la Oficina de Control Técnico y la Asociación Comercial de Muebles de Caoba de la ciudad son en la actualidad parte del centro que se ha convertido en un referente para la industria en Dachong. En este caso, el líder real del centro es el gobierno local, que proporciona los fondos y los recursos humanos, y promueve sus programas técnicos (Arvanitis & Haixiong, 2009); es decir, los actores de la innovación son los funcionarios del gobierno local de Dachong.

El Centro de Innovación enfrentó con éxito los principales problemas técnicos de la industria de muebles de caoba:

- El mejoramiento del proceso de secado de la madera utilizada en la fabricación de muebles mediante la adquisición y el desarrollo de un sistema de monitoreo computarizado con el derecho de su uso

por las empresas, previo pago, sistema desarrollado en asociación con el Centro de Investigaciones Energéticas de Guangzhou, perteneciente a la Academia de Ciencias, y que ha permitido a las empresas obtener los certificados necesarios para ingresar a los mercados del norte de China.

- Diseño de nuevos modelos en alianza con el Instituto de Silvicultura del Sur de China, cuyos productos fueron incorporados por las empresas.
- Uso de pinturas menos nocivas para el medio ambiente en alianza con el Instituto de Química y Medio Ambiente de la Universidad de Xian, propuesta para desarrollar una pintura especial para muebles de caoba que permitiría a las empresas de Dachong vender productos ecológicos y reducir el tiempo y los costos de producción.

Además, el centro se concentró en la publicidad para establecer la marca «Hecho en Dachong», mediante el estímulo a las empresas a participar en ferias y exhibiciones comerciales para que la industria de muebles del distrito se convierta en líder en toda China y expanda sus servicios y redes a la pequeña y la mediana industria fuera de la provincia. Razones por las cuales la innovación ha tenido un alto impacto.

Sin embargo, la innovación enfrenta problemas: altos costos de los servicios ofrecidos, persistencia de la copia (por lo que la novedad de los productos con relación al precio se mantiene por muy poco tiempo), los vínculos entre las empresas y el centro son débiles o se utilizan otros canales no directos para llegar a él (por ejemplo, a través de la Asociación de Empresas). No obstante, la industria acepta las actividades que promueve el centro pues la competencia entre empresas se mantiene; por tanto, su sostenibilidad está dada por la persistencia de la necesidad.

2. España

A partir de la reciente crisis financiera que marcó un hito en la historia de Europa, se tuvo la necesidad de tomar acciones de emergencia de innovación pues el continente destinaba cada año únicamente el 0.8 % de su PIB en I+D, mucho menos que EUA y un 1.5 % menos que Japón. Así, la Comisión Europea, apoyada por el Parlamento y el Consejo Europeo, lanzó el 2009, en

el marco de la Estrategia Europa 2020, la iniciativa Unión por la Innovación, con la finalidad de alcanzar el crecimiento sostenible (ecológico), integrador (empleo y productividad) e inteligente (conocimiento e innovación) (Comisión Europea, 1996). Esta iniciativa responde al propósito de convertir a Europa en uno de los principales lugares de desarrollo científico de clase mundial, eliminar las barreras a la innovación y revolucionar la forma de trabajar de los sectores privado y público.

La Unión Europea ha clasificado a los países que la forman, según el grado de innovación desarrollado, como líderes de innovación, seguidores de innovación moderados e innovadores modestos (figura 3.2).

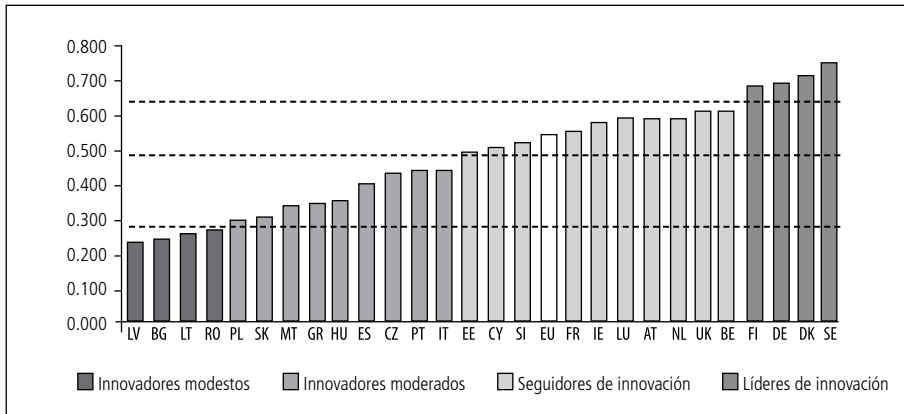


Figura 3.2. Clasificación de países de la Unión Europea por nivel de innovación

Fuente: Innovation Union Scoreboard de la Comisión Europea.

Según esta clasificación, los líderes de la innovación son, en ese orden, Suecia, Dinamarca, Alemania y Finlandia; se considera seguidores de innovación a Bélgica, Reino Unido, Países Bajos, Austria, Luxemburgo, Irlanda, Francia, Eslovenia, Chipre y Estonia; como innovadores moderados se califica a Italia, Portugal, República Checa, España, Hungría, Grecia, Malta, Eslovaquia y Polonia; y como innovadores modestos a Rumania, Lituania, Bulgaria y Letonia.

A pesar de estar ubicada como país de innovación moderada, la experiencia de innovación en los gobiernos locales de España servirá de referente por ser uno de los países europeos con mayor influencia social y cultural en

el Perú, tanto por el pasado histórico como por la comunidad de lenguaje que nos acercan como países.

2.1. La política de innovación en España

De acuerdo con su Constitución Política, España se divide en comunidades autónomas, provincias y municipios, estos últimos son las unidades básicas de organización territorial. Los municipios, denominados ayuntamientos, son un total de 8114. Por ello, las referencias a gobiernos locales españoles aluden a los ayuntamientos, en equivalencia con los gobiernos locales de otros países.

Como afirman Gomá y Blanco, los ayuntamientos experimentaron en los últimos años de la década de 1990 un empoderamiento político, con marcada tendencia al dinamismo y la innovación: «... el ritmo de la innovación de las agendas locales se ha acelerado en los últimos años» (2002: 3). Eso ha ocurrido en espacios como el económico-laboral (promoción del empleo, entre otros), el de bienestar en torno al eje sociosanitario (atención social primaria, salud pública) y el eje sociocultural (educación, cultura, juventud, deportes); así como en el eje urbanístico-territorial (infraestructura, transporte, vivienda, entre otros) y el espacio ambiental. Este avance marca un hito en el desarrollo de los gobiernos locales, que incorporaron en sus planes estratégicos el concepto de innovación ligado a su desarrollo y crecimiento.

Merino (2007) señala que se considera que el municipalismo democrático en España ha demostrado su eficiencia en resultados que evidencian capacidad de gestión de la inversión y el endeudamiento, al lograr amplios objetivos con escasos recursos, pues desde hace muchos años la prioridad ha sido la orientación estratégica y la calidad de la gestión. Si bien la crisis ha generado restricciones presupuestales, lo que ha impactado en las funciones a cargo comprometiendo en muchos casos la eficiencia, ello no ha impedido que la innovación siga presente en los ayuntamientos.

La figura del alcalde es relevante en la gestión del gobierno local y de la innovación, pues: «... destaca la función aglutinadora, impulsora y generadora de confianza que puede desempeñar el liderazgo del alcalde» (Merino, 2007: 240). En muchas ocasiones, este funcionario puede ser el

que cree e impulse, pero en otras solo impulsa o autoriza; mas siempre se constituye en el líder del proyecto innovador.

Así, la innovación, los cambios culturales y los «... compromisos solo son posibles a impulsos de un liderazgo fuerte que contribuye a vencer las inercias, las resistencias y la apatía. Un *compromiso* estratégico formulado por un alcalde fuerte ante la ciudadanía tiene un poderoso efecto movilizador» (Merino, 2007: 241).

En España existe una distinción para los municipios que potencien el modelo I+D+i conocido como premio Ciudades de la Ciencia y la Innovación, lo otorga el Ministerio de Economía y Competitividad y evalúa, entre otros, que determinado modelo esté alineado a los objetivos de la iniciativa Unión por la Innovación (Ministerio de Economía y Competitividad, 2012). El país cuenta también con una red de ciudades de la ciencia y la innovación, conocida con el nombre de Innpulso, que facilita el asesoramiento, el financiamiento y la promoción de proyectos de innovación. Está dirigida especialmente a los ayuntamientos españoles (Innpulso Red de Ciudades de Ciencia e Innovación, 2013).

Por otro lado, el Eusko Jaurlaritza (Gobierno Vasco), la Asociación de Municipios Vascos y las diputaciones forales cuentan con una Agenda de Innovación Local (AIL), que incluye estrategia, metodología, planes y herramientas para la creación de valor público mediante la innovación para provocar un cambio cultural que permita impulsar nuevas formas de gobierno, de concebir y prestar servicios en las administraciones locales (<www.eudel-ail.net>). Esa agenda busca gobiernos locales más transparentes y participativos; mejor organización interna de los ayuntamientos; y atención al ciudadano, al igual que establecer redes entre los ayuntamientos.

Finalmente, aunque no está dirigido especialmente a los gobiernos locales, se cuenta con un Club de Innovación, portal electrónico impulsado por la firma Gate2G (<www.clubdeinnovacion.es>) que constituye el punto de encuentro entre las administraciones públicas y las organizaciones proveedoras de soluciones innovadoras para que puedan difundir las prácticas exitosas de innovación que les han permitido mejorar sus servicios y gestión.

2.2. Experiencias de innovación en los gobiernos locales de España

Como experiencia de innovación se expone la del Ayuntamiento de Valladolid con la Agencia de Innovación y Desarrollo Económico (<www.valladolid.es>). Valladolid está ubicado en el noreste de la Península y es la capital de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Tiene alrededor de 320,000 habitantes y, al 2012, se caracterizaba por poseer uno de los más elevados índices de desarrollo humano. Además del problema de falta de empleo debido a la crisis, los ciudadanos de Valladolid tenían muchas iniciativas y ningún espacio municipal de fácil acceso para canalizarlas. Por ello, se necesitaba que el ayuntamiento ofreciera un espacio de fomento al desarrollo local y la innovación a través de diversos servicios municipales a los ciudadanos en materia de empleo, sostenibilidad y emprendimiento.

¿Cuál fue la idea innovadora? La creación, en 2011, de la Agencia de Innovación y Promoción Económica denominada Valladolid+D Adelante, en el marco del documento de propuestas estratégicas *Valladolid hacia el 2016*, con el objetivo de convertir a la ciudad en «... capital del desarrollo económico sostenible del noroeste peninsular, con proyección europea, asentada en un compromiso colectivo en el fomento de la innovación» (<www.valladolid.es>).

Según el artículo 2 de su reglamento, aprobado en abril de 2012, esta agencia tiene como objetivo:

... fomentar la Innovación como plataforma para generación de proyectos para la diversificación y la sostenibilidad económica de Valladolid, así como motor de iniciativas que favorezcan las oportunidades laborales en nuestra ciudad, la retención y atracción del talento a Valladolid, la implantación de nuevas actividades industriales, comerciales y de servicios y la consolidación y el desarrollo del tejido empresarial local (<www.valladolid.es>).

La agencia pone a disposición de la ciudad cuatro servicios:

- Adelante Empleo, un recurso para canalizar las inquietudes emprendedoras y favorecer la inserción laboral de los ciudadanos.
- Adelante Ideas, con su programa el Banco del Talento, en el cual se estimula la presentación de proyectos y la conexión con entidades

o empresas que los apoyen. Entre otras iniciativas, se ha convocado al premio Retorno de Talentos, que busca incentivar a los nacidos en Valladolid o a residentes que, habiéndose marchado de la ciudad, decidan volver para poner en marcha una iniciativa empresarial; además permite registrar las iniciativas premiadas y las que no lleguen a ponerse en práctica en un banco de ideas que estará a disposición de otros emprendedores.

- Adelante Futuro, un servicio de búsqueda de nuevas inversiones que aporten valor añadido a la ciudad, como Smart Cities y el primer vehículo eléctrico en España, entre otros.
- Adelante Ciudadano, espacio de información municipal que promueve el uso de la administración electrónica.

En 2011, la agencia fue reconocida por el Ministerio de Ciencia e Innovación con el distintivo Ciudad de la Ciencia y la Innovación. Valladolid participó en la firma del Manifiesto por las Ciudades Inteligentes: Innovación para el Progreso, que estableció la Red Española de Ciudades Inteligentes (RECI), una red abierta para propiciar el progreso económico, social y empresarial de las ciudades a través de la innovación y el conocimiento, apoyándose en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

El alcalde, con más de 15 años en el cargo, lidera esta iniciativa con el convencimiento de que el conocimiento y la innovación son los medios para alcanzar el desarrollo local, lo que le ha permitido tener una continuidad en sus acciones en el marco del documento ya mencionado *Valladolid hacia el 2016*. Existe además un equipo que permite el funcionamiento y la sostenibilidad de la agencia que, junto con el alcalde, son los actores de la innovación. El impacto visible de la propuesta es el mayor crecimiento en la tasa de empleo, la creación de empresas y la ejecución de iniciativas ciudadanas innovadoras y emprendedoras.

Un aspecto a resaltar es el que, no obstante que el alcalde asume y hace suyos los proyectos innovadores, el mantenerse en el cargo tantos años es un factor que no se considera saludable para la democracia, además de que no se aprovecha la creatividad de equipos y personas nuevas que podrían aportar a la política innovadora.

3. Estados Unidos de América (EUA)

Para efectos de este estudio, cuando se habla de América se alude al continente que integran América del Norte, América Central y América del Sur. En América del Norte, EUA tiene décadas desarrollando políticas y estrategias de innovación a escala central y local en sus diferentes estados, cada uno con su propio ritmo de avance. En América del Sur se han aplicado en los últimos años políticas de impulso a la innovación en el sector público en todas las instancias de gobierno.

En América, en el contexto de la crisis internacional que los países han enfrentado de mejor manera que en Europa, con excepción de EUA, los logros no se pueden medir con los estándares europeos (donde la innovación como tal tiene décadas de desarrollo), pero el avance en materia de innovación en gobiernos locales se ha reflejado en países como México, Chile y Brasil. En ellos, como producto de la descentralización y la desconcentración de funciones del Gobierno central, los gobiernos locales han superado sus tradicionales roles operativos y asistencialistas para asumir nuevos retos en materias tan difíciles como salud, educación e inversiones, entre otras; lo que los ha llevado a intervenir y construir nuevos espacios de acción pública en ámbitos que anteriormente no habían sido de su competencia (Cabrero, 2004).

Así, «... las innovaciones que tienen lugar en América Latina se enmarcan en un ambiente institucional nuevo, ofrecido por los procesos de democratización y descentralización que cursan los países de la región, que favorecería el surgimiento de reformas espontáneas en las localidades (Campbell, 1997)» (SUR & Cebem, 1999: 9). La innovación va más allá de un cambio institucional, ampliándose, a escala local, a más formas de innovación: «... aspectos más específicos que los cambios operados en el ámbito institucional, tales como la introducción de nuevas tecnologías, métodos de planificación, gestión e innovación a nivel local, han de consignarse como innovaciones» (SUR & Cebem, 1999: 9).

En la actualidad, algunos países cuentan ya con bancos de experiencias de innovación en gobiernos locales o han incorporado incentivos a la innovación que surge de los propios funcionarios del gobierno local e, incluso, se estudia el tema; sin embargo, otros países no han experimentado

avance alguno. Esa disparidad hace que muchas veces el intercambio de experiencias entre países se vea limitado.

En este contexto, se presentan a continuación las experiencias de innovación en EUA, México, Chile y Argentina, como ejemplos de lo que se ha logrado en América en innovación entre los gobiernos locales.

3.1. La política de innovación en EUA

En EUA, el modelo de desarrollo y competitividad del país se basa en la innovación a través de la investigación y la asociación público-privada.

En términos administrativos, el país está organizado como un gobierno federal, cuenta por tanto con una estructura administrativa dividida en tres instancias: nacional, estatal y local; en este último caso como resultado de una subdivisión en unidades territoriales menores: ciudades, pueblos, aldeas o condados. También los condados pueden agruparse formando ciudades-condados y áreas metropolitanas (Flores García, 2008). A partir del siglo XIX, por vía legislativa y constitucional, se otorgan garantías legales en materia de autonomía local, lo que ha ocasionado que al interior de cada uno de los 50 estados se generen regímenes legales institucionales locales heterogéneos (Sellers, 2008). El gobierno local presta servicios públicos esenciales de seguridad, saneamiento, mantenimiento y limpieza de calles, transporte y control de animales; los gobiernos locales mayores también proveen vivienda y salud y administran programas financiados por el gobierno federal. Se debe destacar que existen distritos especiales creados para cumplir un propósito como prevenir emergencias, transporte, educación, suministro de agua y conservación de recursos naturales entre otros (Arnold, 2004). En ese orden, para efectos de la presente investigación el objeto de estudio a escala local son las iniciativas innovadoras de los funcionarios de los municipios de las ciudades.

La innovación se considera una política de Estado conforme a la cual el Gobierno nacional brinda apoyo económico y técnico a los estados federales y los gobiernos locales para generar iniciativas innovadoras (U. S. Department of Commerce, 2012). Una muestra de ello es la campaña «Educar para Innovar», diseñada con el fin de mejorar la participación y el desempeño de los estudiantes en ciencia, tecnología, ingeniería y matemá-

ticas (STEM). Esta campaña, que incluye la realización de actividades que buscan llamar la atención sobre la importancia de la innovación para el desarrollo, es el resultado de la suma de esfuerzos entre el Gobierno federal y compañías, fundaciones, organizaciones sin fines de lucro y sociedades de ciencia e ingeniería (White House, 2012).

En el sector privado, la innovación que ha tenido mayor impacto es la tecnológica y organizacional. A modo de ejemplo, en la actualidad la compañía Pegasus Global Holdings está construyendo, bajo el concepto de Smart City, una ciudad que servirá como laboratorio (piloto) en el uso de nueva tecnología para mejorar los servicios y el entorno. Está ubicada en el desierto de Nuevo México y ocupa un área de 32.2 kilómetros cuadrados, espacio en el que se pondrán en práctica los últimos avances técnicos con energías que provienen de fuentes limpias no contaminantes al igual que infraestructura inalámbrica para instalar allí un centro de innovación, pruebas y análisis (Bejerano, 2011).

En el sector público, en el marco de la estrategia de gobierno abierto emprendida por la actual presidencia, se ha instaurado una Galería de Innovaciones en el portal de la Casa Blanca. Se muestran ahí las mejores iniciativas innovadoras a través de videos, con una breve descripción e información de contacto llevada a cabo por funcionarios, lo cual facilita el intercambio técnico y de ideas entre entidades del sector público (instancia federal) y contribuye a la colaboración entre entidades a través de personal especializado. Este ejemplo se ha imitado a escala local al convocar a asesores de innovación o jefes de tecnología para que asuman el liderazgo en la promoción del cambio y la mejora de la eficacia y la eficiencia en la gestión gubernamental (Ramírez-Alujas, 2010).

Si bien es cierto que los funcionarios del gobierno local son los principales agentes generadores de iniciativas innovadoras públicas, por lo general, para su aplicación y sostenibilidad se cuenta con el apoyo de la comunidad, empresarios, colegios profesionales, departamentos de investigación de universidades, organismos no gubernamentales y la sociedad civil organizada; lo que en algunos casos lleva a formar clústers o cadenas productivas locales, definidas por Michael Porter como aquella concentración territorial de empresas e instituciones vinculadas entre sí y que alcanzan éxitos competitivos (Masiá *et al.*, 2003).

Silicon Valley, en California, es un ejemplo de clúster tecnológico. Se caracteriza por la concentración de industrias dedicadas a microelectrónica, semiconductores, redes de ordenadores, *hardware*, *software* y biotecnología, que se ha desarrollado gracias a las alianzas con las universidades de Stanford, U. C. Berkeley y U. C. San Francisco, ubicadas en la zona, que son una fuente permanente de innovación y le dan sostenibilidad, además de fomentar políticas para atraer y retener al personal científico y empresarial más calificado del mundo (Lam, 2002). Si bien dicha iniciativa innovadora no fue generada por funcionarios del gobierno local y, por ende, no es objeto de estudio para este texto, es importante precisar que es posible que una iniciativa surja al interior del gobierno local y que su desarrollo y sostenibilidad dependen de las alianzas con otras instituciones del sector público o privado.

En 2011, como parte de la iniciativa del presidente Obama denominada «Ganando el Futuro», se crea el programa de la Casa Blanca Campeones del Cambio, que en la categoría de innovadores locales reconoce a diversos funcionarios de gobiernos locales por su contribución a un gobierno más abierto e innovador a través del emprendimiento².

Existen en EUA distintos y numerosos reconocimientos a la innovación local, los tres más destacados son:

- Premio a la Innovación en el gobierno local de Minnesota, promovido por la Escuela de Asuntos Públicos Humphrey de la Universidad de Minnesota, con el auspicio de la Asociación de Condados
2. Así, en 2012 se ha reconocido, entre otros, a Mary Bunting, City Manager de la ciudad de Hampton, Virginia; Phil Bertolini, Deputy County Executive / Chief Innovation Officer (CIO) del condado de Oakland, Michigan; Adel Obeid, CIO de la ciudad de Philadelphia, Pennsylvania; Michael Flores, Analysis Director de la ciudad de Nueva York, Nueva York; Carolyn How, CIO de la ciudad de Fresno, California; Michele Hovet, Deputy City Manager / Former CIO de la ciudad de Arvada, Denver, Colorado; Nigel Jacob y Chris Osgood, Co-Chairs Mayor's Office of New Urban Mechanics, Boston, Massachusetts; Doug Matthews, Chief Communications Director, Austin, Texas; Jay Nath, CIO de la ciudad de San Francisco, California; John Tolva, Chief Technology Officer de la ciudad de Chicago, Illinois; Ted Smith, Chief, Economic Growth and Innovation de la ciudad de Louisville Metro, Kentucky; y Rob White, Director of Economic Development de la ciudad de Livermore, California.

de Minnesota, la Liga de Ciudades de Minnesota, la Asociación de Consejos Escolares de Minnesota e InCommons (Universidad de Minnesota, 2013), que reconoce las formas creativas y las distintas maneras de actuar de ciudades, condados y escuelas de este estado que permiten a la ciudad ser un lugar mejor para vivir, lo cual se refleja en resultados como la mejora de los servicios locales.

- Premio J. Robert Havlick para la Innovación en el Gobierno Local, creado en honor a Bob Havlick, fundador del Grupo de Innovación, hoy Alianza por la Innovación con el eslogan «Transformando el gobierno local», que cuenta con el apoyo de la Universidad del Estado de Arizona y la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados, cuyo objetivo es reconocer las iniciativas creativas que doten a la organización de una eficaz prestación de servicios y generen un impacto positivo para la comunidad (Alliance for Innovation, 2013).
- Premio a las innovaciones para las instancias federales, estatales y locales de gobierno otorgado por el Centro Ash para la Gobernanza Democrática e Innovación, de la Escuela Kennedy de Gobierno de la Universidad de Harvard, con la Fundación Ford, que desde 1985 ha otorgado más de US\$ 20 millones en subvenciones a los ganadores y reconocido a más de 500 innovaciones gubernamentales (Gobierno de Nueva York, 2012).

3.2. Experiencias de innovación en los gobiernos locales de EUA

Como experiencia de innovación en los gobiernos locales de EUA destaca el caso de la ciudad de San Francisco con el programa ImproveSF, que se resume brevemente. San Francisco es una ciudad del estado de California que cuenta con más de 800,000 habitantes y, según la Oficina del Alcalde de San Francisco, al 2013 era sede de más de 1800 empresas especializadas en tecnología.

¿Qué problema o necesidad se presentó? En el mundo globalizado, con Internet y correo electrónico los ciudadanos no pueden comunicarse con el gobierno local al que pertenecen de manera rápida y ágil para plantearle las ideas creativas que pudieran tener relacionadas con los problemas de la ciudad.

¿Qué idea innovadora surgió? La creación de un portal electrónico que sirva de repositorio para facilitar la colaboración, la comunicación y el intercambio fluido de ideas entre los ciudadanos y el gobierno municipal, en la búsqueda conjunta de soluciones a los problemas públicos locales.

¿Cómo fue el desarrollo de la propuesta innovadora? ImproveSF es una plataforma en línea al estilo de una red social que permite a los miembros de la comunidad de San Francisco participar en audiencias públicas y contribuir, desde sus propios hogares y horarios, con ideas creativas y votar por sus favoritos en la búsqueda de soluciones a los problemas que afectan a la comunidad, lo que contribuye a la eficacia en el trabajo del gobierno. Además, las mejores ideas se llevan a la práctica y se valoran con un puntaje, lo que permite que los ciudadanos se hagan merecedores de premios en la tienda virtual de recompensas que figura en el portal (ImproveSF, 2013).

¿Quiénes son los actores de esta propuesta? El liderazgo y la preocupación del alcalde de San Francisco, Edwin M. Lee, por el desarrollo de la innovación se pone en evidencia en una de sus tres prioridades de gobierno: creación de empleo, innovación gubernamental y crecimiento económico inteligente (<www.sfciti.com>). Asimismo, se ha declarado octubre como el Mes de la Innovación, se ha elaborado la Agenda de Innovación de la ciudad y designado un director general de Innovación Municipal (Meeting of the Minds, 2013).

¿Cuál ha sido el impacto de esta innovación? La iniciativa ha permitido avanzar en un gobierno abierto (gobierno electrónico), ampliar los alcances y los beneficios del gobierno a más ciudadanos, y consolidar una democracia más participativa e inclusiva, al punto que los vecinos colaboran a través de soluciones creativas a los problemas de su comunidad. Como toda iniciativa de gobierno local, para su sostenibilidad es necesaria la asignación de un presupuesto y contar con el apoyo político de las autoridades de turno, sin lo cual no son posibles su sostenibilidad ni crecimiento.

4. México

La historia mexicana respecto del sistema gubernamental se ha caracterizado por el centralismo (en especial después de la revolución); sin

embargo, «... desde la segunda mitad del siglo XX, la mística innovadora del gobierno local mexicano ha despuntado gratamente configurando un contexto descentralizador como resultado de las prácticas exitosas de la acción pública local, redundando enormemente en una descentralización impulsada desde abajo hacia arriba» (González Padilla, 2010: 15-16). Así, se han esforzado por fortalecer sus capacidades y diseñar prácticas innovadoras para el desarrollo local con el fin de mejorar las condiciones de la vida diaria de sus ciudadanos, lo que se ha logrado como resultado de una serie de reformas constitucionales, con el resultado de un mayor protagonismo y responsabilidad en el sistema político del país (González Padilla, 2010).

En este contexto, Surawski (2003) señala que México realiza esfuerzos para promover la generación de iniciativas innovadoras en los gobiernos locales a través de la creación de premios para distinguir a aquellos gobiernos locales que enfrentan sus problemas mediante prácticas gubernamentales exitosas en favor del ciudadano. No obstante, para algunos autores, México requiere de aún más reformas, dado que el despliegue de capacidades orientadas a la innovación, por ende a la atención de las necesidades sociales, es limitada, lo que demanda que para cada caso se tenga que determinar cuáles son las necesidades prioritarias que se deben atender, cuando lo idóneo sería que todas las necesidades sin excepción lo fuesen.

4.1. La política de innovación en México

Los Estados Unidos Mexicanos están integrados por 32 estados federativos, cada uno de los cuales cuenta con su respectiva capital, gobiernos estatales y gobiernos locales. Los municipios se dividen en cabecera, delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas, con la denominación, la extensión y los límites que se establezcan en la Ley Orgánica Municipal.

Una de las características de los gobiernos locales mexicanos es que con la descentralización se instaura un nuevo tipo de liderazgo, el del alcalde, que deja de lado la rigidez de la estructura jerárquica en la administración pública y promueve la creación de equipos de trabajo integrados por el gobierno y la ciudadanía; en el mismo sentido, se establecen mecanismos que propician la permanente interacción entre los actores gubernamentales y no gubernamentales (Cabrero, 2004).

Cabrero también señala que en México la promoción de un premio a las buenas prácticas del gobierno local se vislumbró como una estrategia para abrir campo a las experiencias de innovación municipal que surgían en el país; con ello se despertaba el interés de los diversos observadores y se comprometía de forma pública a los actores, gubernamentales y no gubernamentales, a que participaran en este tipo de prácticas haciéndolos responsables frente a los observadores externos como forma de contribuir a la consolidación de las innovaciones.

En ese marco, en 2001, con el aliento del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), surgió el premio Gobierno y Gestión Local como un estímulo para aquellos municipios que desarrollasen prácticas gubernamentales exitosas y que hubiesen efectuado programas en coordinación con la ciudadanía, o emprendido un esfuerzo de carácter intermunicipal (Surawski, 2003). El objetivo del premio es:

... reconocer y difundir el mérito de las más destacadas iniciativas y experiencias que innoven el gobierno local, mejoren los recursos, administración y calidad de servicios y funciones públicas, estimulen la cooperación y coordinación intergubernamental, promuevan el desarrollo social, económico y ambiental o que consoliden la participación ciudadana y calidad de la democracia municipal (CIDE, 2007).

México no cuenta con un banco de experiencias locales, sin embargo, las experiencias ganadoras del premio Gobierno y Gestión Local han sido recogidas en diversas publicaciones realizadas a lo largo de los años. El Observatorio Latinoamericano de la Innovación Local refiere en su portal electrónico institucional que se han publicado 2998 experiencias de innovación ejecutadas por los gobiernos locales en México, aunque no sean de fácil acceso.

A escala federal se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual establece los objetivos nacionales, las estrategias generales y las prioridades de desarrollo que rigen la acción del gobierno con la finalidad de que el país tenga un rumbo y una dirección claros. Para instrumentar esta estrategia, este plan establece que es necesario adoptar líneas de política entre las cuales están el fomento y la aplicación de recursos públicos (inversión) para la innovación y la descentralización de las actividades científicas, tecnológicas y de innovación con el objeto de contribuir al

desarrollo regional, al estudio de las necesidades locales y al desarrollo y el diseño de tecnologías adecuadas para potenciar la producción en las distintas regiones del país.

De otro lado, también se aprobó el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2008-2012 (PECiTI), que propone fortalecer la apropiación social del conocimiento y la innovación, y el reconocimiento público de su carácter estratégico para el desarrollo integral del país, al igual que la articulación de todos los agentes involucrados para alcanzar este fin. Las líneas de política establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo se convierten en los objetivos rectores del PECiTI y representan la plataforma para el despegue del crecimiento científico, tecnológico y de innovación del país. En este programa no hay una referencia específica a los gobiernos locales.

4.2. Experiencias de innovación en los gobiernos locales de México

Como experiencia notable de innovación en los gobiernos locales de México se ha seleccionado el caso del Municipio de San Luis Potosí, con el programa personal de seguridad escolar llamado Los Niños del Ayer trabajando por los Hombres del Mañana (Ibarra-Cortés & García, 2012).

San Luis Potosí, capital del estado del mismo nombre, una ciudad industrial con una vasta zona agrícola, ganadera y minera y, también, un estratégico centro comercial y educativo por su ubicación y sus medios de comunicación y transporte es considerada como una de las zonas más pobladas de México.

¿Cuál era el problema o la necesidad que tenían? El municipio había identificado un problema (la seguridad de los centros educativos de la zona urbana) y una necesidad (apoyar a un grupo poblacional vulnerable, los jubilados, al mejorar sus condiciones de vida). La idea innovadora para atender simultáneamente ambas fue incorporar a la población jubilada a una de las actividades de servicio remuneradas de la municipalidad: la vigilancia y la seguridad de los centros educativos de la zona urbana.

Este programa tuvo su origen en 1998 a iniciativa del municipio. Consiste en incorporar a personas de entre 45 y 60 años de edad, con escolaridad mínima de secundaria y jubilados o pensionados, para controlar la velocidad

de los automóviles en zonas escolares, agilizar la entrada y salida de estudiantes, eliminar los vehículos estacionados en doble fila, y detectar situaciones de riesgo cercanas al centro escolar para sugerir dispositivos y operativos. Los miembros del programa pasan por exámenes físicos, psicométricos y médicos, los aprobados reciben capacitación en la Academia de Policía y Tránsito Municipal y, una vez capacitados, entran en servicio, de lunes a viernes, cuatro horas diarias en un horario acorde con los centros escolares asignados. Trabajan en coordinación con los agentes de tránsito ante posibles infracciones y se actualizan y retroalimentan por medio de reuniones de trabajo una vez por semana con la coordinación del programa, el cual tiene dos fuentes de recursos para su sostenibilidad: el presupuesto municipal y los aportes de los centros escolares beneficiarios que son los que solicitan el servicio.

¿Quiénes fueron los actores de esta iniciativa? El promotor de la propuesta innovadora es la Dirección General de Seguridad Pública Municipal. Sin embargo, la operación del programa requiere la intervención de agencias gubernamentales y no gubernamentales como la Delegación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores y el Instituto Nacional de la Senectud del gobierno federal; así como de la Secretaría de Educación y del Sistema Educativo Estatal Regular del gobierno del estado, de la Dirección de Seguridad Pública Municipal y de las escuelas beneficiadas, cada uno con una tarea específica.

El programa responde al problema vial de congestión y seguridad en zonas escolares de alto tránsito. Además, como señalan Ibarra-Cortés y García:

... ha contribuido de diversas formas: 1) ha incrementado el nivel de vida de los jubilados y pensionados; 2) ha otorgado soluciones viables a bajo costo a problemas cotidianos de los municipios urbanos; 3) ha generado continuidad en los programas municipales, ya que se hace posible si el eje central de los mismos son los usuarios; 4) ha incentivado la toma de decisiones colectivas que contribuyen a la operación de programas exitosos y legítimos; 5) se ha mantenido con un récord de cero accidentes alrededor de los centros escolares y disminuyeron los actos ilícitos y problemas viales; y 6) la satisfacción del usuario se ha incrementado notablemente (Ibarra-Cortés & García, 2012: 187).

Se debe mencionar que el gobierno local aporta una parte del financiamiento del programa y que, si bien su éxito ha venido garantizando su continuidad a lo largo de diferentes gestiones locales (alcaldes), igualmente existe el riesgo de no contar con presupuesto suficiente para asegurar su continuidad y sostenibilidad a futuro puesto que México no se caracteriza por la solidez de sus instituciones.

5. Chile

En Chile, los procesos de reforma y modernización del Estado y la administración pública comenzaron en la década de 1990 y no obedecieron necesariamente a una crisis institucional sino a una anticipación a la necesidad de eficiencia y eficacia en el Estado (Goya, 2002) como resultado de un proceso de transformación de varias décadas. Así:

Durante los años del autoritarismo ocurren las principales transformaciones de la institucionalidad municipal con la desconcentración de los servicios de salud y educación, la gestión de los subsidios sociales y la integración de funciones de planificación de las inversiones en obras urbanas, el ordenamiento territorial, entre otras funciones relevantes (Fernández, 2004: 211).

En ese marco, el ingreso a la democracia en el año 1992 marca la pauta para nuevas leyes y elección de autoridades políticas municipales, después de casi 19 años de alcaldes designados por la dictadura militar. A partir de allí, los gobiernos locales emprenden la tarea de abrir caminos políticos y sociales hacia la institucionalidad y restaurar las relaciones con la sociedad civil, buscando «... rearticular y repensar el municipio desde abajo, desde lazos y alianzas con las organizaciones locales, estimulando procesos participativos» (Fernández, 2004: 212). Contexto en el que empiezan a surgir propuestas innovadoras.

5.1. Política de innovación en Chile

En un primer momento, la innovación que se desarrolla en los gobiernos locales utiliza, como señala Fernández (2004), los instrumentos y los dispositivos que surgen en el Gobierno central a partir de políticas públicas específicas, incluso sin modificaciones legales sustanciales pero con el objetivo de lograr

un Estado más productivo (Goya, 2002). Posteriormente, se proponen innovaciones ya desde el propio gobierno local en áreas de prestación de servicios sociales comunales, principalmente en el campo de la salud.

En ese contexto, como parte del impulso a la gestión innovadora de los gobiernos locales se promueven, desde la instancia central de gobierno: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) del Ministerio del Interior, concursos que premian la innovación propuesta por los funcionarios municipales, los que han generado un movimiento de innovación municipal a escala nacional, cuyo impacto en la vida de los ciudadanos ha sido incluso mayor que el derivado de los recursos destinados por el Gobierno central a través del Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (Profim), con la cooperación del Banco Mundial (Torres *et al.*, 2004). Ello porque las propuestas innovadoras generadas en los propios gobiernos están más cercanas a las necesidades de la población.

En los últimos años, la gestión local se ha tornado más compleja pues a la representación del interés local frente a las instancias superiores o fuerzas externas se suma la insuficiencia de recursos públicos, la diversidad de las demandas y el déficit de legitimidad de las instituciones, todo lo cual obliga a fortalecer las alianzas con el sector privado y la participación ciudadana (De la Maza *et al.*, 2004). Surgen entonces mayores grados de colaboración para asegurar la sostenibilidad de las propuestas innovadoras planteadas con el gobierno local.

El 2013 se designó como Año de la Innovación, con el objetivo de convertir a Chile en un polo regional de innovación y emprendimiento, a partir de propuestas innovadoras tanto del sector público como del privado, y se planificaron acciones con ese propósito.

Sin embargo, algunos actores de la innovación en el país, en especial del sector privado, han extraído lecciones de su experiencia que resultan igualmente aplicables a los gobiernos locales (Andrade, 2012). La primera, que la innovación es difícil de medir y los parámetros para su medición no son iguales en todos los lugares donde se innova y que se debe incluir en esa medición aquellos esfuerzos innovadores que se realizan en diferentes ámbitos sin estar vinculados a la ciencia y la tecnología, como el diseño y la eficiencia en los procesos, entre otros (Álvaro Fisher, presidente de la

Fundación Chile, citado en Andrade, 2012). La segunda, que innovación no significa cambiarlo todo en aras de generar cambios, para lo cual es importante saber claramente cuáles son los objetivos estratégicos a la hora de innovar y qué se pretende cambiar y por qué (Alfonso Gómez, presidente ejecutivo del Centro de Innovación UC Anacleto Angelini, citado en Andrade, 2012). La tercera, que la innovación solo tiene sentido si se trata de una política permanente que vaya más allá de los gobiernos de turno que administran de forma provisoria el Estado, por lo cual es importante la interacción del sector público con los agentes privados, además de la identificación cultural con la innovación por parte de los ciudadanos (Álvaro Fisher, citado en Andrade, 2012).

De acuerdo con lo establecido por su Constitución, Chile se divide en 15 unidades territoriales llamadas regiones, que están a cargo de un intendente designado por el presidente de la República. A su vez, las regiones se dividen en provincias a cargo de un gobernador y estas, finalmente, se dividen en comunas a cargo de un alcalde elegido por votación popular. Por ello las referencias hechas a los gobiernos locales en Chile aluden a las comunas.

En estas es decisivo el papel del alcalde en la innovación en la gestión municipal. Teniendo en cuenta que ese país es relativamente nuevo en la gestión local autónoma, manteniendo aún un vínculo con el Gobierno central, la sostenibilidad de las propuestas innovadoras depende del apoyo de la más alta autoridad, que además es la encargada de su aprobación. Sin embargo, se debe precisar que las ideas innovadoras que han participado de los concursos anuales organizados han surgido de funcionarios distintos del alcalde, quienes a su vez han sido los encargados de su ejecución, constituyéndose en los actores de estas, más allá de los recursos y la intervención de agentes externos.

En Chile existen dos grandes programas de promoción de la innovación en la gestión municipal, sin que ello limite que existan otros programas que tienen el mismo objetivo. Uno es el ya citado programa Innovación en Gestión Municipal, a cargo de la Subdere del Ministerio del Interior. Este programa ha tenido resultados importantes en el desarrollo de la innovación en los gobiernos locales chilenos. Primero, por «... la capacidad natural de los funcionarios municipales de arreglárselas con poco» (Torres *et al.*, 2004: 14)

y, segundo, porque esa capacidad innovadora se encuentra oculta bajo «... actitudes y conductas pesimistas, formalistas y verticales. Una mezcla de mala onda, legalismo excesivo y mandos férreos de políticos celosos de su autoridad y jefes intermedios poco proclives a delegar» (Torres *et al.*, 2004: 14).

El otro es el programa Ciudadanía y Gestión Pública, llevado a cabo desde el año 2005, en alianza entre la Universidad de Los Lagos y la corporación Innovación y Ciudadanía, que busca aportar al fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad local, mediante la construcción de una gestión pública participativa y eficaz que estimule la responsabilidad de la ciudadanía en los asuntos públicos, y el ejercicio y el reconocimiento de los derechos ciudadanos. Específicamente, identifica, documenta, difunde, estimula y genera conocimiento a partir de las buenas prácticas y las iniciativas innovadoras que se realizan en el campo social y comprometen a la gestión pública. Este programa involucra a la sociedad civil, que participa y promueve las experiencias innovadoras, y a organismos del Estado, que se vinculan con las organizaciones civiles. Asimismo, desarrolla, en convenio con la Subdere, la Asociación Chilena de Municipalidades y otras instituciones, el Sistema de Aprendizaje de Buenas Prácticas para el Desarrollo de los Territorios (Territorio Chile) y coordina el Observatorio Latinoamericano de la Innovación Local en América Latina, que reúne a otros programas similares en siete países de la región, y recoge un banco de experiencias del continente, las cuales se pueden encontrar en su portal institucional.

También existen reconocimientos sobre innovación en la gestión municipal, dos de los tres más importantes están vinculados a los programas mencionados, situación en la cual resalta la participación estatal.

El primero de esos reconocimientos es el concurso Innovación en Gestión Municipal, a cargo de la Subdere, a través del Profim, en alianza con los gobiernos regionales. Se inició como un concurso local en el año 2000 en la región de Aysén, para luego convocarse en todo el país y posteriormente en las regiones hasta 2004. Su objetivo, dirigido exclusivamente a funcionarios municipales, era invitarlos a presentar ideas para mejorar la gestión local partiendo de definir la innovación como «... una idea novedosa es aquella que resuelve un problema social importante para un

número significativo de personas, que invita a ser replicada y que logra el respaldo institucional necesario para ejecutarse» (Torres *et al.*, 2004: 4). El premio consistía en pasantías en otras municipalidades que contaran con experiencias innovadoras que pudieran ser replicadas. Los concursos tuvieron gran acogida al punto que, a modo de ejemplo, se logró una participación del 80 % de las regiones convocadas (Torres *et al.*, 2004). También permitió constatar que «... en el seno mismo de las administraciones municipales están presentes grandes capacidades, energías y un enorme potencial de creatividad» (Torres *et al.*, 2004: 8). La motivación y la valoración del mérito que generó el concurso en sus diversas ediciones fue tal que, como señalan Torres *et al.*, los participantes, inclusive sin haber sido premiados, una vez organizados con la idea innovadora que propusieron habían planteado su ejecución por su propia cuenta, práctica que se mantuvo por muchos años.

El segundo reconocimiento importante es el premio Innovación y Ciudadanía, creado en 1999 y organizado por la Universidad de Los Lagos (sector público) y la corporación Innovación y Ciudadanía (sector privado), con el objetivo de certificar y reconocer públicamente experiencias innovadoras en participación ciudadana, sistematizar y aportar a la comunidad académica, el sector público y las organizaciones de la sociedad civil un cúmulo de innovaciones potencialmente replicables, difundir sus características y aprender de sus aportes (Programa Ciudadanía y Gestión Pública, 2008).

Se considera innovación a las experiencias que introducen cambios en la gestión pública, o implican la incorporación de nuevas prácticas: originales, redefiniciones o adaptaciones de prácticas existentes o en desuso. Se considera la experiencia desde la identificación de cierta problemática a superar, o la concepción de un cambio, hasta su materialización, debiendo alcanzar esta última etapa del proceso innovador y sus participantes deben estar conscientes de dicha innovación (Rosales & Hernández, 2012: 41).

Los criterios de evaluación apuntan principalmente a verificar en qué medida las experiencias aportan e innovan en el fortalecimiento de la ciudadanía y la generación de articulaciones entre el Estado y la sociedad civil. Se tiene información del premio hasta el 2006, sin encontrarse resultados para años posteriores. La buena experiencia de este premio motivó a algunos gobiernos locales a replicarlo y crear sus propios premios; por ejemplo,

la Municipalidad de Conchalí, que en el año 2004 creó el concurso Innovación para la Gestión Municipal.

El tercer reconocimiento es el Premio Avonni, que significa «innova» al revés. Este es un premio que tuvo su origen en 2007 y que se encuentra vigente. Lo organizan la Fundación Foro Innovación, la Televisión Nacional de Chile (TVN) y el diario *El Mercurio*, con el patrocinio del gobierno a través de dos entidades estatales, el Ministerio de Economía y la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo). Su objetivo es identificar, difundir, promover y reconocer de forma honorífica la innovación en todo el país a través del premio a proyectos de alto impacto que sirvan de ejemplo y estímulo para la sociedad. Los postulantes pueden ser empresas, instituciones públicas, personas naturales o jurídicas de cualquier naturaleza que desarrollen actividades de producción de bienes o prestación de servicios en el país. La innovación puede postularse por la empresa, la institución pública o una persona natural, o ser nominada por terceros, sean personas naturales, jurídicas u organismos públicos. En este caso, se deberá poder contactar a la empresa o la institución responsable de la innovación para verificar la información proporcionada (Avonni, 2012). El premio consiste en el reconocimiento honorífico de la innovación en ceremonia especial, pero, como señalan los organizadores, los innovadores pasan a ser parte de «... el círculo de los héroes de la innovación a nivel nacional. El premio es una llave que permite abrir miles de puertas al desarrollo de sus ganadores y concursantes, gracias a la red de contactos que poseen sus coorganizadores, asociados, colaboradores y auspiciadores» (Avonni, 2012), según consta en las bases del concurso.

A pesar de tratarse de una iniciativa privada, es importante mencionar que de cinco ediciones del premio, en 2010 tuvo como ganadores a gobiernos locales con sus propuestas innovadoras, y en 2012 resultaron finalistas dos municipalidades más. En la edición 2010, dentro de la categoría Medio Ambiente, el ganador fue la Dirección de Gestión Ambiental de la Municipalidad de La Pintana, que propuso un modelo para transformar, mediante una reacción química (transesterificación), los desechos o los restos de aceites vegetales usados en la comuna en biodiésel, el cual se usa en los equipos y maquinarias de la propia comuna. El ahorro permitido por el biocombustible, de 100 litros diarios, contribuye a mejorar la rentabilidad del presupuesto municipal, liberando recursos para programas sociales de la comuna. Se busca llegar a la autosostenibilidad (Avonni, 2012).

En la misma edición se premió, en la categoría Innovación Pública, a la Municipalidad de Vitacura que para afrontar el cambio climático propuso una estimación del CO₂ emitido por el Centro Cívico, compensándolo y generando así carbono neutral, fue el primer municipio en toda América Latina en hacerlo. Se impactó en 54,000 personas pertenecientes o no al parque vehicular de Vitacura. La innovación se logró en alianza con la empresa SCX (formada por Celfín Capital y Fundación Chile) (Avonni, 2012). Posteriormente, en la edición 2012 del premio, dentro de la categoría Innovación Pública, se tuvo como finalistas al Centro de Empleo, Capacitación y Emprendimiento Yunus de la Municipalidad de Peñalolén, y al Programa de Incentivos a la Asistencia a Clases de la Corporación de Educación Municipal de Maipú (Avonni, 2012).

De otro lado, se ha ubicado un solo banco de experiencias de innovación que corresponden al Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Según el Observatorio Latinoamericano de la Innovación Local, el banco cuenta con aproximadamente 1900 experiencias de propuestas innovadoras resultado de las convocatorias a los concursos organizados a lo largo de los años³. Las experiencias innovadoras ganadoras durante los años en que se convocó el premio han sido objeto de varias publicaciones las cuales se han puesto a disposición de la ciudadanía para su conocimiento y réplica.

5.2. Experiencias de innovación en los gobiernos locales de Chile

Entre los casos de experiencias de innovación en gobiernos locales dos son especialmente significativas: una ejecutada en la comuna de Quillota, con el proyecto Cambio radical en el enfoque de la Salud Comunal, y la otra en la comuna del distrito de Cerro Navia, con el proyecto Banco de los Niños y las Niñas.

5.2.1. Cambio radical en el enfoque de la Salud Comunal

Quillota está ubicada a 125 kilómetros de la ciudad de Santiago de Chile; es una comuna cuya principal actividad productiva es la agricultura, no

3. Sin embargo, no ha sido posible verificar el contenido del banco en el portal institucional, por cuanto el enlace se encontraba deshabilitado a la fecha de la consulta. No obstante, sí es posible acceder a algunas de las experiencias a través del portal del observatorio.

obstante lo cual la mayor parte de sus habitantes vive en zonas urbanas. Lo resaltante de Quillota es que al 2004 un 35 % de la población participaba en organizaciones sociales por lo que está acostumbrada a trabajar en y por la comunidad, así como a proponer y aceptar propuestas innovadoras. En ese sentido, hacia el año 2000, Quillota había emprendido un proceso de innovación y desarrollo, tanto al interior de la organización como en los servicios para los ciudadanos (De la Maza *et al.*, 2004), uno de ellos en el campo de la salud.

¿Cuál fue el problema o la necesidad en este caso? Considerando que como parte de las funciones asignadas a los gobiernos locales estaba el cuidado de la salud, la municipalidad realizaba únicamente la atención secundaria de esta, es decir, la prestación médica. Sin embargo, ello no solucionaba el problema de fondo, pues el tipo de atención que se brindaba no era garantía de que las necesidades de atención desaparecieran, dado que subsistían sus causas. Además, el gobierno local identificó que existía una capacidad subutilizada en el Departamento de Salud de la municipalidad, pues se disponía de tres consultorios, lo que resultaba excesivo para la población en Quillota, además del hecho de que su única función era brindar prestaciones de salud (De la Maza *et al.*, 2004).

La idea innovadora fue incorporar una visión integral de la salud por parte del gobierno local de Quillota, yendo más allá de la mirada asistencialista y tradicional de los servicios médicos. Con base en tres pilares: promoción, integración y empoderamiento, se buscó reorientar la capacidad subutilizada y optimizar el uso de los recursos existentes para mejorar la calidad y el acceso a la salud de la población.

Se desarrolló a través de la reformulación de las unidades de atención existentes, sobre la base de la creación de una Plataforma de Clientes que centralizase la información de los pacientes y sus familias, trabajando a través de ejecutivas y ejecutivos de familia (en adelante, ejecutivos) quienes se encargarían de acoger, orientar y hacer el seguimiento a las familias proporcionando información valiosa para la programación y el ajuste de programas en su beneficio. Además, se incorporó una estructura para las unidades de atención formada por:

- Centro Médico centrado en la atención primaria con el fin de reducir las acciones en el nivel secundario, a través del empoderamiento

de las personas con el propio cuidado de su salud e incorporando fichas clínicas familiares y en red al alcance de cualquier profesional y contratos de filiación manejados por ejecutivos de familia, que vinculan a las personas con la Plataforma de Clientes (De la Maza *et al.*, 2004).

- Centro de Salud Raúl Silva Henríquez, que se ocupa del empoderamiento familiar.
- Consultorios rurales, que buscan el empoderamiento clínico, familiar y comunitario.
- Centro de Promoción de la Salud y la Cultura, cuyo enfoque es el empoderamiento ciudadano al promover la participación ciudadana que integre lo saludable con una cultura de respeto a la diversidad.

De esta manera, se vinculó la salud individual con la comunidad, al responsabilizar a los ciudadanos por el cuidado de su salud a través de la relación directa y personal con los ejecutivos de familia, quienes impulsan ese empoderamiento, además de enseñar a conciliar el aspecto familiar y el comunitario con el respeto a la diversidad y a la idea de que el único camino posible para incidir favorablemente en una cultura saludable de vida es contar con actores organizados en torno a una cultura de salud. El Departamento de Salud trabaja con base en redes y acuerdos de trabajo intersectorial, con convenios con organismos públicos y privados para potenciar el uso de recursos para la promoción de la salud.

Uno de los secretos del éxito de la gestión de la salud en Quillota han sido los actores de la innovación, los cuales constituyen:

... una cadena de liderazgos que van desde el alcalde —un médico— y el personal profesional, técnico y administrativo responsable del área de la salud así como a sus relaciones de trabajo, que son claramente más horizontales que en otras administraciones (Rosales & Hernández, 2012: 57).

La implantación del nuevo enfoque en salud por parte del gobierno local generó el involucramiento de los ciudadanos con el cuidado de su salud de manera integral a través de la acción de los ejecutivos familiares quienes se encargaban de cada aspecto relacionado con la salud, como la llegada de los 65 años o el embarazo; la descentralización de la acción de los consultorios, la Plataforma de Clientes, que refuerzan las orientaciones del Departamento

de Salud. Lo que generó la necesidad de fomentar alianzas y redes con otros organismos públicos y privados con el fin de promocionar la salud.

Sin embargo, dos circunstancias podrían constituirse en factores que podrían impedir la sostenibilidad de esta innovación, la primera es la falta de presupuesto para mantener los cambios, y la segunda es la resistencia natural de los ciudadanos para permitir que personas ajenas a su entorno conozcan detalles familiares de salud que normalmente no proporcionarían, lo que evidencia el cuidado y la capacidad que deben tener los ejecutivos de familia para vincularse de manera personal con los ciudadanos. No obstante esas posibles limitaciones, el proyecto se llevó con éxito y se hizo sostenible en el tiempo.

5.2.2. Banco de los Niños y las Niñas

La comuna de Cerro Navia está ubicada en la ciudad de Santiago de Chile y pertenece a la Región Metropolitana. En 2002, aproximadamente el 26 % de su población correspondía a niños y niñas de 0 a 14 años y el 25 %, a jóvenes. Esta es una comuna que, además, tiene altos índices de pobreza, por lo que sus vecinos son mucho más receptivos a cualquier iniciativa de cambio.

Por la falta de recursos, la necesidad de financiamiento de actividades o proyectos es un problema común. En ese contexto, en 2003, durante el desarrollo de un programa de diálogo ciudadano con la alcaldesa, se realizaron encuentros que contaron con la presencia de más de 80 niños, niñas y jóvenes quienes expresaron las dificultades financieras que enfrentaban para poner en marcha iniciativas culturales, recreativas y deportivas con ellos como beneficiarios.

¿Cuál fue la idea innovadora para ello? Los niños y las niñas reunidos con la alcaldesa solicitaron el apoyo financiero a la comuna proponiendo la creación de un banco. La comuna recogió esa inquietud y desarrolló un programa mediante el cual se creó un fondo colectivo no concursable y cooperativo, es decir, con acceso a todas las propuestas, para financiar en un 50 % las iniciativas planteadas por niños y niñas, fomentando la auto-gestión del otro 50 % por parte de ellos. Así:

... el gobierno local entiende las necesidades expresadas por los niños y niñas como una vulneración de sus derechos y, en ese sentido, proporciona condiciones que permitan garantizar su respeto y pleno ejercicio. Así también, considera al niño/niña como sujeto con capacidad para exigirles, promoviendo su participación y protagonismo, y propiciando su constitución como actor social válido (Programa Ciudadanía y Gestión Pública, 2008: 200).

La comuna establece las bases sobre las cuales se forma el fondo. La organización inicial estuvo a cargo de dos mesas de trabajo, una infantil y otra adulta, acompañadas por la encargada municipal del proyecto. Se convinieron las siguientes condiciones: los niños deben asociarse en grupos de siete personas como máximo, a voluntad, en su barrio o escuela, y permanecer en actividad por lo menos un año; las organizaciones infantiles diseñan su proyecto y se inscriben en el banco; los proyectos se evalúan por la mesa de trabajo, la que los aprueba y procede a su financiamiento; el 50 % del costo de la iniciativa lo financia la comuna con presupuesto participativo (por el cual la comunidad decide en qué programas o proyectos debe invertir) y el otro 50 % por niños y niñas, mediante actividades de autofinanciamiento. Los proyectos tienen como beneficiarios a los propios niños y niñas pero también son compartidos con sus familias y vecinos. El gobierno local les ofrece además capacitación para fortalecer sus capacidades en planificación y evaluación. Las organizaciones infantiles se encargan completamente de la planificación, la ejecución y la evaluación del proyecto, en cuanto a los resultados obtenidos. Finalmente, a la culminación de la ejecución del proyecto el grupo debe informar a las mesas de trabajo sobre la evaluación realizada.

Debido al éxito de la iniciativa, el gobierno local crea la organización Centro Juvenil Banco de los Niños y de las Niñas y realiza gestiones con el Banco Estado para que se abran cuentas a los grupos asociados y al centro, en las que se deposita dinero aportado por el gobierno local.

La alcaldesa es la líder de la innovación, y es quien asume el pedido de los niños y las niñas, lo impulsa, lo auspicia y lo pone en práctica. La gestión de la innovación se desarrolla de manera compartida entre la Dirección de la Infancia y el Centro Juvenil Banco de los Niños y las Niñas. La dirección tiene a su cargo la coordinación general del programa, el establecimiento de

vínculos y alianzas con otras instituciones, y la designación de facilitadores para los talleres de capacitación. Se encarga también de la rendición de cuentas ante el municipio. El centro tiene a su cargo la aprobación y el seguimiento de todos los proyectos, y la obtención y la rendición de cuentas de todo lo ejecutado.

La creación del fondo significó, entre otros, el reconocimiento de un nuevo tipo de ciudadanía, la de los niños y las niñas, lo que generó espacios de organización y participación para ellos; favoreció la solidaridad por encima de la competencia pues todos los proyectos se aceptaban al ser un fondo no concursable; los niños y las niñas aprendieron a valorar sus propios derechos y capacidades al recibir reconocimiento gracias a sus emprendimientos. Para el gobierno local ha sido un descubrimiento el hecho de que con pocos recursos y una buena metodología para aplicar la innovación ha sido posible una experiencia que les ha permitido fomentar la participación ciudadana y la organización comunitaria como base del desarrollo.

Esta experiencia innovadora se ha hecho sostenible en el tiempo, sin embargo, una de las debilidades del programa es el hecho de que los padres, en aras de su protección, tiendan a limitar las iniciativas de los niños o las niñas o intenten hacer las cosas por ellos. Igualmente, como en el caso anterior, «... el 50% de aporte municipal podría verse amenazado si cambiara el criterio de otra administración» (Programa Ciudadanía y Gestión Pública, 2008: 203), dado que la experiencia se ha hecho sostenible en el tiempo por la voluntad del gobierno local de apoyarla.

6. Argentina

Argentina es un Estado Federal que cuenta con 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De acuerdo con lo que establece la Constitución nacional, cada provincia tiene la atribución de decidir su propia organización pues se reconoce su autonomía. Las provincias tienen subdivisiones territoriales que se llaman departamentos, salvo en la provincia de Buenos Aires donde se llaman partidos. Según lo que decida cada provincia, los departamentos pueden estar subdivididos en distritos, pedanías o cuarteles, que pueden o no tener funciones administrativas. Cabe precisar

que son los municipios quienes cumplen con requisitos tales como número de habitantes, electores o ciertas categorías. Cada municipio está a cargo de un intendente y cuenta con un consejo deliberante, o consejo municipal.

Desde mediados de la década de 1980 y hacia la de 1990, en la sociedad argentina se produce una revalorización de la figura del municipio con énfasis en la descentralización y el principio de subsidiariedad (Cassano & Krakowiak, 2000). Así, se revalorizan los gobiernos locales como agentes del desarrollo económico y social, los municipios se hacen cargo de nuevas funciones y servicios como parte de los programas de descentralización provinciales tomando como eje la autonomía, lo que configura un nuevo escenario en el cual, con limitadas experiencias y recursos, comenzaron a enfrentar desafíos inéditos como gestionar establecimientos y/o programas de atención al ciudadano (Tecco, 2002). Algunos autores señalan que muchas de las tareas que asumen los gobiernos locales como resultado de la descentralización son impuestos sin contraparte de recursos para garantizarlos e incluso a veces sin capacidad de gestión (Cravacuore, 2000).

6.1. La política de innovación en Argentina

A la par de la descentralización de funciones en los gobiernos locales, la demanda social por una mayor expansión y calidad de los servicios aumenta, el gobierno local se ve obligado a revisar sus prácticas y rutinas de gestión con el fin de incluir objetivos mucho más ambiciosos como el cuidado y la recuperación de los recursos naturales, la seguridad ciudadana, la protección de los derechos humanos, la promoción del desarrollo económico y la resolución extrajudicial de conflictos, entre otros que originalmente estaban centralizados (Díaz de Landa, 2001). En ese contexto, y como resultado de los problemas de gestión que empiezan a enfrentar los gobiernos locales, surge la innovación para responder a las mayores demandas, una de sus características es la existencia de líderes que conducen este proceso y de personal calificado para llevar adelante las propuestas (Cravacuore, 2003).

Las diferentes experiencias de innovación en los gobiernos locales dan cuenta de que en los municipios es el intendente municipal el que lidera los proyectos que se presentan. El Gobierno central no provee recursos para la ejecución de los proyectos innovadores sino el gobierno local con sus recursos humanos y económicos, en alianza con la comunidad y terceros.

Desde la década de 1990, se han impulsado en Argentina diversos concursos con el fin de conocer las experiencias de innovación en los gobiernos locales y en el sector privado; así, en 1998 el Banco de Experiencias Locales (BEL) de las universidades nacionales de Quilmes y General Sarmiento convocó al concurso El Cambio en el Municipio (Cravacuore & Badía, 2000), cuyas experiencias fueron difundidas en diversas publicaciones y en el propio banco (BEL, 2013). Ese concurso, conocido posteriormente como concurso nacional Experiencias Positivas en Gestión Local, estuvo dirigido a los diferentes municipios de todo el país con el fin de conocer las experiencias innovadoras que distinguen a los municipios y pueden replicarse. Sus criterios de evaluación fueron, entre otros, capacidad de innovar, impacto, sostenibilidad y replicabilidad de las experiencias (García Delgado, 2003).

Por otro lado, desde 2002 se lleva a cabo el concurso Reconocimiento a la Buena Gestión Municipal, organizado por la Comisión de Asuntos Administrativos y Municipales del Senado de la Nación, que otorga el premio junto con otras instancias como la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior, la Federación Argentina de Municipios y el BEL, entre otros (Senado de la Nación, 2013). Este concurso busca premiar e incentivar buenas prácticas en materia de políticas públicas municipales y en él pueden participar todos los municipios, en forma libre y abierta (Gobierno Local, 2013). Sus criterios de evaluación son innovación, replicabilidad, posibilidad de transferencia de la metodología utilizada, eficiencia en el uso de los recursos, empleo de mecanismos de financiamiento alternativo, mejoramiento de la capacidad de gestión municipal a partir del proyecto, sostenibilidad en el tiempo de los logros, participación de las diversas áreas del gobierno local, grado de participación de un equipo interdisciplinario en la realización del proyecto, utilización de mecanismos de monitoreo y evaluación, y promoción de las capacidades de liderazgo y participación ciudadana.

El Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Argentina Innovadora 2020 considera como una de las prioridades del país fomentar la formación de redes locales innovadoras que articulen ciencia, tecnología e innovación a través de prácticas asociativas en las diferentes instancias de gobierno, incluyendo los gobiernos locales.

El BEL funciona como un instrumento de consulta sobre la problemática de la gestión municipal en el país y de favorecimiento a las instancias de cooperación intermunicipal a través de la difusión de experiencias de innovación en los gobiernos locales, lo que beneficia a los funcionarios de la administración pública nacional, provincial y municipal, y a los miembros de la comunidad académica, institutos de investigación públicos y privados y organizaciones no gubernamentales.

La idea del BEL es mostrar experiencias de gestión que puedan ser replicadas por otros gobiernos locales. Esas experiencias se clasifican de acuerdo con las áreas tradicionales de gobierno de los municipios argentinos: producción y desarrollo local; salud y acción social; medio ambiente, obras y servicios públicos; administración y gestión pública; y cultura, educación, deportes y juventud, para brindar al usuario una búsqueda más rápida y eficaz (Cravacuore, 2000).

6.2. Experiencias de innovación en los gobiernos locales de Argentina

Como ejemplo de experiencias de innovación se refieren los casos de los municipios de Tapalqué, con su Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos Domiciliarios (Mugnolo, 2000), y de Camilo Aldao, con su proyecto Sistema de Producción y Comercialización de Verduras y Hortalizas Orgánicas en Terrenos Baldíos (Carignano, 2002).

6.2.1. Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos Domiciliarios

Tapalqué, uno de los 135 partidos de la provincia de Buenos Aires, está ubicado a 270 kilómetros de la capital federal. Es una ciudad con crecimiento lento y marcada tendencia al incremento de la población urbana a lo largo de los años, y la consiguiente disminución de la población rural. Su principal actividad es la agropecuaria, en especial la cría de ganado vacuno. La actividad industrial era reducida, debido a que solo existía una empresa de zafra con poca estabilidad laboral para el personal.

La recolección domiciliaria de residuos sólidos en Tapalqué se realizaba sin discriminación alguna; los residuos se recolectaban y distribuían en diferentes predios, lo que generaba focos de contaminación de suelo, aire y agua, ya que incluso uno de esos predios estaba a pocos metros de un

barrio de la planta urbana y del arroyo Tapalqué, utilizado como toma de agua por la potabilizadora y, además, como zona recreativa con la existencia de un popular balneario. Esta situación, evidentemente generaba quejas de los vecinos no solo por la posibilidad latente de proliferación de enfermedades por la contaminación y la presencia de roedores e insectos, sino por la quema y la voladura de materiales livianos.

Frente a este problema se necesitaba un tratamiento integral que reconvirtiera el circuito de residuos de la ciudad. Así, se concibió la idea de construir una planta de tratamiento de residuos sólidos domiciliarios en cuyo funcionamiento se involucrase la población a través de la discriminación de residuos y su posterior reciclaje; es decir, no habría más enterramiento sanitario ni quema de residuos, sino recuperación de estos.

Aprobado el anteproyecto y los costos de inversión, se construyó una planta de tratamiento de residuos sólidos domiciliarios, ubicada lejos de la zona urbana y llamada Tapalim (nombre resultado de un concurso entre entidades educativas). Se realizaron campañas de difusión para que los vecinos tomaran conciencia de la necesidad de su participación para el éxito del proyecto y se formalizó la instalación y la puesta en marcha de la planta a través de una ordenanza.

El sistema funciona así: Tapalim va de domingo a viernes al domicilio de cada uno de los vecinos, quienes utilizan tres bolsas diferentes (sin tener en cuenta el color): una para restos de comida denominada residuos compostables; otra para papeles, cartones, vidrios, plásticos, latas, llamada residuos reciclables; y otra para pañales, algodones sucios, vendas, jeringas, agujas, nombrada residuos patogénicos. Ya en la planta, las bolsas se separan y clasifican en forma manual (abriendo bolsa por bolsa), depositándose en carretillas para posteriormente enfardarse; los componentes de la basura discriminada se tratan de distintas formas para su comercialización en diferentes empresas recicladoras (papeles y cartones se prensan por separado en fardos de cartón corrugado y papel, el vidrio se clasifica en botella de sidra y mezcla; los plásticos se prensan y seleccionan separándolos según su tipo, así como los textiles); los no reciclables se tratan de forma distinta, por ejemplo, las pilas y las baterías se estabilizan en bloques de cemento.

La materia orgánica seleccionada sigue un proceso de compostaje mediante el cual se somete a una molienda para homogeneizar su tamaño y permitir que el volumen del material sea parejo. Este material se traslada a camas de compostaje donde permanece 45 días durante los cuales su descomposición se produce en forma aeróbica; luego, microorganismos como hongos y bacterias producen la estabilización de la materia orgánica. Al fin de este lapso, se incorporan lombrices rojas californianas que se alimentan de esos residuos y los excretan en forma de tierra fértil o abono orgánico. Incluso se llegó a construir un invernadero para criar esas lombrices para hacer más completo el proceso.

También se dispone de una laguna impermeabilizada, denominada Depuradora Verde, que, con plantas acuáticas como la totora y junto con hongos y bacterias, forman un ecosistema particular que depura las aguas residuales que se utilizan para la limpieza de las instalaciones.

Tapalim no sería posible sin el liderazgo del intendente municipal y la participación de la Dirección de Obras Públicas de la municipalidad, acompañados de un equipo técnico formado, entre otros, por el responsable técnico; el personal de la Dirección de Cultura, Deportes y Turismo; el personal de recolección; un capataz; promotoras del proyecto y operarios. Igualmente, un actor principal lo constituye la comunidad, pues sin su participación a través de la discriminación de los residuos el proyecto no sería posible.

Por otro lado, para el desarrollo del proyecto se contó con la asesoría de un experto en planificación, construcción y manejo de instalaciones para la eliminación y el depósito de residuos del Servicio Alemán de Expertos Sénior, así como una consultora ambientalista para supervisar el manejo operativo del proyecto. Igualmente, si bien se utilizaron fondos propios de la municipalidad, también se establecieron alianzas con la provincia de Buenos Aires, cuyo gobierno proporcionó, a través de un convenio, recursos para el desarrollo del proyecto.

La creación de esta planta tuvo un impacto positivo en la población, pues gracias a la difusión en pocos meses desde su creación fue aumentando el porcentaje de habitantes que clasificaba sus residuos para su traslado y disposición final. Existe además la posibilidad de los docentes de realizar

visitas guiadas y talleres de ecología con sus alumnos para difundir los beneficios de la planta, igualmente, los ciudadanos tienen la opción de realizar visitas o participar voluntariamente en la correcta clasificación de la basura y muchos vecinos de comunidades aledañas han visitado la planta no solo para conocerla sino también para replicar la experiencia. Todo ello ha permitido realizar mejoras a través de la adquisición de tecnología como microcargadores frontales, hidrolavadora y un horno pirolítico para la disposición de los residuos patógenos. Igualmente, el proyecto ha permitido colaborar con otras instituciones locales como el taller denominado Una Oportunidad, integrado por jóvenes discapacitados que fabrican cepillos, escobas, sobres y bolsas de residuos que se utilizan para la recolección.

Si bien el impacto ha sido positivo, el proyecto depende de la colaboración de los habitantes de Tapalqué por lo que la baja en la recolección de basura debe ser rápidamente controlada con mayor difusión y medidas operativas (cambio en las promotoras, más talleres en las escuelas y visitas guiadas a la planta, entre otros); asimismo, la sostenibilidad del proyecto depende de contar con los fondos tanto producto del convenio como propios.

6.2.2. Producción y Comercialización de Verduras y Hortalizas Orgánicas en Terrenos Baldíos

Camilo Aldao se ubica en la provincia de Córdoba, departamento de Marcos Juárez. Es una localidad que en el periodo en el que se implementó la propuesta innovadora de referencia (1996) contaba con casi el 95 % de población urbana, en su mayoría mayor de 65 años, con gran número de jóvenes emigrantes. La principal actividad era la agropecuaria y por ello la fuente generadora de ingresos en la localidad. Por la existencia de pocas micro o pequeñas empresas, gran número de los empleos dependen del Estado. De otro lado, se considera una ciudad con apego a la tradición y poco propensa al cambio.

En 1996 la municipalidad elaboró un Plan Estratégico de Desarrollo Sustentable, con el fin de gestionar alternativas productivas, teniendo en cuenta la historia económica local y privilegiando la participación de la población en su diseño y ejecución. Si bien la agricultura era la principal actividad, esta se basaba en un sistema de producción extensiva con alta tecnología y especialización en pocos cultivos, por lo que su demanda de

mano de obra era escasa y, sobre todo, ocasionaba la degradación de los recursos naturales. En este sentido, al contar con numerosa mano de obra desocupada y sin tierra para cultivar, era necesario idear una solución que pudiera permitir sostenerse a esos habitantes.

Ante este problema, la municipalidad identificó que, tanto como habitantes sin empleo, existían recursos ociosos en la forma de terrenos baldíos convertidos en basurales. Nació así la idea de aprovecharlos y, con el concurso de la población, cultivarlos. Este fue el origen del proyecto Sistema de Producción y Comercialización de Verduras y Hortalizas Orgánicas en Terrenos Baldíos de Camilo Aldao.

El proyecto, innovador en su concepción, planteó como objetivo principal mejorar la calidad de vida de los habitantes a través de una gestión saludable y productiva del ambiente urbano; su meta era obtener verduras y hortalizas debidamente empacadas y acondicionadas para la venta, cultivadas mediante técnicas agroecológicas que garantizaran un producto de excelente calidad biológica, buen aspecto y conservación, cuyas cualidades de aroma, sabor y color se expresasen con mayor intensidad.

La propuesta se desarrolló en dos etapas: una primera buscó encaminar el proceso, ubicando y formalizando los terrenos baldíos, generando huertas orgánicas a modo de autoempleo; y la segunda procuró la certificación de los productos en la categoría de orgánicos y la capacitación de los beneficiarios en la preparación, la presentación, la conservación y la comercialización de las verduras y las hortalizas orgánicas ya certificadas. El marco legal lo otorgó el intendente municipal cuando aprobó un decreto que permitía el uso de los terrenos baldíos ociosos existentes en la zona urbana.

En cuanto al proceso, el municipio realizó el levantamiento catastral y la cesión en comodato de los terrenos baldíos que se utilizarían con recursos humanos y económicos propios; la identificación de beneficiarios del proyecto; la limpieza y la preparación (cercado, abonado y preparado) de la producción de plántones, y la siembra directa de algunas especies; la construcción de un invernadero de 100 m² para la producción de plántones para todas las huertas y para la capacitación de los beneficiarios con mano de obra aportada por los beneficiarios directos del proyecto; la instalación de una bomba sumergible para la obtención de agua de napas

subterráneas (servicio contratado por el municipio); y la construcción de la red subterránea de riego por parte de los propios beneficiarios del proyecto; los talleres de capacitación para los beneficiarios en el cultivo y el sistema de funcionamiento del proyecto; y la constitución del ente comercializador con el nombre de HOCA (sigla de Huerta Orgánica Camilo Aldao).

El intendente municipal, quien lidera la ejecución, es el principal actor del proyecto junto con el personal del municipio a cargo. A su lado, la comunidad fue el otro actor relevante para la aplicación de la propuesta, en especial los beneficiarios del proyecto quienes a su vez contribuyeron a hacerlo posible aportando la mano de obra respectiva. Asimismo, se contó con el apoyo del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y del Proyecto Pro-Huerta, que entregó las semillas de verduras y hortalizas; entre otros que en alianza con la municipalidad brindaron los servicios necesarios para su puesta en marcha.

El impacto logrado resultó positivo para la población pues desde el inicio contribuyó a aliviar las necesidades básicas de los beneficiarios a través del autoempleo, el aumento de sus ingresos y la mejora de su calidad de vida en general a través de la alimentación. Igualmente, se evidenció que la recuperación de los espacios baldíos ociosos, de manera formal, trajo muchos beneficios al recuperarse y habilitarse como huertos, se evitó así la contaminación ambiental, se contribuyó a mejorar la calidad de vida y el paisaje urbano. Finalmente, se logró combatir el aumento de la desocupación y la emigración de la población activa de la localidad.

Sobre la sostenibilidad, esta depende del trabajo de los beneficiarios y de la calidad de producción, empaquetado y conservación. Sin una adecuada y constante supervisión el proyecto puede ponerse en riesgo, por ello el componente de capacitación resulta vital para garantizar su continuidad.

LAS EXPERIENCIAS REVISADAS permiten perfilar un marco sobre los alcances y los límites de la innovación en los gobiernos locales e identificar los factores que concurren a su gestación y desarrollo, en distintos continentes y países, sirven así de marco contextual para analizar el caso del Perú.

4

Políticas y experiencias de innovación en los gobiernos locales en el Perú

Igual que en otros países, en el Perú las municipalidades (provinciales, distritales, de centro poblado, metropolitano o fronterizo) son las instancias de gobierno democrático con las que la población se identifica al ser las más cercanas a su entorno, pues la gestión del gobierno local afecta las condiciones y la calidad de vida de los vecinos de una comunidad (Remy, 2005). Las municipales distritales tienen jurisdicción en su territorio, entendido como una subdivisión de la provincia a la que pertenecen.

El objeto de este estudio son los gobiernos locales (municipalidades) que pertenecen a los distritos, entendiéndose como tales:

[... las] entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización (Ley 27972, artículo 1).

Los gobiernos locales de los 1643 distritos son responsables de atender las necesidades y las demandas de la población de su circunscripción, lo que abarca la gestión de los recursos que poseen para resolver los problemas de la población; es esta la circunstancia que genera la oportunidad de innovar.

Este capítulo describe el contexto nacional de la innovación y analiza cuatro casos representativos de gobiernos locales de la provincia de Lima.

1. La innovación en el Perú

La fórmula de descentralización que permite la mayor eficiencia en la administración pública es la descentralización política, a través de la cual cada gobierno, regional o local, genera su propio crecimiento al cumplir con las funciones propias de sus competencias asignadas.

En el Perú, las formas de descentralización ensayadas en la historia de la República han adolecido del vicio original de tener una concepción y un diseño absolutamente centralistas. Desde la década de 1980 hasta la actualidad, las municipalidades han recobrado elementos de su autonomía política, como elección directa, potestad normativa e instituciones de democracia directa, aunque en el aspecto financiero su participación es aún muy limitada (Arnao, 2010). Así, la Ley de Bases de la Descentralización, Ley 27783, tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país mediante la separación de competencias y funciones, y el ejercicio equilibrado del poder en beneficio de la población por las tres instancias de gobierno. En la base de esta concepción está la idea de que el Gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden cumplir de manera más eficaz y eficiente los gobiernos regionales y en el mismo sentido lo deben hacer los gobiernos locales, sin superposición o duplicidad de funciones sino a través de relaciones de colaboración entre ellos.

La Ley Orgánica de Municipalidades define a los gobiernos locales como:

Entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización (Ley 27972, artículo 1).

Se debe distinguir entre municipalidad, distrito y gobierno local (este último ya se ha definido). Por su parte, las municipalidades son órganos del gobierno local, personas jurídicas de derecho interno con autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia que pueden ser: provinciales, distritales, de centro poblado, metropolitano o fronterizo. A su vez, las municipalidades distritales tienen jurisdicción en el territorio de su respectivo distrito, entendido como una subdivisión de la provincia a la que pertenecen.

Sobre la innovación en los gobiernos locales, los diversos autores se enfocan en la descripción, no en el análisis, de la innovación en el país ni en el sistema y los actores existentes. Además, únicamente existen referencias sobre la innovación hasta la escala de los gobiernos regionales, la cual se asocia a cambios tecnológicos en el sector manufacturero, empresarial y agroindustrial, entre otros, pero no en los gobiernos locales.

1.1. Concepto de innovación

La definición de innovación del Concytec, que siguen algunos autores, sostiene:

Es la interacción entre las oportunidades del mercado y el conocimiento base de la empresa y sus capacidades; implica la creación, desarrollo, uso y difusión de un nuevo producto, proceso o servicio y los cambios tecnológicos significativos de los mismos. Implica también cambios en las formas de organización y administración: métodos de organización, reingeniería de procesos, planeamiento estratégico, control de calidad, etc. (Díaz & Kuramoto, 2010: iv).

Otros autores la definen como el desarrollo de nuevas formas de hacer algo que involucra bienes y procedimientos, permite diferenciar a las organizaciones y fomenta una mayor riqueza para la sociedad (Camposano *et al.*, 2010). También con la innovación se crean y comercializan nuevas tecnologías, diseños y formas de negociación que permiten ser competitivos a escala global (Boucher & Guellec, 2012).

Las definiciones de innovación que se utilizan en el Perú tienen los siguientes elementos en común: es un nuevo producto, proceso o servicio, y los cambios tecnológicos significativos de estos, todo lo que lleva a nuevas formas de hacer las cosas; distingue a una organización de otra; y genera riqueza a la sociedad, es decir, tiene un impacto sobre el crecimiento económico y el desarrollo, lo que se refleja en el incremento de la competitividad-país.

1.1.1. Actividades de innovación

Además, los autores peruanos diferencian el concepto de innovación del de actividades de innovación, definen aquella como la que llevan a cabo las

instituciones para poner en práctica conceptos, ideas y métodos necesarios para la adquisición, la asimilación y la incorporación de nuevos conceptos (Díaz & Kuramoto, 2010).

Asimismo, se relaciona la innovación con el sistema de innovación bajo un enfoque exclusivamente tecnológico, al punto que se hace referencia a un sistema de innovación tecnológica que se explica a partir de la sinergia entre el crecimiento económico y la innovación tecnológica (Kuramoto & Torero, 2004). Definen este sistema como el grupo de instituciones nacionales, sus incentivos, estructura y competencias, que determinan la proporción y la dirección del aprendizaje tecnológico en un país, que involucra a cuatro tipos de instituciones: empresas, universidades e instituciones similares que realizan investigación básica; una combinación de instituciones públicas y privadas que proporcionan educación y entrenamiento técnico; y el gobierno que las financia y realiza las actividades para promover y regular el cambio tecnológico.

El Synacit se crea como sistema de innovación tecnológica a partir de la Ley Marco de Ciencia y Tecnología (vigente como Texto Único Ordenado de la Ley Marco de Ciencia y Tecnología, aprobado mediante Decreto Supremo 032-2007-ED) y se define como el conjunto de instituciones y personas naturales del país dedicadas a la I+D+i en ciencia y tecnología y a su promoción.

Díaz y Kuramoto (2011) añaden como característica de este sistema la manera en la cual cada uno de los agentes (instituciones, empresas y gobierno que forman el aparato científico y tecnológico) interactúa para la creación, la difusión y la utilización del conocimiento. Precisan que el concepto es versátil, puesto que aporta para determinar las diferencias o las similitudes entre distintos países y regiones (sistema de innovación nacional y regional), explicar sus tasas de crecimiento y de innovación, y analizar las causas que los distinguen en los diversos campos del conocimiento (sistemas tecnológicos) o sectores industriales (sistemas de innovación sectorial).

Sin embargo, la definición propuesta no refiere si la amplitud del concepto alcanza para considerar un posible sistema de innovación local y el concepto no incorpora otras formas de innovación diferentes de los sistemas tecnológicos o industriales, pues el enfoque es restrictivo.

1.1.2. Tipos de innovación aplicables

El enfoque de los estudios sobre la innovación en el Perú tiene un sesgo tecnológico, aunque, como ya se ha puntualizado, la innovación va más allá de ese espacio. Por ello, es más útil recurrir a la tipología del Manual de Oslo, la que puede aplicarse a cualquier instancia de gobierno, central, regional o local; contiene elementos de tecnología o gestión; considera las innovaciones sociales; y puede ser incremental o disruptiva. Esta tipificación, además, está incorporada en el concepto de innovación que utiliza el Concytec cuando se refiere a innovación en productos, procesos, servicios y organizaciones.

1.2. Evolución de las políticas de innovación

Sagasti (2003) considera que en el Perú desde la época colonial y durante el primer siglo y medio de vida republicana han existido investigación y desarrollo tecnológico; más aún, que se puede encontrar innovación desde mucho antes pues, por ejemplo, ya Ricardo Palma en sus *Tradiciones peruanas* presentaba algunas iniciativas en su peculiar estilo, como en el caso de su tradición «La achirana del Inca».

1.2.1. Del Concytec al Sinacyt

A partir de la década de 1960, el Gobierno central oficializa su interés de impulsar la investigación en nuestro país. Sagasti (2003) y Díaz & Kuramoto (2010) perfilan la evolución de la investigación en nuestro país desde ese momento hasta inicios del siglo XXI. También la evaluación realizada por la OECD (2011a y 2011b) ofrece una visión del proceso seguido en los 50 años previos.

Con base en estos autores, el cuadro 4.1 resume el proceso seguido desde la creación del Concytec hasta la instalación del Sinacyt, y señala los acontecimientos relevantes en cada década.

En el proceso de las acciones promovidas por el Estado en materia de investigación e innovación tecnológica en las décadas pasadas se puede apreciar periodos de impulso a la investigación y otros de retroceso, hay creación de organismos pero inestabilidad y poco presupuesto para ellos.

Cuadro 4.1. *Evolución de la innovación en el Perú, 1960-2012*

| Década | Acontecimientos |
|--------|--|
| 1960 | <p>La Academia Nacional de Ciencias de EUA y la Academia de Ciencias del Perú establecen una colaboración para la creación de un marco institucional y organizativo de la actividad científica que se venía realizando en el país.</p> <p>Se crea el Consejo Nacional de Investigación (CONI), primera organización del gobierno peruano dedicada a promover la ciencia y la tecnología, con un Fondo Nacional de Investigación como su organismo operacional; sin embargo, este nunca fue creado y los recursos los asumió el propio CONI.</p> <p>Se realiza el primer inventario de actividades científicas y tecnológicas.</p> <p>Se crea un programa sectorial de institutos y de financiamiento de la investigación, entre ellos el Instituto Científico y Tecnológico Minero del Perú (Incitemi) que luego se convirtió en el Ingemmet, el Instituto Tecnológico Pesquero (ITP), el Instituto Nacional de Investigación y Capacitación en Telecomunicaciones (Inictel) y el Instituto Tecnológico Industrial y de Normas Técnicas (Itintec).</p> |
| 1970 | <p>Establecimiento de institutos u organizaciones públicas de investigación e investigación tecnológica en sectores productivos primordiales: industria, minería, telecomunicaciones y pesquería.</p> <p>La inversión en ciencia y tecnología llegó a los US\$ 30 millones.</p> |
| 1980 | <p>El CONI se convierte en Concytec.</p> <p>El Concytec reparte sumas pequeñas con fines de investigación, el resultado: investigación en provincias y numerosas tesis financiadas.</p> <p>En el primer quinquenio el presupuesto para ciencia y tecnología aumentó en 800 %, aproximadamente, pero una gran parte de este se destinó a planificación y funciones administrativas y no a mejorar las organizaciones públicas de investigación o a promover tecnología e innovación en el sector productivo.</p> <p>Hacia finales de la década se reduce el monto dedicado a ciencia y tecnología a la mitad, en medio de la crisis asociada con el Fenómeno El Niño, el terrorismo, la hiperinflación, la recesión, etc.</p> |
| 1990 | <p>El gasto en ciencia y tecnología (I+D) se redujo drásticamente a US\$ 30 millones, el mismo de 1970, y hacia 1997 no llegaba ni siquiera a 0.1 % del producto bruto interno (PBI).</p> <p>Se desmantelan las estaciones experimentales agropecuarias, que se entregaron, sin compensación ni exigencia alguna, al sector privado.</p> <p>Las universidades utilizaron cada vez menos los recursos de los fondos para financiar aumentos de salarios y otros costos operacionales.</p> <p>En resumen, en este decenio se produjo un empeoramiento de los componentes de la oferta y la demanda del sistema peruano de ciencia y tecnología. También se dejó de proponer normas sobre esta materia.</p> |



| Década | Acontecimientos |
|--------|--|
| 2000 | <p>Se crean los centros de innovación tecnológica (CITE) para proveer servicios tecnológicos y de formación a las pyme o a las asociaciones de productores y así llenar un importante vacío en la transferencia de tecnología a los sectores no cubiertos por los institutos nacionales de investigación.</p> <p>Se incrementan los fondos para la innovación como instrumentos de política de innovación. Por ejemplo, el Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (Fondepés) y el Programa de Investigación y Extensión Agrícola (PIEA) para la Innovación y Competitividad del Agro Peruano (Incagro), al igual que se establecen el Fondo para la Innovación, Ciencia y Tecnología (FINCyT) y el Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (Fidecom).</p> <p>El Concytec presenta el Plan Nacional de Emergencia en Apoyo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación y, al año siguiente, se aprueba el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología.</p> <p>Se aprueba la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la cual establece como objetivo del gobierno regional la gestión estratégica de la competitividad regional para el logro de la cual, entre otros, promueve un entorno de innovación.</p> <p>Se aprueba la Ley Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, que crea el Sinacyt en el cual se incorpora por primera vez en un organismo de esa naturaleza a los gobiernos regionales y locales.</p> <p>Entre 2003 y 2009 se incrementa el gasto público en instituciones públicas ligadas a actividades de ciencia, tecnología e innovación hasta en un 66 %, pero el Sinacyt solo obtuvo un aumento del 24 % del presupuesto destinado a estas instituciones.</p> <p>En 2006 se suscribe, con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un contrato de préstamo que da origen al Programa de Ciencia y Tecnología de la PCM y al Fondo Nacional de Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación Tecnológica (Fondecyt).</p> <p>Entre 2004 y 2008 se transfiere el 20 % de los ingresos del impuesto de las sociedades del derecho del canon a los gobiernos regionales, para aumentar la capacidad de investigación en universidades regionales públicas y contribuir al desarrollo económico de las regiones; sin embargo, solo una parte de esa cantidad se utiliza efectivamente para proyectos de investigación y desarrollo.</p> |
| 2010 | <p>La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) establece una relación directa entre innovación y competitividad al proponer que el Sistema Nacional de Innovación diseñe programas para el logro de la competitividad del país.</p> <p>El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplán) crea un Comité Multidisciplinario de Innovación Productiva para la Competitividad Internacional.</p> <p>En 2012, el Concytec es adscrito a la PCM luego de muchos años de pertenecer, indistintamente, a dicho organismo o al Ministerio de Educación.</p> |

Fuente: Díaz & Kuramoto, 2010; Sagasti, 2003; OECD, 2011a y 2011b; Ceplán, 2012.

Elaboración propia.

Incluso el término innovación tecnológica se acuña a partir del 2000, antes las referencias se relacionan directamente solo con investigación y desarrollo.

1.2.2. Avances y dificultades

En este marco, de acuerdo con la evaluación de la OECD, en las décadas de 1960 y 1970 el Perú perdió casi enteramente la oportunidad de desarrollar una infraestructura sólida de ciencia y tecnología en las instancias que en ese momento existían, universidades e institutos públicos de investigación, para proyectarse a un ámbito mucho más comprehensivo de los diferentes actores de la innovación (del sector público y del sector privado). Menos aún se establecieron las bases para promover otros tipos de investigación que podían llevar a desarrollar la innovación en el país; pues durante 20 años el énfasis estuvo en la creación de organismos pero no en el cumplimiento de sus objetivos, ya que en la revisión a la literatura no se ha encontrado resultados o logros en ese periodo.

Complementariamente, Sagasti (2003) afirma que, a lo largo de casi 50 años, el que invertía y formulaba propuestas de innovación en ciencia y tecnología en nuestro país era el sector privado, en especial los sectores minería, telecomunicaciones y energía, sobre todo a través de empresas extranjeras. Desde el Estado no había mayores iniciativas, por lo que al año 2000 la competitividad del país se había reducido sustancialmente. Asimismo, entre 1983 y 2003 la gran mayoría de empresas estatales que realizaban algún tipo de innovación (I+D) se privatizaron y vendieron a empresas extranjeras que, además, importaron su propia tecnología.

Esta situación es la que explica que no haya referencia alguna a acciones en favor de impulsar la innovación en el sector público y, específicamente, en los gobiernos locales, pues el énfasis es el impulso y el apoyo a la innovación en el sector privado y en las universidades. La única referencia a la formalización de la innovación en el sector público se encuentra en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en la cual se vislumbra un impulso a la innovación, pero circunscrito a la educación.

Los cambios de política económica durante varios ciclos políticos consecutivos fueron correlativos al papel y la orientación de las políticas sobre

ciencia y tecnología (OECD, 2011a y 2011b). Una prueba de ello es el tránsito de ida y vuelta a lo largo de los años del Concytec entre el Ministerio de Educación y la PCM, a la par que el impulso o la prioridad a la investigación, lo que llevó a perder o ganar, indistintamente, recursos, atribuciones y jerarquía, como señala Sagasti (2003).

Es más, la Ley Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica otorga al Concytec el rol rector del Sinacyt, pero «... sus funciones son las de un organismo que propone pero no define las políticas de sus miembros, la mayoría de las cuales está adscrita a diferentes ministerios» (Montoya, 2010: 117). Ello porque, si bien el Sinacyt incluyó entre sus miembros aquellas instancias de los gobiernos regionales y locales dedicadas a las actividades de ciencia, tecnología e innovación tecnológica, en la actualidad este sistema no se encuentra articulado ni funciona.

Por otro lado, en el Perú la innovación ha sido sinónimo de innovación tecnológica. A escala global, la tercera versión del Manual de Oslo (2005) incorpora dos nuevos tipos de innovación: innovaciones de marketing o mercadotecnia (promoción, comercialización) e innovaciones organizacionales, además de las de producto y proceso, en un paso que va más allá de la innovación tecnológica; pero en nuestro país no se ha dado el salto de romper el esquema del concepto tradicional de innovación y avanzar hacia otros tipos ya reconocidos internacionalmente.

Se debe añadir que, históricamente, el presupuesto asignado por el Estado a investigación, desarrollo e innovación es reducido. El último dato confiable que se tiene respecto de la inversión en I+D es el proporcionado para 2004 por el Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco por su sigla en inglés) según el cual, a esa fecha, el país estaba entre aquellos con menor asignación de recursos por ese concepto, con solo 0.1 % del PBI. No existen datos certeros para años posteriores, aunque algunos estudios y artículos mantienen dicha cifra hasta el presente.

De la revisión hecha se puede afirmar sobre la innovación en el sector público peruano que este no cuenta con instituciones calificadas y dedicadas a promover la innovación en todos sus ámbitos (central, regional, local) y todos sus tipos (producto, proceso, mercadotecnia y organización); que la

innovación en el sector privado ha recibido un impulso sostenido desde el Estado, superior en comparación con el sector público; que las instituciones que impulsan la innovación son débiles y sujetas a las decisiones políticas, lo que impide la sostenibilidad de las propuestas innovadoras; que si bien está formalizado un sistema nacional de innovación, este no se encuentra articulado ni funcionando; que las normas restringen el acceso del sector público a la innovación; y que los fondos que promueven la innovación no se dirigen a apoyar la innovación en el sector público, menos aún en los gobiernos locales.

En años recientes ha habido intentos por impulsar la innovación en el Perú. El primero de ellos a través de la ya citada evaluación de la OECD a la política de innovación; y el segundo del Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE) que realizó su 49.^a Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE), de 2011, bajo el lema «Innovación: aceleremos la transformación del Perú». En ambos casos se concluyó que se necesitaba impulsar la innovación en el país para lograr la competitividad y el crecimiento a escala global.

El 2012 volvió a ponerse en discusión el desarrollo de la innovación en el Perú. Luego de considerar la improcedencia de la creación de un Ministerio de Ciencia y Tecnología, nuevamente se adscribió el Concytec a la PCM, y se reafirmó la voluntad política de asignar recursos para innovación. Se deberá entonces evaluar a futuro la formalización y la puesta en marcha de estos anuncios en beneficio del país. Pero en este nuevo impulso que se vislumbra para la innovación tampoco se ha considerado el apoyo a la innovación en el sector público y, en especial, en los gobiernos locales.

1.3. Actores de la innovación

Son actores de la innovación aquellos que desarrollan las iniciativas innovadoras tanto en el sector privado como en el público. Son también actores de la innovación, en su calidad de promotores, las organizaciones y los institutos, entre otros.

Para Díaz y Kuramoto (2011) hay dos grandes actores de la innovación: el sector empresarial privado y los institutos de investigación, en su mayoría públicos. Las empresas son las que realizan mayor número de actividades

innovadoras en ciencia y tecnología, aunque prefieren aquellas de innovación de procesos y organización. También lo hacen los institutos de investigación creados durante la década de 1970 en un intento por establecer un marco institucional para la investigación científica y tecnológica en el Perú.

Otros actores de la innovación en el Perú son aquellas entidades que forman el sistema de innovación: los organismos gubernamentales generadores de política y los organismos reguladores. Los primeros son el Concytec, el Consejo Nacional de Competitividad (CNC), los ministerios y los gobiernos regionales. Los segundos son el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa), el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp) y la Dirección General de Salud Ambiental (Digesa) (Díaz y Kuramoto, 2011).

El CNC es un ente de articulación intersectorial en materia de competitividad, creado mediante el Decreto Supremo 024-2002-PCM y adscrito al MEF, que busca lograr mejoras significativas en el ámbito de la competitividad en el corto, el mediano y el largo plazo, en coordinación con el Gobierno central, los gobiernos regionales y locales, el sector privado y el sector académico. Así, al inicio de 2012, aprobó la Agenda de Competitividad 2012-2013, con el objetivo de generar un marco que promueva el aumento sostenido de la productividad de las empresas y lograr un Estado eficiente al servicio de todos los ciudadanos. Para ello, priorizó 60 metas en siete líneas estratégicas: ciencia, tecnología e innovación; desarrollo empresarial, calidad y educación productiva; internacionalización; infraestructura; tecnología de información y comunicaciones; facilitación de negocios; y ambiente.

En el primer punto, ciencia, tecnología e innovación, la agenda propone contar con un sistema fortalecido en esas tres áreas, con suficientes recursos, aumento de la masa crítica de investigadores, implementación de un sistema de becas, reingeniería y mejoramiento de los CITE, articulación entre universidad y empresas, y fortalecimiento del sistema de propiedad intelectual en el país, entre otros. La agenda precisa:

Los retos que debemos afrontar para lograr el desarrollo y posterior fortalecimiento del sistema de ciencia, tecnología e innovación se fundamentan en dos aspectos. El primero está relacionado a los incentivos bajo los cuales

se trabaja y se deben establecer para impulsar el crecimiento de la investigación e innovación. El segundo, tiene que ver con el diseño e implementación de instrumentos y herramientas adecuadas para que el sistema funcione, en donde la provisión de información es básica para plantear políticas y medir los avances de su implementación (CNC, 2012).

Por otro lado, en los ministerios, como representantes del Gobierno central, más allá de considerar a la innovación en algunos planes estratégicos u operativos institucionales, con énfasis en la adquisición de tecnología, no se ha encontrado una mayor participación ni aporte a la innovación en el país.

Fuera de esto, el sistema de innovación llega únicamente hasta los gobiernos regionales, pues la ley no considera como actores de la innovación a los gobiernos locales, los cuales mantienen un papel incipiente en los temas de innovación. Solo se identifica a los gobiernos regionales como organismos generadores de políticas de ciencia, tecnología e investigación; mientras que los gobiernos locales carecen de un marco normativo que disponga la obligatoriedad de desarrollar la innovación en sus jurisdicciones, no obstante que por intermedio de su máxima autoridad política y administrativa tienen la capacidad de dictar sus propias políticas locales, las cuales serían cumplidas a cabalidad por sus funcionarios para bien general de la ciudadanía.

Además de los ya mencionados, el Ceplán, organismo público adscrito a la PCM, encargado de conducir el sistema nacional de planeamiento estratégico para el mejoramiento de la calidad de vida de la población y el desarrollo sostenible del país, es un agente adicional de innovación. Con este fin, entre 2010 y 2011, formó varios comités multidisciplinarios, uno de los cuales tuvo como tema «Innovación productiva para la competitividad internacional». De acuerdo con las actas de su portal institucional, ese comité realizó sesiones durante dos años con asistencia de consultores y especialistas, quienes discutieron sobre la evolución de la innovación tecnológica en el país, formularon críticas al sistema de innovación tecnológica y plantearon la necesidad de organizar y articular el sistema de ciencia, tecnología e innovación, la obtención de patentes, identificar las actividades prioritarias para la innovación y revisar el Plan Nacional de

Competitividad Nacional. También se planteó la urgencia de establecer políticas nacionales para superar los problemas que impiden la promoción de la innovación en nuestro país (Ceplán, 2010 y 2012).

Se desconoce los resultados de estas discusiones, lo que es claro es que, no obstante que apuntaban a la necesidad de crear un Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en 2012 el Gobierno central decidió no hacerlo y, por el contrario, fortalecer al Concytec con mayores recursos para su labor. Se discute aún la creación de la carrera de investigador científico y tecnológico.

En conclusión, el único tipo de innovación que se ha impulsado en el país es la innovación tecnológica.

1.4. Instrumentos para la innovación

Si bien es cierto que la innovación se ha desarrollado históricamente con los propios recursos de los actores, en la actualidad algunos tienen la posibilidad de acceder a ciertos instrumentos para la innovación facilitados por el Estado (cuadro 4.2).

Los fondos y los centros que promueven la innovación están directamente orientados a financiar proyectos del sector privado, pues su objetivo es promover la innovación en el sector. Existe muy poca inversión en el sector público, centrada en algunos casos en las universidades y los institutos de investigación (organismos públicos especializados u organismos públicos ejecutores) siempre que desarrollen proyectos de innovación junto con el sector privado. Los gobiernos regionales y locales no participan como beneficiarios de estos fondos.

1.5. Factores que influyen en el surgimiento de la innovación

La evolución de la innovación en el Perú se explica por la existencia de diversos factores que han promovido o limitado su surgimiento y, con la participación de diversos actores, la han llevado a su estado actual. Se considera que los factores que promueven o limitan el desarrollo de la innovación en el Perú son de tres tipos:

Cuadro 4.2. Instrumentos para la innovación en el Perú

| Instrumento | Programa | Objetivos / servicios |
|--|--|--|
| Fondos de ciencia, tecnología e investigación | Fondo Nacional de Desarrollo de Ciencia, Tecnología e Investigación (Fondecyt) | Financia la investigación científica y tecnológica a través de programas como concursos de investigación e innovación, otorgamiento de becas de posgrado en universidades nacionales y subvención de publicaciones, entre otros. |
| | Programa de Investigación y Extensión Agrícola (PIEA) para la Innovación y Competitividad del Agro Peruano (Incagro) (absorbido en 2010 por el INIA) | Tuvo dos fondos concursables: Fondo de Tecnología Agraria, que cofinanciaba proyectos de servicios de extensión e investigación adaptativa; y Fondo para el Desarrollo de Servicios Estratégicos que, cofinanciaba subproyectos de investigación básica y aplicada y de capacitación por competencias. |
| | Programa de Ciencia y Tecnología (Fincyt) | Sus líneas de financiamiento son: proyectos de innovación tecnológica de empresas; proyectos de investigación y desarrollo tecnológico en universidades y centros de investigación; fortalecimiento de capacidades en ciencia y tecnología; y proyectos de fortalecimiento y articulación del sistema nacional de innovación. |
| | Innovate Perú-Fidecom | Financia dos tipos de proyectos: de innovación productiva en procesos, productos o servicios; y de transferencia de conocimientos sobre capacitación y desarrollo de capacidades productivas y gestión empresarial para los trabajadores y los gestores de empresas. |
| Centros de Innovación Tecnológica (CITE) | CITE públicos y privados (14 en total, la mayoría privados) | Conectan a las empresas con los diferentes actores del sistema de innovación de una cadena de producción. Actúan como agentes de transferencia tecnológica con los objetivos de crear un ambiente propicio para la exportación y el consumo nacional, realizar investigación y desarrollo para mejorar la productividad, monitorear y hacer prospectiva tecnológica. |
| Otras actividades promotoras de innovación | Compras a MYPERú Productos Bandera | Se crearon para un fin distinto al de la promoción de la innovación; sin embargo, en su ejecución propician buenas prácticas en las empresas, transferencia de tecnología y productos de mejor calidad. |

Fuente: Díaz & Kuramoto, 2011.

Elaboración propia

- El factor político, porque el desarrollo de la innovación depende de la voluntad y la coyuntura política de cada momento histórico. Por ejemplo, el rol del Concytec y su camino entre el sector educación y la PCM.
- El factor humano, pues para innovar se requiere personal organizado, motivado y calificado para impulsar o proponer iniciativas de innovación.
- El factor económico, que determina el grado de complejidad y la posibilidad de diseñar y realizar innovación en el Perú.

Cuando se trata sobre innovación en el Perú, la literatura se enfoca en el sector privado, sin embargo, se recogen sus hallazgos pues se puede identificar algunos elementos de la innovación aplicables al sector público, específicamente a los gobiernos locales.

1.5.1. Factores que promueven la innovación

Como parte del trabajo desarrollado por el Comité Multidisciplinario Innovación Productiva para la Competitividad Internacional, promovido por el Ceplán, se analizaron posibles factores que promovían el desarrollo de la innovación en el Perú. Aunque el enfoque era netamente científico y tecnológico, los factores encontrados resultan aplicables a otros espacios.

Entre esos factores, la especialista Mercedes Carazo, en el tercer informe del citado comité multidisciplinario (Ceplán, 2012) identifica los siguientes:

- Estabilidad económica e institucional y marco regulatorio promotor.
- Alianzas y concertación pública, privada-Estado, empresas, universidades, sindicatos y sociedad civil.
- Sinergia, donde puede haber diferentes liderazgos; políticas activas de promoción e instrumentos con recursos asignados; y centros de transferencia tecnológica especializados en promover la innovación.
- Educación con enfoque de mercado orientada a la formación de emprendedores, y existencia de fondos concursables para facilitar el financiamiento de la innovación.
- Marco normativo público que crea un entorno favorable a la innovación, la propiedad intelectual y el desarrollo de capacidades.

- Normalización y sistemas de calidad con respaldo de redes y laboratorios acreditados que evalúen su conformidad con normas técnicas internacionales.
- Asignación de recursos en I+D basados en indicadores por resultados.

Como se puede apreciar, son necesarios para que la innovación pueda surgir, se implante y desarrolle: el factor político, a través de un marco regulatorio que parta de una decisión política de impulso a la innovación; el factor humano, que tiene que ver con alianzas entre los actores de la innovación; y el factor económico, que se relaciona con la asignación de recursos.

Con igual sentido, la OECD ha señalado que el desarrollo de la innovación depende de factores que promuevan la generación, la adquisición, la difusión y la aplicación de conocimientos y tecnologías, dentro de los cuales se encuentran:

- Parámetros institucionales y de gobernanza con los que se viabilicen políticas públicas y se limite la duplicidad en los programas de apoyo.
- Condiciones favorables para el desempeño de instituciones de investigación pública y transferencia de tecnología.
- Ausencia de restricciones legales o regulatorias que afecten negativamente el uso de recursos públicos (promover la inversión privada en ciencia y tecnología).
- Políticas que generen un círculo virtuoso de oferta y demanda en el desarrollo de capacidades de ciencia y tecnología.
- Instrumentos de apoyo e incentivos públicos que subsanen fallas de mercado o fallas sistémicas.

Ambos enfoques consideran que el sector público, a diferencia del privado, tiene como característica principal la normalización y el control, razón por la cual se presenta como primer factor un marco regulatorio habilitante y promotor de la innovación. También, coinciden en señalar que la determinación de políticas y el marco regulatorio favorable se requieren para permitir la innovación en el país, tanto como los incentivos a los innovadores. Al haberse planteado ambos factores en el marco de la evaluación a la situación general de la innovación, se pueden aplicar a

cualquier espacio fuera del tecnológico y a cualquier instancia de gobierno.

Sin embargo, el enfoque y la orientación desde el sector público hacia la innovación se orienta a promover la innovación en el sector privado; aunque los factores aquí presentados pueden resultar aplicables también al sector público.

Finalmente, y con igual importancia, Álvarez Falcón (2009) propone como un factor que promueve la innovación el liderazgo, el cual, al actuar junto con las políticas, las regulaciones y los recursos, garantiza el éxito sostenible del esfuerzo innovador de un país. Además, este liderazgo, en el caso del sector público, va más allá del liderazgo político o regulado por las normas pues el concepto de líder es de aquel que impulsa la innovación y este liderazgo, si bien se concibe desde el sector privado o empresarial, también resulta aplicable al sector público en todas sus instancias.

1.5.2. Factores que limitan la innovación

Un factor que limita el desarrollo de la innovación en el sector público peruano es la perspectiva restringida, esto es, que el enfoque y el impulso de la innovación se han dirigido principalmente hacia las empresas. Y así se ha escrito. Ni las universidades ni los institutos de investigación y, menos aún, los gobiernos regionales y locales han experimentado el apoyo que recibe el sector privado. Y esa es una gran limitación para la implantación y el desarrollo de la innovación en el Perú. Es cierto que en 2006 se aprobó un Plan Nacional Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Competitividad y el Desarrollo Humano 2006-2021 (Ministerio de Educación, 2006), sin embargo, su enfoque es básicamente la promoción de la innovación en el sector privado, en especial en las empresas.

Otro de los factores principales que limitan el desarrollo de la innovación es el espacio en el cual se ha desarrollado históricamente esta: el tecnológico. Esto se refleja por que en la actualidad el único órgano reconocido como rector en materia de innovación tecnológica es el Concytec. Sin embargo, la innovación va más allá del aspecto tecnológico, y existen otros tipos de innovación cuyo desarrollo no se ha promovido en el Perú y cuyas experiencias, en el sector público específicamente, no han sido debidamente estudiadas hasta la fecha.

Para algunos autores, un factor adicional que limita la innovación en el Perú se relaciona con la asignación de recursos, los cuales son casi indispensables bajo un enfoque de innovación tecnológica. En opinión de la OECD, los recursos públicos y privados destinados a investigación y desarrollo (I+D) y a infraestructura de C+T (inversión en activos para la innovación) resultan insuficientes. Este rasgo y la débil articulación del sistema de innovación son indicadores de las limitaciones de la innovación peruana, lo que además genera que las instituciones involucradas que hacen innovación trabajen bajo metas individuales únicamente.

A ello se suma el que, como señala Sagasti (2003), a pesar de lo plasmado en el Acuerdo Nacional sobre innovación, también tecnológica, esto no se ha traducido en compromisos políticos efectivos y compartidos entre todos los espacios de innovación. Además, es una limitación para la innovación en nuestro país la falta de especialistas en temas de sistemas de innovación y campos afines, pues el personal con conocimiento especializado que pueda crear y consolidar un sistema de innovación tecnológica es muy escaso. Esta situación tiene mayor relevancia en los gobiernos locales en los que la capacitación está orientada básicamente al cumplimiento de las funciones y las metas trazadas, que no incluyen temas de innovación.

Por otro lado, los instrumentos que existen en materia de innovación, y los actores a cargo de las propuestas innovadoras, no tienen un mecanismo que los articule. Tampoco existen formas de medición de la innovación en el Perú, lo que básicamente obedece a que la innovación como tal no ha sido una prioridad y esa sí ha sido una limitación importante.

La propia legislación resulta, en algunos casos, una limitación para la innovación. La OECD destaca que existen impedimentos legales que limitan la innovación; entre otros, la legislación laboral aplicable a los funcionarios restringe la participación de los investigadores de universidades públicas en proyectos con otras instituciones, debido al impedimento de recibir pagos por servicios prestados a otra institución mientras pertenecen a la planilla universitaria; la rigidez de la legislación laboral y la falta de autonomía en la administración de personal en los institutos públicos de investigación dificultan la rotación de personal, por lo que se necesita contratar al personal de mayor calificación bajo la modalidad de trabajadores temporales, a través del contrato administrativo de servicios (CAS) aplicado al sector

público; y los procedimientos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) se concibieron para aplicarse a la inversión física, por lo que ha sido complicado aplicar estos criterios a la I+D y a la inversión intangible asociada con la innovación.

Tampoco la legislación considera la innovación que se lleva a cabo en el espacio público en todas las instancias de gobierno, si no únicamente en la escala regional en la cual la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales ha incorporado la innovación por primera vez. Sin embargo, no existe a la fecha una evaluación del impacto de esa norma en el espacio regional y los gobiernos locales carecen de una norma similar.

Además, en el sector público las acciones de los funcionarios se revisan debido a la responsabilidad que acarrea el servicio público que brindan. Lo que, si bien permite al Estado un control estricto de la actuación de los funcionarios, lo que resguarda el interés público, también genera resistencia en el funcionario a llevar sus acciones más allá de la norma. Este es un factor que limita la innovación al impedir que los funcionarios exploten toda su capacidad, pues se limitan a cumplir sus funciones. Lo que se agrava en los gobiernos locales que carecen de una norma que habilite o establezca como objetivos o funciones asignadas las relacionadas con la innovación. Sin embargo, el límite para la innovación en el sector público y en el privado es la legalidad, lo que es una premisa de observancia obligatoria que en el sector público tiene más relevancia por la responsabilidad intrínseca al funcionario.

1.6. Motivación y experiencias de innovación

Una característica del innovador es que debe ser creativo y encontrarse motivado. La motivación puede ser intrínseca o extrínseca y las dos formas se presentan en el funcionario y lo pueden llevar a formular propuestas de innovación. Asimismo, los incentivos son parte de las motivaciones extrínsecas, una de las cuales puede ser el reconocimiento público de la iniciativa innovadora a través de premios o concursos; además, en nuestro caso las únicas fuentes de experiencias de innovación las constituyen los concursos sobre creatividad o buenas prácticas, que otorga el sector privado (empresas y organizaciones no gubernamentales, entre otros).

Dos son las actividades vigentes más importantes hoy en día: el concurso Creatividad Empresarial y el premio Buenas Prácticas de Gestión Pública. La primera la organizan la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC), el diario *El Comercio*, RPP Noticias y Canal N que, en su versión 2012, cumplió 17 años, con el objetivo de premiar los aportes más notables de creatividad en la empresa con un impacto significativo en beneficio de consumidores y usuarios y en la empresa misma; los ganadores reciben la estatuilla de Creatividad Empresarial. La segunda actividad es una competencia anual impulsada desde el 2005 por la organización no gubernamental Ciudadanos al Día (CAD), con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, con el objetivo de premiar experiencias exitosas de buenas prácticas en el sector público, orientadas a brindar mejores servicios a la ciudadanía.

1.7. Gestión de la innovación

Tratar de gestión de la innovación es identificar la manera como se diseñan, organizan y ponen en marcha las propuestas innovadoras. En ese contexto, el Perú cuenta con dos normas técnicas:

- Norma Técnica Peruana 2009-NTP 732.002: Requisitos del Sistema de Gestión de la I+D+i.
- Norma Técnica Peruana 2011-NTP 732.003: Gestión de la I+d+i.

La segunda norma, que desarrolla un modelo de innovación tecnológica para el país, fue elaborada a partir de la experiencia de gestión de la I+D+i de profesionales y organizaciones relevantes en este ámbito. El eje alrededor del cual gira es que «... la innovación tecnológica que se realiza en un país constituye un factor crítico para determinar su crecimiento económico, los niveles de bienestar y su competitividad a nivel global» (Norma Técnica Peruana 2011-NTP 732.003: iv). La norma no desarrolla otras formas de innovación; sin embargo, en el ámbito de la innovación tecnológica se ha formulado de manera tal que pueda aplicarse a cualquier organización, con independencia de su tamaño o del sector económico en que realice su actividad.

Los principales modelos de innovación que coexisten en la actualidad dependen de los tipos de innovación y la realidad de cada sector. Uno de esos modelos es el de Kline, con base en el cual la norma técnica peruana

afrenta la complejidad y la incertidumbre que implica un proceso de I+D+i y la relación entre innovación y desarrollo, aunque asumiendo que dicho modelo «... es un esquema general que sirve de referencia a cualquier organización, sin importar el tamaño de esta, para definir o establecer su propio proceso de I+D+i» (Norma Técnica Peruana 2011, NTP 732.003, 2011: vii).

2. La innovación en los gobiernos locales en el Perú

En el Perú, existen muy pocos estudios sobre la innovación en gobiernos locales. En este contexto, se revisarán brevemente la práctica de promoción de la innovación y las experiencias de innovación en gobiernos locales en el país.

2.1. La práctica de promoción de la innovación

La OECD, en su evaluación de la innovación en el Perú, realiza un análisis del entorno y los factores que la han limitado y ensaya una explicación. En primer lugar, reconoce el crecimiento económico del Perú basado en políticas macroeconómicas sanas, reformas estructurales dirigidas a mejorar el funcionamiento del mercado y la apertura al comercio internacional y la inversión extranjera. Al mismo tiempo, enfatiza en el hecho que, a pesar del crecimiento, el país sigue rezagado en comparación con los demás países latinoamericanos en materia de ingreso per cápita e inversión en capital humano y conocimiento, y se mantiene la preferencia por el uso de tecnología importada en desmedro del desarrollo de capacidades propias de innovación (OECD, 2011b).

En ese marco, si bien la carencia de estudios sobre la innovación en los gobiernos locales limita las fuentes, ello no significa que en los gobiernos locales no haya innovación; por el contrario, hay muchas propuestas innovadoras, únicamente que estas no han sido objeto de estudio por los autores nacionales. En el ámbito internacional, algunos países latinoamericanos recogen experiencias de innovación en gobiernos locales del Perú.

Una de las pocas fuentes útiles para acercarse al tema de la innovación son los premios y los concursos que sobre innovación existen en el país.

Como se ha indicado, dos son los premios más representativos y que han significado un reconocimiento a propuestas innovadoras surgidas al interior de los gobiernos locales, algunas de las cuales se presentan a modo de ejemplo: el concurso Creatividad Empresarial y el premio Buenas Prácticas de Gestión Pública.

2.1.1. Concurso Creatividad Empresarial

Según los organizadores de este concurso:

... podemos sentirnos orgullosos de haber iniciado el camino hacia el desarrollo de una cultura de la innovación en el interior de las empresas. Ahora el país sabe que la creatividad permite crecer y competir, así como permanecer en el tiempo (Creatividad Empresarial, 2012).

Si bien el concurso está orientado a premiar las mejores propuestas desarrolladas por el sector privado y, en algunos casos, por empresas del Estado, de la revisión llevada a cabo a los diferentes ganadores a lo largo de los años se puede verificar que a partir del 2000 se reciben propuestas de gobiernos locales en las diferentes categorías, muchas de las cuales resultan finalmente ganadoras. Se logra así cubrir un vacío existente que es el nulo reconocimiento a la creatividad en el Perú.

En ese orden, al recibir candidaturas del sector público y específicamente de los gobiernos locales, se abre un espacio de motivación para la innovación desde las municipalidades y en favor del ciudadano, tanto que, desde el 2008, por lo menos un gobierno local resulta ganador en su categoría (cuadro 4.3).

2.1.2. Premio Buenas Prácticas de Gestión Pública

Para los organizadores de este premio, una buena práctica es una actividad o un proceso que ha producido resultados destacados en el manejo de una organización y que puede ser replicada en otras organizaciones para mejorar la efectividad, la eficiencia y la innovación de estas en beneficio de su público objetivo:

Con este premio se busca generar ejemplos de buenas prácticas de servicio a la ciudadanía que, al ser reconocidas públicamente, se mantengan y

Cuadro 4.3. *Gobiernos locales ganadores del concurso Creatividad Empresarial, 2008-2011*

| CONCURSO 2008 | | | |
|--|-------------------------------------|---|--|
| Categoría | Ganador | Iniciativa | Objetivo / Descripción |
| Gestión Pública Regional y Local | Municipalidad de San Miguel | Si me tocas, yo te acuso | Prevenir el abuso sexual en menores, con una estrategia educativa que refuerza su autoestima como mecanismo de protección. |
| CONCURSO 2009 | | | |
| Categoría | Ganador | Iniciativa | Objetivo / Descripción |
| Gestión Pública Regional y Local | Municipalidad de San Borja | Sistema de Contenedores Subterráneos Easy | Sustituir el acopio de la basura en la vía pública por un contenedor subterráneo. |
| Cultura, Recreación y Turismo | Municipalidad de San Borja | ¡Muévete San Borja, muévete por tu salud! | Estrategia efectiva de promoción que transforma el distrito en un área de recreación y deporte. |
| CONCURSO 2010 | | | |
| Categoría | Ganador | Iniciativa | Objetivo / Descripción |
| Gestión Pública Regional y Local | Municipalidad Metropolitana de Lima | Área comercial de la Estación Central | Crear un espacio comercial moderno y de primer nivel en la Estación Central del Sistema Metropolitano de Transporte. |
| Salud e Higiene / Premio Especial Kimberly-Clark | Municipalidad de San Borja | Preventorio Municipal-Vida Saludable | Promover la salud preventiva a través de un servicio gratuito en beneficio de los vecinos. |
| CONCURSO 2011 | | | |
| Categoría | Ganador | Iniciativa | Objetivo / Descripción |
| Gestión Pública Regional y Local | Municipalidad de La Molina | Carril reversible | Aplicar una solución sencilla y de alto impacto para racionalizar el flujo vehicular del distrito. |

Fuente: Creatividad Empresarial, 2013.

mejoren, y que, a su vez, sirvan como aliciente para impulsar y promover un mejor desempeño por parte de las instituciones estatales, sentando así un referente de acción y práctica correcta (<www.ciudadanosaldia.org>).

Este premio, por un lado, es un incentivo para los funcionarios, motivándolos a seguir proponiendo iniciativas innovadoras, y, al mismo tiempo, cumple el objetivo de generar la demanda de los ciudadanos por servicios de excelencia en el Estado.

Se debe precisar que se llamó originalmente Buenas Prácticas Gubernamentales y, más adelante, Buenas Prácticas de Gestión Pública, dada la evolución del concepto en el marco de la NGP. Por otro lado, si bien se ha señalado que una buena práctica no es una innovación, muchas de las propuestas presentadas y ganadoras califican como tal, de acuerdo con la definición adoptada. Asimismo, en años anteriores la organización no usaba el concepto de innovación como elemento concomitante en las propuestas presentadas; recién desde 2009 se le menciona como resultado del elemento motivador del premio.

Es destacable que, desde hace varios años, muchas de las propuestas ganadoras tienen su origen en los gobiernos locales (cuadro 4.4).

Cuadro 4.4. *Gobiernos locales ganadores del premio Buenas Prácticas de Gestión Pública, 2008-2012*

| PREMIO 2008 | | | |
|--|--|--|---|
| Categoría | Ganador | Iniciativa | Descripción |
| Educación | Municipalidad Distrital de Puente Piedra | Fondo de Becas Municipales | Proyecto de Fondo de Becas Municipales para brindar acceso a la educación superior a los alumnos con las mejores calificaciones en secundaria del distrito. |
| PREMIO 2009 | | | |
| Categoría | Ganador | Iniciativa | Descripción |
| Promoción de la Cultura e Identidad | Municipalidad Distrital de La Victoria | Ten en Cuenta a La Victoria | Concurso narrativo inspirado en hechos, costumbres, tradiciones y personajes locales. Pretende devolver a la comunidad y a la población en general la identidad de un distrito emprendedor. |
| Seguridad Vial y Transporte Sostenible | Municipalidad Distrital de Miraflores | Promoción de la Educación en Seguridad Vial y Ordenamiento del Transporte en el Distrito de Miraflores | Ordenamiento del transporte mediante una estrategia integral que ha permitido combatir la informalidad en el servicio de transporte público, ordenar los paraderos y la circulación vehicular en importantes vías, y disminuir los índices de contaminación sonora y ambiental. |





| PREMIO 2010 | | | |
|--|---|--|--|
| Categoría | Ganador | Iniciativa | Descripción |
| Seguridad Ciudadana | Municipalidad Distrital de San Martín de Porres | Programa Habla Choche | Recuperación de niños y jóvenes inmersos en pandillas y barras bravas para reintegrarlos a la sociedad a través de la capacitación laboral y el fortalecimiento familiar. |
| PREMIO 2011 | | | |
| Categoría | Ganador | Iniciativa | Descripción |
| Seguridad Vial y Transporte Sostenible | Municipalidad Distrital de La Molina | Plan Piloto de Carril Reversible en el cerro Centinela | Facilita el ingreso y la salida por esa zona del distrito, acción que se suma a los trabajos realizados para dar mayor fluidez al tránsito vehicular en horas críticas y contribuye a mejorar la calidad del aire en el distrito. |
| PREMIO 2012 | | | |
| Categoría | Ganador | Iniciativa | Descripción |
| Servicio de Atención al Ciudadano | Municipalidad Distrital de Santiago de Surco | Servicio Tributario Delivery | Permite el cumplimiento de las obligaciones y brinda asesoría tributaria, así como inscripciones, movimientos y pagos tributarios en los domicilios de los vecinos que lo requieran. |
| Inclusión Social | Municipalidad Distrital de Miraflores | Miraflores Inclusiva y Accesible | Atiende los derechos de los grupos vulnerables: personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres gestantes, niños y niñas y, en general, todo aquel que se encuentre en una condición de vulnerabilidad. |
| Incidencia Pública | Municipalidad Metropolitana de Lima | Expo Movilidad Sostenible de Lima | Promueve una ciudad menos contaminada, asimismo, pretende ser un espacio de difusión para la movilidad y el transporte limpio. |
| Gestión Ambiental Efectiva | Municipalidad Distrital de Miraflores | Programa de Segregación en la Fuente 'Basura que No es Basura' | Fomenta una cultura de compromiso ambiental en la cual los vecinos separen sus residuos reciclables (papel, cartón, <i>tetrapack</i> , vidrio y plástico) del resto de residuos, para que los entreguen posteriormente a recicladores formalizados que los venderán a empresas encargadas de transformar los desechos en nuevos productos. |

Fuente: Miraflores, 2013; portales institucionales de CAD (<www.ciudadanosaldia.org>), y de las municipalidades distritales de Puente Piedra, La Victoria, Miraflores y San Martín de Porres.

En ese marco es necesario apuntar que, si bien la 49.^a CADE tuvo como tema la innovación, el respaldo político y el impacto social en materia de reflexión y discusión fue menor que en años anteriores; entre otras razones porque su realización tuvo como correlato los conflictos sociales en auge en ese momento. El balance para los ponentes extranjeros fue que inclusive en un entorno adverso era posible caminar hacia la competitividad a partir de la gestión del conocimiento, aunque la realidad mostraba temas previos por resolver en el país. De acuerdo con lo expuesto:

La descentralización está aún en una etapa incipiente, por ello la mayor parte de los esfuerzos se concentran en cuestiones políticas y administrativas. A nivel de regiones, las iniciativas parten de programas centralizados que consiguen resultados limitados (IPAE, 2012: 33).

Esta situación impide el desarrollo de la innovación y sus variantes; por ejemplo, clústers.

2.2. Experiencias de innovación en los gobiernos locales

Como ejemplos de experiencias innovadoras en el ámbito de los gobiernos locales se considerarán aquellas premiadas en los dos certámenes citados.

En el caso de Creatividad Empresarial, si bien no todas las propuestas ganadoras pueden calificar como innovación, se destacan dos de la Municipalidad de San Borja.

La primera, de corte tecnológico, es el Sistema de Contenedores Subterráneos Easy, ganadora en 2009. Este sistema consiste en la instalación de contenedores de residuos sólidos que son cubos de acero galvanizado de gran capacidad, ocultos en el subsuelo, que aparecen en la superficie como un basurero convencional, donde se pueden depositar los residuos sólidos en cualquier momento. Su contenido se recoge a través de camiones recolectores que cuentan con un brazo mecánico que levanta el contenedor para vaciarlo directamente en el camión y luego lo devuelve a su lugar. Si bien en la actualidad existen otros gobiernos locales que han adoptado este sistema, fue la Municipalidad de San Borja la primera en identificar la necesidad, diseñar y poner en práctica este servicio. Esta una propuesta innovadora pues la idea se generó y desarrolló en el gobierno local (la

iniciativa surgió al interior de la municipalidad). Esta idea produce cambios en el modo de hacer las cosas en la administración municipal, pues el recojo de basura ya no es manual ni genera contaminación ambiental; la idea crea valor público pues la propuesta ha mitigado la contaminación olfativa y la manipulación de los residuos sólidos por aquellos que no estén autorizados, o por animales, con la posibilidad de enfermedades o plagas. Además, los vecinos pueden depositar sus residuos sólidos a cualquier hora del día, lo que produce una cultura de cuidado del ambiente y contribuye al desarrollo de la comunidad.

La segunda propuesta innovadora, de corte social, es el programa Muévete San Borja, ganadora también en 2009. Este programa se ejecuta desde 2003 y consiste en que todos los domingos del año los vecinos disponen de un área libre cerrada al tránsito para realizar actividad deportiva en un circuito con diferentes estaciones, que hoy incluyen actividades como aeróbicas, uso de bicicletas, patines, minigolf, tenis, minitenis, tenis de mesa, voleibol, baile, gimnasia, caminata, trote, carrera y taichí, entre otros. Se otorga así una oportunidad para desarrollar actividad física con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población, enfrentar el sedentarismo e incentivar una vida más activa y sana (Municipalidad de San Borja, 2012). Esta iniciativa también recibió, en 2008, una mención honorífica en el concurso Ciudades Activas y Saludables, convocado por la Organización Panamericana de la Salud.

La experiencia de la Municipalidad de San Borja ha sido replicada por otras municipalidades y hoy en día existen más espacios similares que ofrecen, una vez a la semana, actividades deportivas para la población en general; no obstante, el programa fue innovador y pionero cuando se creó, de allí su reconocimiento. En ese contexto, tal como en el caso anterior, el programa es innovador porque la idea se generó e implementó en el gobierno local (la iniciativa surgió desde la municipalidad); produjo cambios en el contenido para poner el énfasis en la salud y el bienestar del vecino; y creó valor público pues se orientó a promover un entorno saludable para los vecinos y mejorar su calidad de vida con propuestas de actividad física y esparcimiento saludables, que contribuyen al desarrollo local.

En ambos casos, la propuesta innovadora se ha materializado desde el gobierno local: al identificar una necesidad se propuso una alternativa

novedosa, sin antecedentes en otros gobiernos locales y con un objetivo claro en favor de la población.

Elemento importante son las alianzas con diferentes instituciones, tanto del sector público como del sector privado, que han hecho posible la ejecución de cada propuesta innovadora que, además, se ha hecho sostenible en el tiempo. Así, existe una sinergia entre cada uno de los patrones que forman las relaciones entre el gobierno local y otras entidades o instituciones, lo que permite que ambas propuestas innovadoras sean sostenibles en el tiempo. Esa sinergia a su vez implica dejar de lado otras conexiones o experiencias con el fin de desarrollarse y hacerse sostenibles en el tiempo.

En los premios Buenas Prácticas de Gestión Pública, como en el caso anterior, si bien la totalidad de las propuestas ganadoras pueden no ser necesariamente innovadoras, si hay un porcentaje que lo es, de acuerdo con la definición y las características expuestas. A continuación se presentan dos propuestas que reflejan lo señalado.

En primer lugar, la Municipalidad de Santiago de Surco con el Servicio Tributario Delivery, propuesta ganadora en 2012. Esta propuesta estaba dirigida, en una primera etapa, a los contribuyentes con derecho a atención preferente y con alguna discapacidad que obstaculizase su movilidad. El servicio consiste en que estas personas pueden requerir, previa cita, la presencia de un especialista tributario de la municipalidad para realizar operaciones de plataforma y caja. El especialista, en una unidad móvil y con un equipo capaz de interconectarse de forma satelital, una impresora portátil y POS inalámbrico, además de los encartes y los folletos necesarios, visita en sus domicilios, sin costo adicional, a los solicitantes para atender, explicar y orientar en las consultas, las quejas y los trámites que deseen realizar; así como proceder al cobro de impuestos y tasas. Con ello, se logra brindar comodidad y ahorro de tiempo a los contribuyentes, al igual que promover la recaudación en beneficio del desarrollo de todo el distrito.

La propuesta es innovadora pues la idea se generó y llevó adelante en el gobierno local (la iniciativa surgió desde la municipalidad); produjo cambios en el modo de cobrar los impuestos; y creó valor público al promover una política de respeto a los adultos con derecho a atención preferente y

con alguna discapacidad que les impide movilizarse, a la vez que el cumplimiento de las obligaciones tributarias, lo que contribuye al desarrollo local.

Otra propuesta ganadora del premio en 2009 fue el concurso Ten en Cuento a La Victoria, que se creó con la finalidad de promover el conocimiento y la cultura, para devolver a La Victoria su identidad de distrito emprendedor. El concurso se dirigió a cualquier persona, sea o no del distrito, con excepción de los trabajadores del municipio, y consistió en la presentación de un trabajo en prosa (cuento) que reflejara hechos o historias que transcurriesen en el distrito de La Victoria y destacaran personajes o costumbres que evidenciaran la tradición distrital (bases generales del concurso). El premio, además de un aporte en efectivo, incluye la publicación de los cuentos ganadores en un libro difundido por el municipio.

Al 2013, el concurso se ha hecho sostenible y va por su quinta edición. Asimismo, los libros de las primeras tres ediciones del concurso son parte del proyecto Libro Viajero, dirigido a todos los estudiantes de colegios seleccionados por el municipio, quienes pasan el libro de mano en mano, y así conocen pasajes propios del distrito narrados en los cuentos, para luego exponer lo aprendido y escribir una historia propia.

Esta propuesta es innovadora pues la idea se generó y llevó adelante en el gobierno local (la iniciativa surgió desde la municipalidad); produjo cambios en el modo en que los vecinos se acercan a la comuna y se identifican con ella a través de la participación en el concurso involucrándose en la historia y las costumbres del distrito; y creó valor público al promover la identificación del vecino con su gobierno local, aprender a valorarlo a partir de sus propias experiencias y contribuir al desarrollo intelectual de los vecinos del distrito.

3. La innovación en cuatro gobiernos locales de Lima

Para avanzar en el conocimiento de la situación de la innovación en los gobiernos locales del Perú, se abordará el estudio de cuatro casos de distritos de la provincia de Lima, seleccionados con base en los criterios ya expuestos. En el análisis de estos casos, de acuerdo con la metodología propuesta, se llevaron a cabo dos actividades adicionales: la realización de entrevistas

a profundidad a expertos en materia de innovación en el Perú, conforme a la guía de entrevistas, y a funcionarios de los cuatro gobiernos locales seleccionados; y el levantamiento en detalle de experiencias de innovación en los cuatro gobiernos locales seleccionados.

3.1. Entrevistas a expertos en materia de innovación

En la primera parte de este capítulo se esbozaron las características de la innovación en los gobiernos locales en el Perú, según la literatura disponible. Para confirmar y/o enriquecer esa perspectiva, tomando en cuenta las particularidades de la situación, además se ha recogido la opinión de seis expertos (cuadro 4.5).

Como resultado de las entrevistas efectuadas sobre el caso peruano se evidenciaron coincidencias y contrastes con los conceptos generales ya adelantados.

3.1.1. Innovación

Respecto del concepto de innovación, los expertos entrevistados coinciden en que la innovación es algo nuevo en el mercado. Sin embargo, a la pregunta sobre la definición de innovación aplicada a los gobiernos locales, para Afuso Higa la innovación no se encuentra bien definida en nuestro país; mientras que Matsuda manifiesta que lo que para un gobierno local es una innovación, para una municipalidad que ya brinda ese servicio sería una mejora o una buena práctica. Por su parte, Sagasti precisa que la innovación en gestión es una buena práctica, diferente a lo que se hacía anteriormente y, al mismo tiempo, ofrece un cambio significativo en la producción de servicios. Finalmente, para Valencia la innovación en los gobiernos locales es la aplicación de una idea en un contexto diferente para crear valor público, pero esta idea debe tener la característica de resolver un problema de carácter público.

En cuanto a los tipos de innovación, Suaznábar y Kuramoto comentaron la innovación en procesos, productos, organizacional y en mercadotecnia del Manual de Oslo como ejemplos de innovación en general, mientras que los demás expertos entrevistados se refieren a tipos de innovación distintos.

Cuadro 4.5. *Relación de expertos en materia de innovación entrevistados*

| Entrevistado | Reseña |
|-------------------------------------|---|
| Sofía M. Valencia | <p>Investigadora en temas de innovación a nacional e internacional. Consultora asociada de International Consulting Consortium, Inc. Profesora del curso Seminario Reforma e Innovación en el Estado Peruano, Universidad ESAN.</p> <p>Investigadora principal del Instituto del Perú, Universidad de San Martín de Porres (USMP).</p> <p>Participante y organizadora del Taller Internacional Modernización del Sector Público Peruano (1997), que reunió a expertos nacionales e internacionales para compartir experiencias y alternativas para modernizar el sector público peruano, cuando aún no se producía la reforma del Estado.</p> |
| Juana Rosa Kuramoto Huamán | <p>Investigadora asociada del Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade).</p> <p>Autora de diversas publicaciones en materia de innovación: Kuramoto, 2010a y 2010b; Kuramoto & Torero, 2004; Díaz & Kuramoto, 2010 y 2011.</p> <p>Responsable del dimensionamiento del proyecto Innovación para la Competitividad de Grade.</p> |
| Angélica Graciela Matzuda Matayoshi | <p>Directora ejecutiva del CNC.</p> <p>Su experiencia de trabajo con gobiernos subnacionales le permitió diseñar e implementar el Programa de Modernización Municipal de 1834 gobiernos locales del Perú para elevar la competitividad de las localidades y fomentar el desarrollo empresarial.</p> |
| Francisco Sagasti | <p>Investigador principal y director ejecutivo del Foro Nacional Internacional, entidad dedicada a promover el debate y el consenso sobre temas críticos para el desarrollo nacional e internacional.</p> <p>Fundador y director ejecutivo de Grade.</p> <p>Autor de diversas publicaciones en materia de innovación: Sagasti, 2003, 2008 y 2011.</p> |
| Carla Suaznábar | <p>Especialista Sénior en la División de Competitividad e Innovación del BID.</p> <p>Especializada en temas de competitividad, desarrollo empresarial e innovación.</p> |
| Alejandro Afuso Higa | <p>Maestría y Doctorado en Investigación de Operaciones, perteneció al Sistema Nacional de Investigadores de México.</p> <p>Actual director ejecutivo de la Unidad Coordinadora del Programa Ciencia y Tecnología (FINCyT) de la PCM, cofinanciado por el BID.</p> |

Elaboración propia.

En cuanto a los factores que promueven la innovación en los gobiernos locales, Afuso y Valencia señalan que básicamente la innovación surge frente a una necesidad, un problema que resolver; además, Valencia afirma que en nuestro país el contexto institucional es totalmente limitado, no existe. Matsuda, por su lado, señala que es un tema de incentivos, directamente relacionado con el liderazgo (alcalde). De otro lado, Sagasti indica que la innovación nace por una necesidad, por escasez de recursos, por la identificación de una posibilidad no atendida y/o por imitación, lo cual se ha confirmado en distintas experiencias.

Respecto de los actores que intervienen en la aplicación de una innovación en los gobiernos locales, Afuso manifiesta que se requiere de alguien con liderazgo y aptitud para el cambio; mientras que Sagasti y Valencia señalan que son el alcalde y los funcionarios de diversos niveles de los gobiernos locales los actores de las innovaciones al interior de estos.

3.1.2. Gestión de la innovación

Valencia precisa que en el Perú no existe gestión del conocimiento, mientras que Kuramoto manifiesta la existencia de conocimiento y aprendizaje, lo cual se da en un grupo humano que evalúa la solución a un problema y define lo que se tiene que cambiar en los valores de la gente; las instituciones o los sistemas cambian, precisamente, no por una persona sino porque el colectivo siente que debe hacerlo y modifica las reglas de la interacción con ese objetivo que valora en su debido momento.

Afuso señala que nuestro país no cuenta con una cultura de innovación, mientras que Suaznábar manifiesta: «... la cultura de la innovación en la sociedad impacta, debido a la importancia de que los niños estudien ingeniería y ciencias y que no sean todos abogados o economistas».

En cuanto a la motivación de los funcionarios del gobierno local para presentar propuestas innovadoras, Afuso identifica como motivación la mejora de un servicio que llegue a la población. Suaznábar señala que en las empresas la motivación se relaciona con la competencia; mientras que Kuramoto sostiene que se requiere un líder que tenga visión y busque realizar el cambio, así como el reconocimiento a la aplicación de la idea innovadora. Sagasti opina que es una mezcla genuina del propósito de

mejorar la calidad de servicio que presta el gobierno local con un deseo de superación; mientras que Valencia manifiesta que la motivación para desarrollar una innovación dentro del gobierno local se debe principalmente a una ética de servicio público.

Sobre la gestión de la innovación, Afuso, Suaznábar y Valencia señalan que no existen modelos de innovación en el Perú, y Kuramoto declara que se debe tener en cuenta lo que se quiere cambiar (identificar el problema), efectuar un diagnóstico de los procesos que llevan hacia el objetivo planteado y registrar su avance para coadyuvar al objetivo.

Únicamente Matsuda opina sobre las alianzas. Expresa que estas deben efectuarse con el sector privado, las cámaras de comercio o con alguna organización no gubernamental que ya trabaje en esa área.

En cuanto a la sostenibilidad de una innovación en los gobiernos locales, también la única opinión es de Matsuda, quien señala que el problema de los gobiernos locales es que aceptan proyectos y propuestas y después retroceden en su aplicación, a veces sin una explicación plausible.

Un concepto recurrente en las diferentes entrevistas con los expertos es el de los recursos necesarios para innovar. Al respecto, Afuso manifiesta que el presupuesto para el sector público no es un factor fundamental; por el contrario, se requiere un cambio de modalidad en la gestión (actitud de cambio, liderazgo), opinión que difiere de la del resto de expertos entrevistados. Por ejemplo, Suaznábar señala que el presupuesto es un tema relevante (a no ser que se trate de simplificación administrativa, la cual parte de la decisión política); Kuramoto manifiesta que la innovación cuesta dinero y esfuerzo y es una inversión en la contratación de personal; y Valencia opina que el presupuesto influye directamente. De otro lado, Sagasti, sostiene que los gobiernos locales cuentan con pocos recursos, razón por la cual no se puede innovar, mientras que los que sí disponen de recursos no saben qué hacer con ellos por lo que se debe buscar un equilibrio.

3.1.3. Resultados

Los resultados obtenidos de la realización de las entrevistas a profundidad a expertos en materia de innovación permiten confirmar componentes ya considerados y algunos particulares.

Los hallazgos emergentes a tomar en cuenta serían:

- Los elementos inherentes a la innovación son, por un lado, que esta resuelve un problema de carácter público y, por el otro, que crea valor público.
- No es lo mismo una buena práctica o una mejora que una innovación, y muchas veces la dificultad de distinguirlas radica en las instancias de gobierno en las cuales se desarrolla la innovación (central o local).
- En el Perú no se cuenta con una clasificación de los tipos de innovación que se pueden proponer en los gobiernos locales. Tampoco se ha elegido asumir como propia alguna de las clasificaciones de la innovación existentes.
- Hay factores que promueven y otros que limitan la innovación. Entre los primeros está la motivación como percepción de incentivos, directamente ligada a la voluntad política; entre los segundos radica la inexistencia de un contexto institucional que aliente la innovación. Es posible, además, que un factor que limita la innovación como la escasez de recursos sea a la vez promotor de esta.
- El alcalde y los demás funcionarios del gobierno local son los actores de las innovaciones al interior de este. Dichos actores forman un equipo con un líder cuya característica deberá ser la actitud de promover el cambio.
- La gestión del conocimiento en el país es incipiente, lo que impide contar con una fuente de experiencias de innovación que pudieran compartirse y difundirse en favor de la totalidad de gobiernos locales.
- La cultura de la innovación es aún un concepto no incorporado, sin embargo, la motivación extrínseca (reconocimientos e incentivos) sí se reconoce como una forma de lograr que los ciudadanos se comprometan con la innovación.
- No existen modelos de innovación de gestión aplicables a los gobiernos locales, por lo que no hay un orden propuesto para gestionar las acciones que llevan a la implementación de una propuesta de innovación.
- Es necesario asegurar la sostenibilidad de las innovaciones implantadas en los gobiernos locales a través de mecanismos que impidan

que la coyuntura política en la que se ha ejecutado la innovación determine su fracaso.

En resumen, los expertos coinciden en la necesidad de uniformar criterios de identificación de una innovación, establecer canales mediante los cuales se transmita el conocimiento para proponer iniciativas innovadoras y, sobre todo, otorgar organización y coherencia al proceso de gestión de la innovación, optimizando el uso de los recursos.

3.2. Selección de casos de estudio

Para la selección de casos de estudio se aplicaron los tres criterios determinados en el esquema metodológico a los 43 gobiernos locales de la provincia de Lima, lo que permitió identificar aquellos que sí los cumplían (cuadro 4.6).

Cuadro 4.6. *Aplicación de criterios de selección en los gobiernos locales de la provincia de Lima*

| Distrito | Gestión de la innovación y la motivación para innovar | Iniciativas innovadoras del gobierno local | Reconocimiento por iniciativas innovadoras | Puntaje total |
|---------------|---|--|--|---------------|
| Ancón | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ate | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Barranco | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Breña | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Carabaylo | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Chaclacayo | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Chorrillos | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Cieneguilla | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Comas | 0 | 1 | 0 | 1 |
| El Agustino | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Independencia | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Jesús María | 1 | 2 | 2 | 5 |
| La Molina | 0 | 2 | 2 | 4 |
| La Victoria | 0 | 1 | 1 | 2 |
| Lima | 0 | 2 | 2 | 4 |
| Lince | 0 | 0 | 0 | 0 |





| | | | | |
|-------------------------|---|---|---|---|
| Los Olivos | 2 | 2 | 2 | 6 |
| Lurigancho-Chosica | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Lurín | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Magdalena del Mar | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Miraflores | 1 | 2 | 2 | 5 |
| Pachacámac | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Pucusana | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Pueblo Libre | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Puente Piedra | 0 | 1 | 1 | 2 |
| Punta Hermosa | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Punta Negra | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Rímac | 0 | 0 | 0 | 0 |
| San Bartolo | 0 | 1 | 0 | 1 |
| San Borja | 0 | 1 | 2 | 3 |
| San Isidro | 0 | 1 | 2 | 3 |
| San Juan de Lurigancho | 0 | 0 | 0 | 0 |
| San Juan de Miraflores | 0 | 0 | 0 | 0 |
| San Luis | 0 | 0 | 0 | 0 |
| San Martín de Porres | 0 | 2 | 2 | 4 |
| San Miguel | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Santa Anita | 2 | 2 | 2 | 6 |
| Santa María del Mar | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Santa Rosa | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Santiago de Surco | 0 | 1 | 1 | 2 |
| Surquillo | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Villa El Salvador | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Villa María del Triunfo | 0 | 0 | 0 | 0 |

Elaboración propia.

De acuerdo con este ejercicio, son cuatro los gobiernos locales que cumplen plenamente los criterios expuestos: dos del grupo de población y presupuesto concurrente, Los Olivos y Santa Anita; y dos del grupo de población y presupuesto no concurrente, Jesús María y Miraflores (cuadro 4.7). Estos serán los casos a estudiar.

Cuadro 4.7. *Gobiernos locales seleccionados: cumplimiento de criterios*

| Distrito | Gestión de la innovación | Iniciativas innovadoras del gobierno local | Reconocimiento por iniciativas innovadoras |
|---------------------------|---|--|---|
| <p>Los Olivos</p> | <p>Órgano: Centro de Innovación y Emprendimiento de Los Olivos</p> <p>Finalidad: Interconectar a los hogares del distrito a través de la Red Telemática.</p> | <p>1. Sistema Informático Municipal Integrado (SIMI Web)</p> <p>Finalidad: Interconexión de diferentes módulos sistematizados para la gestión administrativa de la municipalidad.</p> <p>2. Centro de Recursos Informáticos para el Aprendizaje (Cerin@p)</p> <p>Finalidad: Desarrollo de competencias de los docentes que les permitan integrar las TIC de manera pertinente dentro de las actividades educativas.</p> <p>3. Aulas virtuales</p> <p>Finalidad: contar con aulas tecnológicas equipadas en las instituciones educativas que gozan de los beneficios de la red de fibra óptica de más de 90 kilómetros, tendida en el distrito en el marco del megaproyecto Los Olivos: Primera Ciudad Digital del Perú.</p> | <p>1. Calificación como Buena Práctica de Gestión Pública</p> <p>Institución: Ciudadanos al Día</p> <p>Iniciativas innovadoras reconocidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Categoría Sistemas de Gestión Interna: Sistema Informático Municipal Integrado (SIMI Web) • Categoría Educación: Centro de Recursos Informáticos para el Aprendizaje (Cerin@p) <p>2. Reconocimiento como uno de los cinco municipios líderes en la categoría Salud Pública por su alto grado de digitalización en dicho ámbito.</p> <p>Institución: Motorola Solutions, Inc.</p> |
| <p>Santa Anita</p> | <p>Órgano: Centro Cultural de Artes y Conocimientos Innovadores</p> <p>Finalidad: organizar, programar, ejecutar, controlar y promover actividades relacionadas con la política cultural local.</p> | <p>1. Proyecto Nuevo Combo Empresarial: constitución de empresa en línea en 72 horas y licencias de funcionamiento municipal</p> <p>Finalidad: Optimizar la formalización de las mypes en el distrito.</p> <p>2. Plataforma de Atención al Ciudadano</p> <p>Finalidad: Mejorar atención a los contribuyentes, hacerla directa, personalizada y rápida, con tecnología de última generación, en amplios espacios, sin segregación de funciones (todos los funcionarios conocen y deciden sobre las demandas del ciudadano).</p> <p>3. Proyecto 'Me importas tú', la organización municipal enfoca sus procesos en la atención al ciudadano</p> <p>Finalidad: La municipalidad simplifica sus trámites enfocando el objetivo de estos en el ciudadano.</p> | <p>1. Calificación como Buena Práctica de Gestión Pública</p> <p>Institución: Ciudadanos al Día</p> <p>Iniciativas innovadoras reconocidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Categoría Público-privada: Nuevo Combo Empresarial, constitución en línea en 72 horas y licencia de funcionamiento municipal • Categoría Servicio de Atención al Ciudadano: Plataforma de Atención al Ciudadano • Categoría Simplificación de Trámites: Proyecto 'Me importas tú', la organización municipal enfoca sus procesos en la atención al ciudadano |



| | | | |
|---------------------------|--|---|--|
| <p>Jesús María</p> | <p>Concurso de Iniciativas Municipales: Aportes Innovadores para Mejorar los Servicios dentro de la Municipalidad Distrital de Jesús María</p> <p>Finalidad: estimular la creatividad y difundir las iniciativas significativas de los trabajadores.</p> | <p>1. Implementación y Desarrollo del Observatorio de Seguridad y Convivencia</p> <p>Finalidad: Sistema computarizado diseñado para registrar la actividad delictiva en el distrito de Jesús María, con el fin de determinar las zonas, los tipos y los horarios de riesgo.</p> | <p>1. Galardón de Plata del Premio a la Gestión de Gobiernos Seccionales del Mundo</p> <p>Institución: Expomunicipal 2011</p> <p>Iniciativa innovadora premiada: Implementación y Desarrollo del Observatorio de Seguridad y Convivencia</p> <p>2. Calificación de Buena Práctica en Gestión Pública</p> <p>Institución: Ciudadanos al Día</p> <p>Iniciativa innovadora reconocida:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Categoría Seguridad Ciudadana: Observatorio de Seguridad Ciudadana (o Seguridad y Convivencia) |
| <p>Miraflores</p> | <p>Innova Miraflores: Concurso Interno de Simplificación y Eficiencia Municipal</p> <p>Finalidad: Recoger propuestas de los trabajadores de la municipalidad que respondan a: ¿Cómo podemos ahorrar recursos y ser más eficientes en este proceso?, y ¿Existe algún otro proceso que duplique el trabajo o se sobreponga con este proceso y pueda fusionarse? (Acuerdo de Concejo 097-2011-MM)</p> | <p>1. Programa de Segregación en Fuente 'Basura que no es Basura'</p> <p>Finalidad: Mejorar la calidad de vida de la comunidad miraflorina con base en una cultura de compromiso ambiental y promoción del reciclaje.</p> <p>2. Programa Miraflores Inclusiva y Accesible</p> <p>Finalidad: Buenas prácticas municipales sostenibles y replicables en materia de accesibilidad e inclusión para personas con capacidades distintas.</p> | <p>1. Calificación como Buena Práctica en Gestión Pública</p> <p>Institución: Ciudadanos al Día</p> <p>Iniciativas innovadoras premiadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Categoría Gestión Ambiental Efectiva: Programa de Segregación en Fuente 'Basura que no es Basura' • Categoría Inclusión Social: 'Miraflores Inclusiva y Accesible' |

Fuente: Municipalidad de Los Olivos, 2013; Municipalidad de Santa Anita, 2010; Municipalidad de Jesús María, 2013; portales de Cielo, Centro de Innovación y Emprendimiento de Los Olivos, y de las municipalidades de Los Olivos y Santa Anita.

3.3. Entrevistas a funcionarios de los gobiernos locales seleccionados

Las entrevistas a los funcionarios de los gobiernos locales seleccionados de Lima tuvieron como objetivo contrastar los hallazgos de la literatura revisada sobre experiencias concretas de innovación en los gobiernos locales y el proceso de gestión de la innovación que poseen.

Se decidió elegir como entrevistados a cuatro gerentes, uno por municipalidad (cuadro 4.8).

Cuadro 4.8. *Relación de gerentes municipales entrevistados*

| Gobierno local | Nombre | Cargo |
|----------------|-------------------------------|---|
| Miraflores | Sergio Meza Salazar | Gerente municipal |
| Jesús María | Jorge López de Castilla Bado | Gerente municipal |
| Santa Anita | Carlos Alberto Troncos Páucar | Gerente general |
| Los Olivos | Henry Holguín Osorio | Gerente del Centro de Innovación y Emprendimiento Los Olivos y TIC* |

* Entrevistado por disposición de Rodolfo Zapata Pintado, gerente municipal (e).

Sobre el concepto de innovación, los gobiernos locales carecen de un concepto de innovación definido y uniforme. El funcionario de la municipalidad de Miraflores señala que la innovación es la búsqueda de soluciones eficientes para dar a los ciudadanos un mejor lugar en el cual vivir; no obstante, el funcionario de la municipalidad de Los Olivos declara que las experiencias que se consideran innovadoras generalmente son réplicas de otras europeas. Finalmente, para el funcionario de la municipalidad de Jesús María cualquier avance técnico puede ser innovación.

En cuanto a los tipos de innovación que identifican los funcionarios municipales, solo el de Los Olivos se refiere a la innovación tecnológica como único tipo de innovación que se promueve, mientras el resto de funcionarios entrevistados manifiestan que realizan innovaciones de procesos, productos y servicios.

Como factor principal que promueve la innovación, los funcionarios de Los Olivos y Jesús María señalan que es la voluntad del gobierno local de brindar un mejor servicio a la ciudadanía. El funcionario de Jesús María

considera que existen motivaciones trascendentes como la voluntad de hacer una buena gestión en favor del crecimiento de la comunidad e, incluso, precisa que si bien la falta de recursos o la necesidad pueden ser factores limitantes de la innovación, también pueden promoverla.

Los cuatro funcionarios entrevistados están de acuerdo en que actores principales para el desarrollo de la innovación son el alcalde y los funcionarios, como equipo innovador.

Sobre la gestión de la innovación, los funcionarios entrevistados coinciden en que no se cuenta con un modelo de gestión identificado para el desarrollo de la innovación, toda vez que se limitan a identificar un problema o una necesidad, planificar la solución y, finalmente, llevar a cabo el proyecto, al no contarse con protocolos establecidos, los proyectos, al ser autorizados por el alcalde, se desarrollan sin considerar pasos determinados, desde su concepción hasta su ejecución y posterior evaluación.

Como motivador, los funcionarios entrevistados coinciden en que la única forma de evidenciar la motivación para que se exprese es brindar a los ciudadanos un mejor servicio, un servicio de calidad. Asimismo, señalan que trabajar con un líder (alcalde) los motiva a buscar nuevas ideas innovadoras para el bienestar de la población.

Los funcionarios entrevistados informan que los gobiernos locales tienen alianzas con universidades, empresas privadas, entidades del Estado y organismos no gubernamentales, entre otros, que coadyuvan al desarrollo de las ideas innovadoras generadas desde el propio gobierno local.

Tal como en el caso de los expertos, son dos los conceptos recurrentes en las entrevistas con los funcionarios. El primero, sobre los recursos para innovar, pues señalan que no se cuenta con una partida presupuestal dedicada al desarrollo de una idea innovadora, lo que es una limitación para el gobierno local en cuanto al desarrollo de la innovación, pero se asume que también la falta de recursos puede convertirse en propulsora de la innovación. El segundo, que las propuestas innovadoras están normalizadas, es decir, se han hecho públicas a través de normas con rango de ley o por su publicación en el diario oficial, lo que asegura la continuidad en la gestión.

3.4. Análisis de casos seleccionados

En este acápite se analizan los casos con el fin de explorar cómo se genera y gestiona la innovación en los gobiernos locales de Jesús María, Miraflores, Los Olivos y Santa Anita. El propósito es identificar particularidades significativas como los aspectos cultural, legal, político, social y económico que rodean al gobierno local. Este análisis es valioso en la medida que permite contrastar la situación real del desarrollo de la innovación en las municipalidades distritales de la provincia de Lima con las categorías encontradas en la literatura, el *benchmarking*, las entrevistas a profundidad con los gerentes municipales y los expertos nacionales.

A continuación, se presentan los casos recogidos de las fuentes obtenidas en los cuatro gobiernos locales seleccionados.

3.4.1. Municipalidad Distrital de Jesús María: Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadana

El distrito de Jesús María tiene 66,171 habitantes, de acuerdo con el Censo Nacional de 2007. Su municipalidad enfrenta un problema de aumento de la percepción de inseguridad de los vecinos, que se evidencia en el incremento de la frecuencia de los hechos delictivos en el distrito; lo que hace necesario contar con un registro de delitos e infracciones (incidencias) para disponer de estadísticas que permitan diseñar medidas de prevención del delito y estrategias de lucha contra la criminalidad. La idea innovadora para ello fue crear el Observatorio de Seguridad y Convivencia de Jesús María, que funciona utilizando un *software* de fácil acceso, el cual garantiza la vigilancia del distrito las 24 horas al día.

A mediados del 2009, se diseñó el proyecto del observatorio, cuya puesta en marcha se inició en abril del 2010. Consiste en un sistema que, mediante el uso de un *software* a cargo de la Central de Comunicaciones (Cecom) administrada por personal especializado de la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la municipalidad, centraliza la información y registra los hechos delictivos e infracciones para que el serenazgo y la comisaría distrital de la Policía Nacional del Perú (PNP) cuenten con las herramientas para un mejor funcionamiento, el cual busca garantizar la seguridad ciudadana las 24 horas del día de manera ininterrumpida. La aplicación del *software* es

libre, de bajo costo y fácil acceso desde cualquier computadora con Internet, siempre que se trate de un usuario registrado.

El observatorio se caracteriza por recabar y analizar la información estadística sobre hechos delictivos e infracciones obtenida por el Cecom, la comisaría y las juntas vecinales; diseñar estrategias para reducir la inseguridad ciudadana; mejorar la convivencia de los vecinos de Jesús María; y cooperar y capacitar a otros gobiernos locales al prestar el *software*, instruir en su uso y compartir la experiencia del gobierno local en seguridad ciudadana.

Si bien es cierto que la propuesta de creación del observatorio fue iniciativa del alcalde, el diseño y la puesta en funciones estuvieron a cargo de la Subgerencia de Informática de la municipalidad en coordinación con la Gerencia de Seguridad Ciudadana, el serenazgo, los policías de la comisaría del distrito y las juntas vecinales, entre otros, con el modelo de un mapa de patrones específico (figura 4.1).

El impacto logrado con esta innovación fue múltiple. Por un lado, mejoró la gestión municipal al centralizar la información de diversas fuentes referida a la seguridad ciudadana para producir informes semanales y mensuales que analizan el alcalde y sus principales colaboradores para adoptar medidas, además de monitorear su eficacia. De otro lado, mejoró el servicio, al facilitar la respuesta inmediata a las solicitudes de intervención, llamadas, quejas o denuncias de los vecinos, gracias al uso de un mapa georreferenciado en el que se ubica el lugar exacto donde han ocurrido los hechos y se dispone en tiempo real el despliegue de los recursos. Además, generó la disminución de la percepción de inseguridad e incidencia de delitos, y aumentó la confianza ciudadana en las medidas adoptadas por las autoridades locales; lo cual se refleja en el índice de aprobación vecinal a la labor del serenazgo (dos de cada tres vecinos y en el caso de la policía llega al 57 %). Asimismo, redujo la incidencia delictiva: los delitos por hogares disminuyeron y Jesús María ocupa el décimo lugar con 34 %, por debajo del 43 % promedio para Lima Metropolitana y del 52 % que afecta a los distritos con mayor número de delitos (Comas y Villa El Salvador). Finalmente, permitió mejorar la capacidad de evaluación de los hechos delictivos, al poderse determinar días, horarios y zonas críticas en los cuales se cometen delitos o infracciones, para establecer donde, como y cuando se debe fortalecer la seguridad.

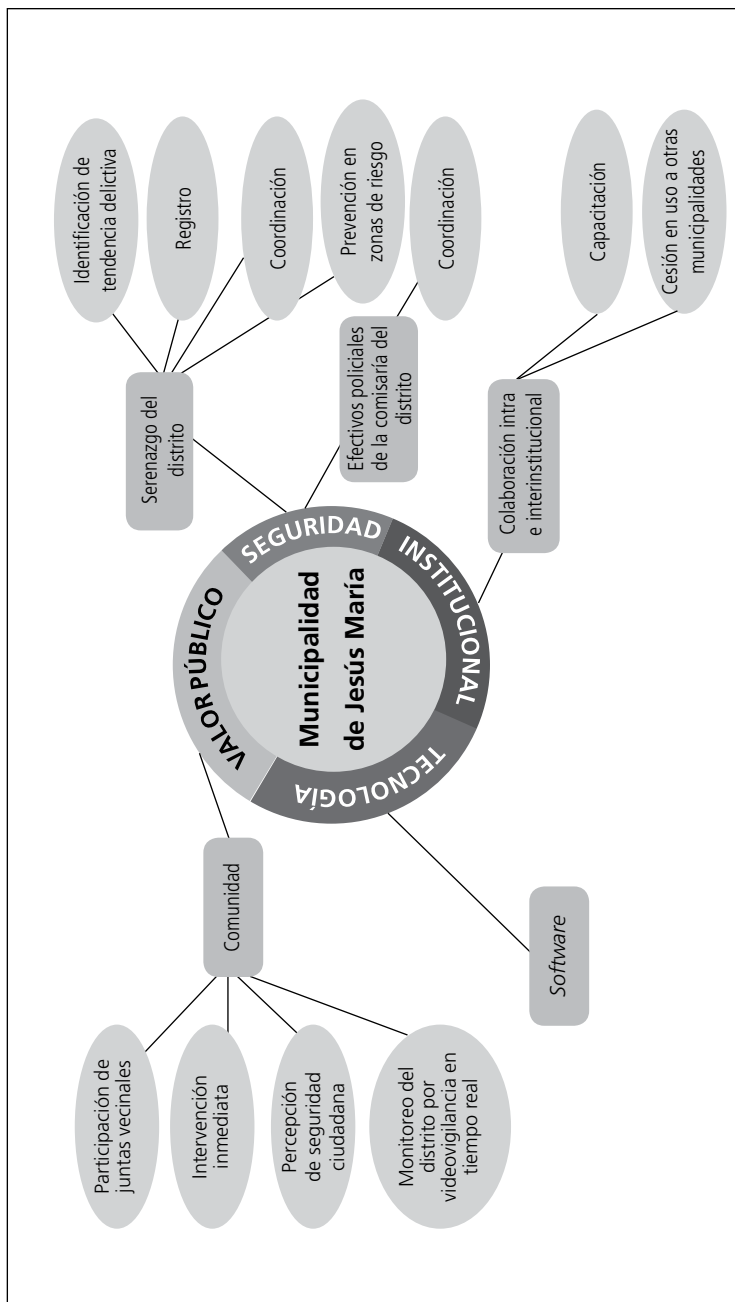


Figura 4.1. Mapa de patrones correspondiente a la innovación desarrollada en la Municipalidad de Jesús María: Observatorio de Seguridad y Convivencia

Elaboración propia.

3.4.2. Municipalidad Distrital de Miraflores

Innova Miraflores: Concurso Interno de Simplificación y Eficiencia Municipal

Miraflores contaba en 2007 con una población aproximada de 81,000 habitantes. Su municipalidad carecía de un medio que le permitiese canalizar las iniciativas de mejora de gestión del personal generadas al interior del gobierno local; un sistema que incentivase a su personal para presentar propuestas de solución a problemas de gestión municipal, y una base de datos sobre las iniciativas de mejora del servicio municipal con el fin de difundir estas buenas prácticas en el municipio y compartirlas con otras entidades para que se replicasen o tomasen como referencia. Por lo tanto, la municipalidad necesitaba crear la posibilidad de recoger las opiniones y las sugerencias para mejorar el servicio ofrecido a diario por los funcionarios municipales, pues son los más cercanos a los problemas y las necesidades de los ciudadanos y los llamados a plantear las reformas que permitan mayor eficiencia y simplicidad. Por ello se diseñó y puso en marcha el programa Innova Miraflores: Concurso Interno de Simplificación y Eficiencia Municipal, el cual buscaba recoger las mejores ideas para que se concretasen en los procesos de la municipalidad para hacerlos más eficientes.

Los participantes fueron los funcionarios de la municipalidad, quienes se inscribían en forma individual o grupal (4 participantes), para lo cual debían identificar un proceso de la municipalidad y responder dos preguntas centrales: ¿Cómo se puede ahorrar recursos y ser más eficientes en este proceso? y ¿Existe algún otro proceso que duplique el trabajo o se sobreponga con este proceso y que pueda ser fusionado?

Los objetivos del programa son consolidar una gestión enfocada hacia la mejora y la innovación de procesos; generar un banco de proyectos de mejora; y propiciar un clima laboral en el cual los colaboradores se sientan motivados a proponer nuevas ideas y se les otorgue premios por las iniciativas innovadoras o de mejora de la gestión o del servicio municipal. El concurso tiene un firme respaldo institucional que se manifiesta en la aprobación por acuerdo de concejo, en virtud de la cual se establecen sus lineamientos, se designa al jurado a cargo de evaluar las propuestas y al responsable de la organización, y se fija la periodicidad para su convocatoria. Con todo ello se busca garantizar la continuidad de este concurso.

La iniciativa surgió a propuesta del jefe de gabinete, con el apoyo del alcalde y el teniente alcalde y de funcionarios claves de la municipalidad, como el gerente municipal y el gerente de administración y finanzas. Para su realización se tejió un mapa de patrones de coordinación y actuación (figura 4.2).

El impacto de este programa fue la generación de una base de datos que registra 26 propuestas de innovación o mejora del servicio municipal; la implementación de las propuestas reconocidas en los cuatro primeros lugares con apoyo de la máxima autoridad; y el establecimiento de un sistema de incentivos a todos los que presenten propuestas innovadoras y reconocimientos especiales a los ganadores.

3.4.3. Municipalidad Distrital de Santa Anita: Plataforma de Atención al Ciudadano

El distrito de Santa Anita tenía 184,614 habitantes en 2007. Su municipio afrontaba una deficiente atención al ciudadano en el local municipal, lo que generaba un gran malestar y desorden por las largas y congestionadas colas que se producían en todo momento, debido a los engorrosos procedimientos que se realizaban en una sola ventanilla de trámite documentario.

Ante ello, la idea innovadora fue contar con un sistema de atención al ciudadano que permita que cada uno sea atendido con rapidez y de manera ordenada. Así, se diseñó y puso en marcha una plataforma de atención con un moderno sistema en línea con sala de espera y atención automática a través de pantallas interconectadas entre las ventanillas de atención, con todas las medidas de seguridad para que los vecinos y los contribuyentes del distrito fuesen atendidos por personal municipal altamente calificado y capacitado para orientar al público en cada uno de los trámites que demanden, de manera que se facilite la atención haciéndola más eficiente.

El sistema indica el orden de atención y la ventanilla que le corresponde a cada usuario. De acuerdo con el trámite que va a realizar, el ciudadano es atendido en no más de cinco minutos; si el trámite demorara más se cuenta con tres salas para consultas que puedan requerir mayor tiempo de atención. El local cuenta con diferentes medidas de confort y seguridad para los usuarios, incluyendo cámaras de seguridad. También se utiliza como

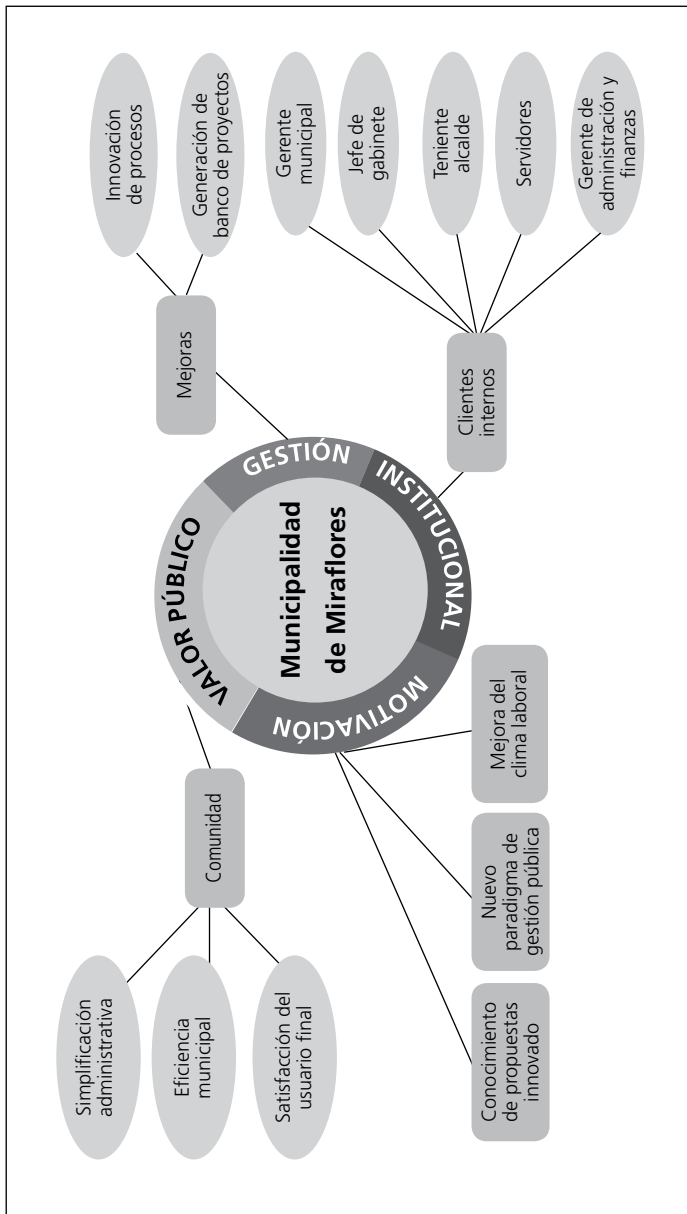


Figura 4.2. Mapa de patrones correspondiente a la innovación desarrollada en la Municipalidad de Miraflores. Innova Miraflores: Concurso Interno de Simplificación y Eficiencia Municipal

Elaboración propia.

apoyo a las labores administrativas habituales con el fin de no desperdiciar la capacidad instalada. Dentro de los trámites objeto de mejora se encuentran las solicitudes de matrimonio, licencias de funcionamiento, licencias de obra, estado de expedientes, pago de obligaciones tributarias y una decena de trámites administrativos que se atienden en forma personalizada.

La alcaldesa lideró el proyecto con un equipo de funcionarios y estableció alianzas con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) y la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp), para que los vecinos puedan obtener orientación sobre los trámites para iniciar un negocio y su correspondiente licencia de funcionamiento, mediante el Registro Único de Contribuyente y la inscripción de sus propiedades o empresas en la Sunarp. Las alianzas, con estas y otras entidades configuraron un mapa de patrones de coordinación (figura 4.3).

Esta innovación ha permitido contar con una moderna plataforma de atención al público que posee tecnología de última generación y amplios y cómodos espacios en el local municipal para la atención directa y personalizada, facilitar y agilizar los trámites de pago de impuesto predial y arbitrios, estados de cuenta, autorizaciones municipales, apertura de Clave SOL, certificados de defensa civil, matrimonios, divorcios, etc.

3.4.4. Municipalidad Distrital de Los Olivos: Sistema Informático Municipal Integrado (SIMI Web)

Los Olivos es un distrito que en 2007 tenía una población de 318,000 habitantes. La problemática que afrontaba su municipalidad eran los lentos y complejos procesos administrativos y la existencia de superposición o duplicidad de actividades y tareas, lo que generaba desperdicio de recursos logísticos y humanos, además de la evidente falta de integración y control de los tiempos, los *inputs*, los *outputs* y el proceso mismo.

La idea innovadora fue contar con un *software* que permitiese simplificar e interconectar los procesos administrativos de presupuesto, catastro, rentas, almacén, fiscalización, logística, tesorería y licencias de funcionamiento, entre otros, para reducir los tiempos y los costos en el marco de los avances en gobierno electrónico.

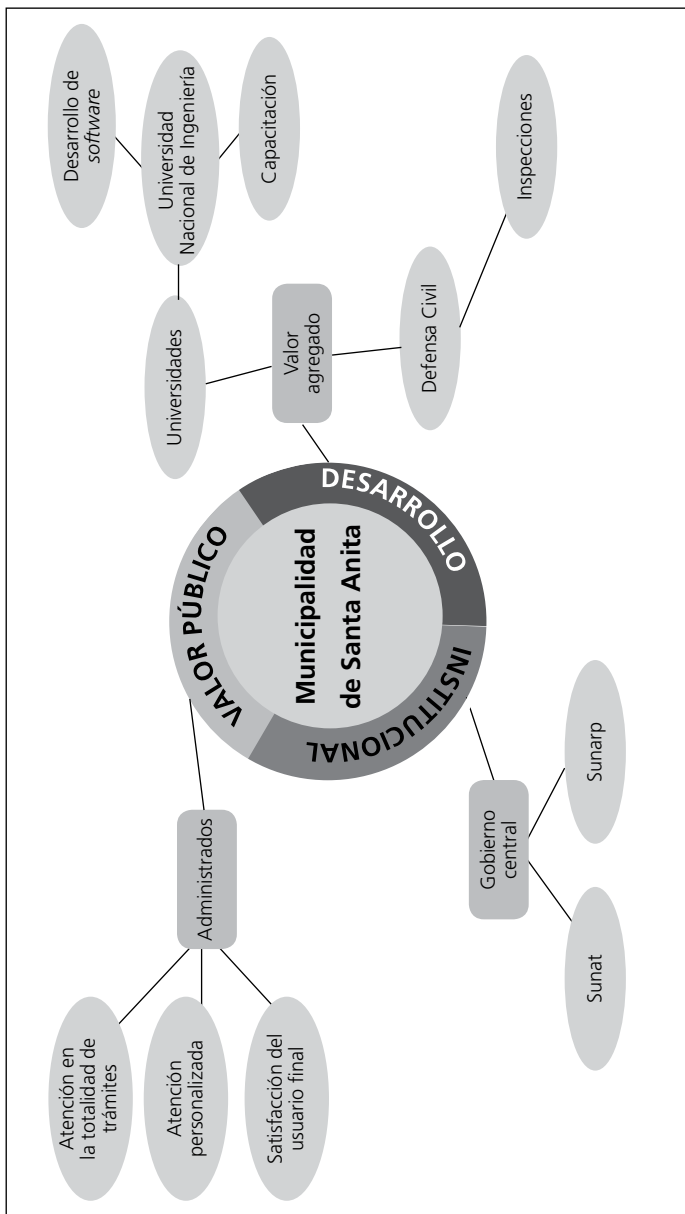


Figura 4.3. Mapa de patrones correspondiente a la innovación desarrollada en la Municipalidad de Santa Anita: Plataforma de Atención al Ciudadano
Elaboración propia.

El Sistema Informático Municipal (SIMI Web) fue la herramienta diseñada para facilitar la administración y el control de recursos e información con mayor eficacia, eficiencia y transparencia. A través de él, se simplifican y sistematizan los procesos administrativos que se encontraban desarticulados, para que se pueda acceder fácilmente a través del portal institucional de la municipalidad. El SIMI Web contribuye a generar información confiable, además de crear repositorios de acceso público por Internet.

El SIMI Web utiliza un *software* libre que actualiza y simplifica el proceso administrativo; permite la cooperación y el apoyo interinstitucional al poner a disposición de las autoridades locales interesadas el *software* (hasta la fecha son más de 70 municipalidades del país a las que se les ha facilitado una copia); tiene un acceso fácil y público a los procesos administrativos las 24 horas; e integra y optimiza el trabajo operativo de áreas funcionales administrativas como logística, catastro, planeamiento, presupuesto, adquisiciones y contrataciones, personal, inversión pública, contabilidad, tesorería, etc.

Se logra así uniformar e integrar los procesos administrativos para agilizar la gestión municipal; modernizar la administración y el control municipal; desarrollar transparencia y continuidad en la gestión municipal superando la falta de información para una nueva gestión edilicia; y optimizar los recursos y los resultados.

Promotores de esta innovación fueron el alcalde y el equipo de funcionarios de la municipalidad. Asimismo, se contó con el apoyo de la Sunat, la Sunarp, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), la empresa International Business Machines (IBM) y la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI), entre otros. Las alianzas establecidas dieron lugar a un mapa de patrones de coordinación (figura 4.4).

Esta innovación ha permitido la reducción del 90 % de los procedimientos administrativos y generado el aumento de la satisfacción de los usuarios finales; el acceso a la información las 24 horas a través de Internet; la formulación y el visado de requerimientos en forma virtual, ahora lo que antes demoraba días toma menos de una hora; y la consulta a través del portal institucional del estado del procedimiento de licencias de funcionamiento, para determinar tiempo de entrega y responsables, lo que evita

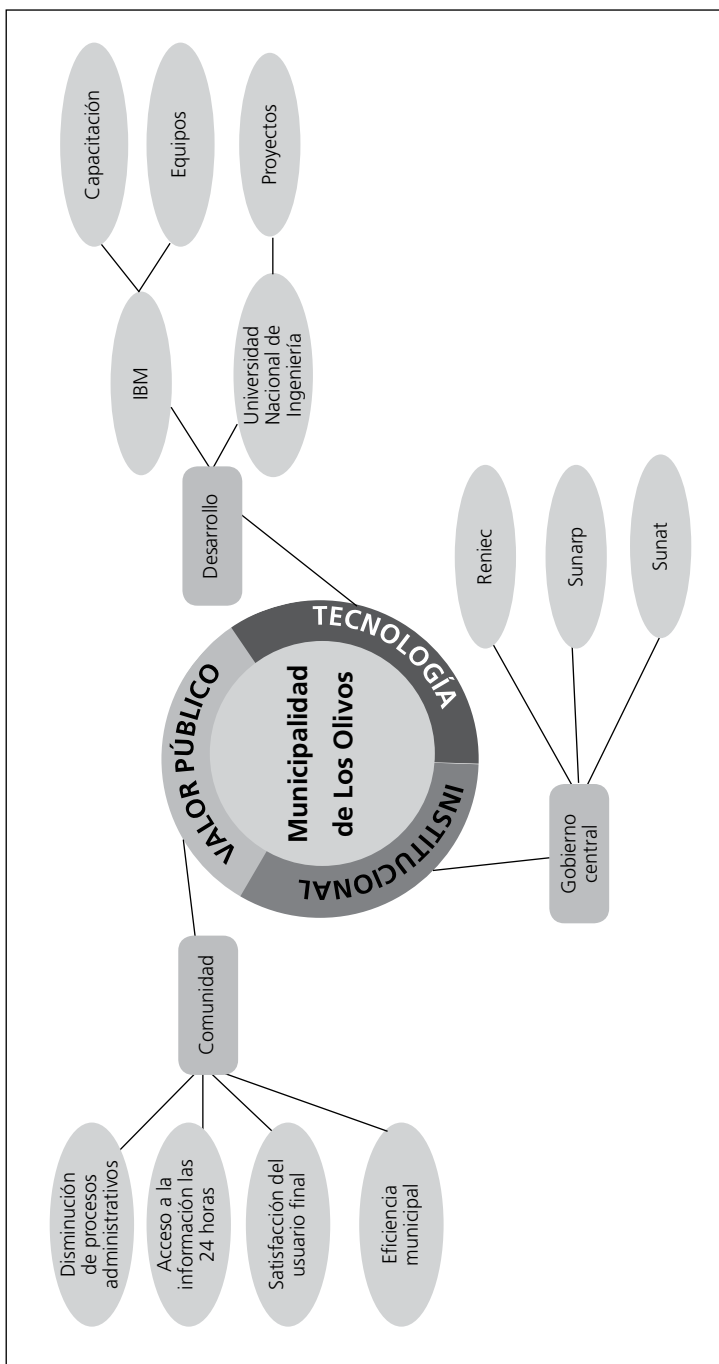


Figura 4.4. Mapa de patrones correspondiente a la innovación desarrollada en la Municipalidad de Los Olivos: Sistema Informático Municipal Integrado (SIMI Web)

Elaboración propia.

llamadas innecesarias o viajes a la municipalidad para conocer el estado del trámite.

LOS RESULTADOS OBTENIDOS de la realización de las entrevistas a profundidad a gerentes de gobiernos locales permiten afirmar sobre el concepto de innovación que todos los casos corresponden a nuevas formas de actuar en el municipio; las propuestas están a cargo de los funcionarios públicos; generan valor público, al tener como resultado un ahorro significativo en tiempo y costo; además, por su contenido, contribuyen al desarrollo local.

En cuanto a los tipos de innovación, aunque se utilicen herramientas tecnológicas en la puesta en práctica de las innovaciones, como en los casos presentados, ello no las convierte en innovaciones tecnológicas, pues su resultado impacta en productos (servicios) y procesos específicamente.

En todos los casos resalta el liderazgo del alcalde, tanto para proponer como para aprobar la propuesta, es un liderazgo técnico y político. El alcalde impulsa las propuestas de innovación pero estas no podrían llevarse a cabo sin el concurso de las alianzas (reflejadas en los mapas de patrones).

En los cuatro casos hay indicios de una incipiente gestión del conocimiento. Así, en Miraflores hay un registro de iniciativas de mejora o innovación como resultado del concurso; en Los Olivos existe un registro de información producto de los procesos administrativos; en Jesús María se cuenta con un registro de incidencias como resultado de la labor del Observatorio de Seguridad y Convivencia; y en Santa Anita se dispone de un registro de los trámites administrativos iniciados por los ciudadanos. Todo esto evidencia que existe interés en hacer gestión del conocimiento, la cual debería fortalecerse con políticas, normas, etc. para aprovechar al máximo el conocimiento existente.

En cualquier iniciativa de innovación es importante la motivación como parte de la cultura inherente a ella; sin embargo, en el caso de Los Olivos, un distrito que aplica el gobierno electrónico moderno y en el que los funcionarios tienen vocación de permanencia no obstante la alta rotación del municipio, no ha habido un reconocimiento a las iniciativas permanentes de la innovación que se plantea.

Cuando la innovación utiliza herramientas tecnológicas, estas son más fácilmente replicables puesto que se cede el *software* con el *know how* respectivo, de manera formal.

Las propuestas innovadoras están normalizadas, lo que ha hecho posible habilitar y respaldar la conducta del equipo innovador, establecer responsabilidades y regular el funcionamiento de las iniciativas.

5

Desarrollo del modelo de gestión de la innovación

Las experiencias internacionales revisadas y el trabajo de campo sobre cuatro gobiernos locales de la provincia de Lima han permitido identificar, por un lado, los elementos esenciales presentes en toda innovación generada en los gobiernos locales que interactúan desde que surge la idea hasta que se pone en marcha la propuesta innovadora, a los que se denominarán componentes; y, por otro lado, las bases sobre las que se apoya el proceso de gestión de la innovación, que se llamarán pilares.

Mención aparte merece el papel que cumple la cultura de la innovación pues esta influye en el desarrollo de las innovaciones estudiadas en dos momentos:

- Antes de la aplicación de la innovación: en esta etapa la motivación del funcionario municipal incentiva la generación de la innovación y la adaptabilidad cultural, sirviendo como base para el diseño y la gestión de la innovación.
- Durante la aplicación de la innovación: en esta fase el cambio cultural, resultado de la puesta en marcha de la innovación, genera nuevos modos de actuar de funcionarios y usuarios.

Por lo tanto, la adaptabilidad cultural es uno de los pilares de la innovación en los gobiernos locales, al considerar los usos y las costumbres de usuarios o beneficiarios de la propuesta innovadora en el diseño y la gestión, lo que permite la intervención del agente innovador en aquellos

espacios donde es posible integrar el conocimiento técnico, tradicional y moderno, para generar la innovación, adecuándolo al contexto y al entorno del gobierno local. Se asegura así la comprensión y la colaboración tanto de los ciudadanos como de los funcionarios municipales para superar la resistencia al cambio.

Además, el cambio cultural, como uno de los componentes de la innovación en los gobiernos locales, modifica los patrones (hábitos, usos y costumbres) y valores (conceptos, creencias y actividades) que permiten al ciudadano identificarse y ser competitivo; lo cual implica que la cultura, por su efecto dinamizador de la innovación, promueve constantes transformaciones que requieren que funcionarios y ciudadanos (usuarios o beneficiarios de la innovación) se adapten y aprendan a hacer las cosas de una forma distinta para asegurar el éxito y la sostenibilidad de la propuesta innovadora.

Por último, la motivación aparece como uno de los componentes de la innovación y favorece el desarrollo de la capacidad creativa que, a su vez, nutre la cultura de innovación; por ello, tal como sostiene el Instituto Futuro, para entender el funcionamiento de la cultura de la innovación es necesario ampliar el estudio de la motivación que moviliza el conocimiento y la creatividad para retroalimentarla en el gobierno local, propósito para el cual es vital el empoderamiento, o involucramiento, de los actores (<www.ifuturo.org/es>).

En ese marco se propone un modelo de gestión de la innovación acorde con la realidad de los gobiernos locales del Perú, con el objetivo de desarrollar y hacer sostenible cualquier propuesta innovadora generada en dicho espacio a partir de la aplicación de un conjunto de pasos y de la incorporación de ciertos elementos que hacen que la propuesta califique como innovadora. El objetivo es también proponer una forma organizada de innovar en cualquier gobierno local, con independencia de los recursos de que disponga.

El modelo de gestión propuesto es un esquema teórico que incluye en forma secuencial todos los elementos que lo componen, los pilares que lo sustentan, y los pasos que permiten gestionar su implementación y garantizar su sostenibilidad. Se considera también el monitoreo y la evaluación

necesarios para medir su impacto, eficiencia y eficacia, se propende así a la mejora en tiempo, costo y calidad del servicio. Además, se trata de un modelo dinámico, de fácil entendimiento y aplicación por cualquier gobierno local en el Perú.

1. Elementos integrantes del modelo

La gestión de la innovación tiene tres elementos principales: pilares, componentes y proceso de gestión de la innovación.

1.1. Pilares

Como pilares de la innovación, en el desarrollo del presente estudio se han identificado tres:

- *Gestión del conocimiento*: puesto que a través de herramientas y métodos como bancos de experiencias, sistemas, catálogos, se puede capturar, transferir, intercambiar y absorber el conocimiento útil existente para generar uno nuevo. El conocimiento se considera como el activo intangible más valioso de la organización. Por ello, la propia experiencia es una fuente de conocimiento para generar ideas innovadoras.
- *Factores que promueven la innovación*: entre los principales se encuentran, sin que esta lista sea exhaustiva, los procesos promotores de innovación instaurados en un gobierno local, como el sistema de incentivos y recompensas; la gobernanza pro innovación, que consiste básicamente en el reconocimiento y el apoyo a las iniciativas innovadoras por la alta dirección, lo cual incluye la tolerancia al error; y las oportunidades y la flexibilización de la experimentación a través de instrumentos y herramientas para someter a prueba la innovación y realizar los ajustes que fuesen necesarios.
- *Adaptabilidad al entorno y al contexto cultural*: que consiste en incorporar tanto el entorno como el contexto cultural en la gestión de una propuesta innovadora, bajo la premisa de que la única forma de garantizar que esta se implante y se haga sostenible es asegurar un ambiente favorable para su desarrollo, que respete la identidad

cultural y permita la intervención del agente innovador en aquellos espacios donde es posible integrar el conocimiento técnico, tradicional y moderno, para generar la innovación, adecuándolos al contexto y al entorno del gobierno local.

Cada uno de los pilares se ha definido en capítulos anteriores, sin embargo, resulta pertinente indicar que tanto la gestión del conocimiento como la adaptabilidad al entorno y al contexto cultural son conceptos únicos, mientras que los factores que promueven la innovación, señalados en el modelo, son aquellos por lo general se han identificado como presentes en la gestión de propuestas calificadas de innovadoras, de acuerdo con las experiencias analizadas en el capítulo anterior.

1.2. Componentes

Los componentes de la innovación son: motivación, actores, recursos, alianzas, ciudadanía y cambio cultural.

La *motivación* es todo aquello que impulsa al funcionario a crear y, en consecuencia, a innovar. Puede ser intrínseca (por ejemplo el deseo, la identificación y la lealtad del funcionario con el municipio), extrínseca (incentivos como bonos o reconocimientos públicos, o castigos como sanciones al error) o trascendente (como el deseo del funcionario de actuar con honestidad en el cuidado de los recursos públicos).

Los *actores* son los protagonistas del desarrollo de la propuesta innovadora. Comprenden al líder y al equipo innovador a cargo del diseño, realización y puesta en práctica de la innovación. En ese marco, es posible que en el desarrollo de la innovación se identifique a un líder político encargado de brindar el respaldo y la voluntad política necesarios para la adopción, puesta en marcha y sostenibilidad de la innovación; además, existe un líder técnico que organiza y dirige el trabajo del equipo de profesionales y especialistas para la aplicación de la innovación.

Los *recursos* son equipos, logística, infraestructura, recursos humanos (consultores, asesores o apoyo técnico, entre otros) y financieros con los que cuenta el gobierno local y que podrían contribuir al desarrollo de la innovación. También, de acuerdo con este componente es posible identificar

las carencias técnicas, logísticas o financieras que tiene el gobierno local y que pueden impedir la aplicación de una innovación que podría ser beneficiosa para la comunidad.

Sobre las *alianzas*, según el tipo de innovación que se realice, en algunos casos será necesaria la colaboración, la cooperación o el establecimiento de redes con empresas, colegios profesionales, entidades sin fines de lucro (fundaciones, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, etc.), instituciones financieras internacionales u otras entidades públicas, con el fin de facilitar el desarrollo y la aplicación de la innovación.

Respecto de la *ciudadanía*, la participación de los beneficiarios de la innovación es clave para su éxito. En este sentido, dependiendo del tipo de innovación, en algunos casos será necesario el apoyo de los ciudadanos para el impulso de innovaciones que no los involucren directamente (por ejemplo, un nuevo proceso creado en el gobierno local que implicará cambios en la prestación de un servicio); y en otros casos se requerirá la participación directa y activa de los beneficiarios para garantizar el funcionamiento de la innovación a aplicar.

El *cambio cultural* es el elemento que considera que la cultura, por su efecto dinamizador de la innovación, promueve constantes transformaciones que requieren que los funcionarios y los ciudadanos (usuarios o beneficiarios de la innovación) se adapten y aprendan a hacer las cosas de una forma distinta para asegurar el éxito y la sostenibilidad de la propuesta innovadora. Esto permitirá que, una vez puesta en marcha la innovación, sea posible modificar la forma de hacer las cosas en el gobierno local y que los funcionarios y los ciudadanos adecuen su conducta a la nueva situación, de manera que se transite por un proceso de aprendizaje para establecer un nuevo patrón de conducta, con base en la innovación.

1.3. Proceso de gestión de la innovación

La gestión de la innovación implica la capacidad de administrar, controlar y evaluar los componentes en los diferentes pasos del proceso de innovación, con el fin de establecer los elementos necesarios para una óptima implementación de la innovación, de acuerdo con el contexto cultural. Así, la gestión se plantea como un proceso que se inicia cuando el gobierno local

toma conocimiento de los problemas y las necesidades de la comunidad y decide intervenir para dar una solución innovadora que culmina en un servicio nuevo o mejorado, diseñado conforme a sus competencias. Este proceso se divide en siete pasos que se describen a continuación.

En este punto es importante mencionar que el modelo propone que todos los gobiernos locales cuenten con una instancia formal que se encargue de conocer, evaluar y gestionar las iniciativas innovadoras generadas a su interior, sea porque se han recogido necesidades y problemas de los ciudadanos, o porque los propios funcionarios del gobierno local los han identificado. Las experiencias internacionales de los países con políticas de innovación establecidas en el ámbito local parten de la existencia de una instancia encargada de recoger, apoyar, evaluar y gestionar propuestas innovadoras; estas reciben diferentes nombres (agencia de innovación, centro de innovación, etc.), pero cumplen funciones similares con éxito, de acuerdo con la realidad local del país en cuestión.

2. Siete pasos para hacer innovación en los gobiernos locales

Ya identificados los elementos que forman el modelo de gestión de la innovación en los gobiernos locales propuesto, en seguida se describen los pasos necesarios para su funcionamiento. Son siete pasos en cuatro etapas: generación de idea; búsqueda e investigación; selección; e implementación; los que se proponen para diseñar, poner en marcha y asegurar la sostenibilidad de la innovación en el gobierno local.

2.1. Generación de idea

El proceso de gestión de la innovación se inicia cuando el gobierno local toma conocimiento de los problemas y las necesidades planteados por la comunidad (ciudadanos), o por algunos funcionarios. Ingresada la solicitud, el gobierno local interviene a través de un procedimiento de atención (figura 5.1).

Este flujo considera que el ingreso de la solicitud que contiene la descripción del problema o la necesidad se hace a través de la Unidad de Trámite Documentario en el caso de los ciudadanos. En el de los funcionarios, se

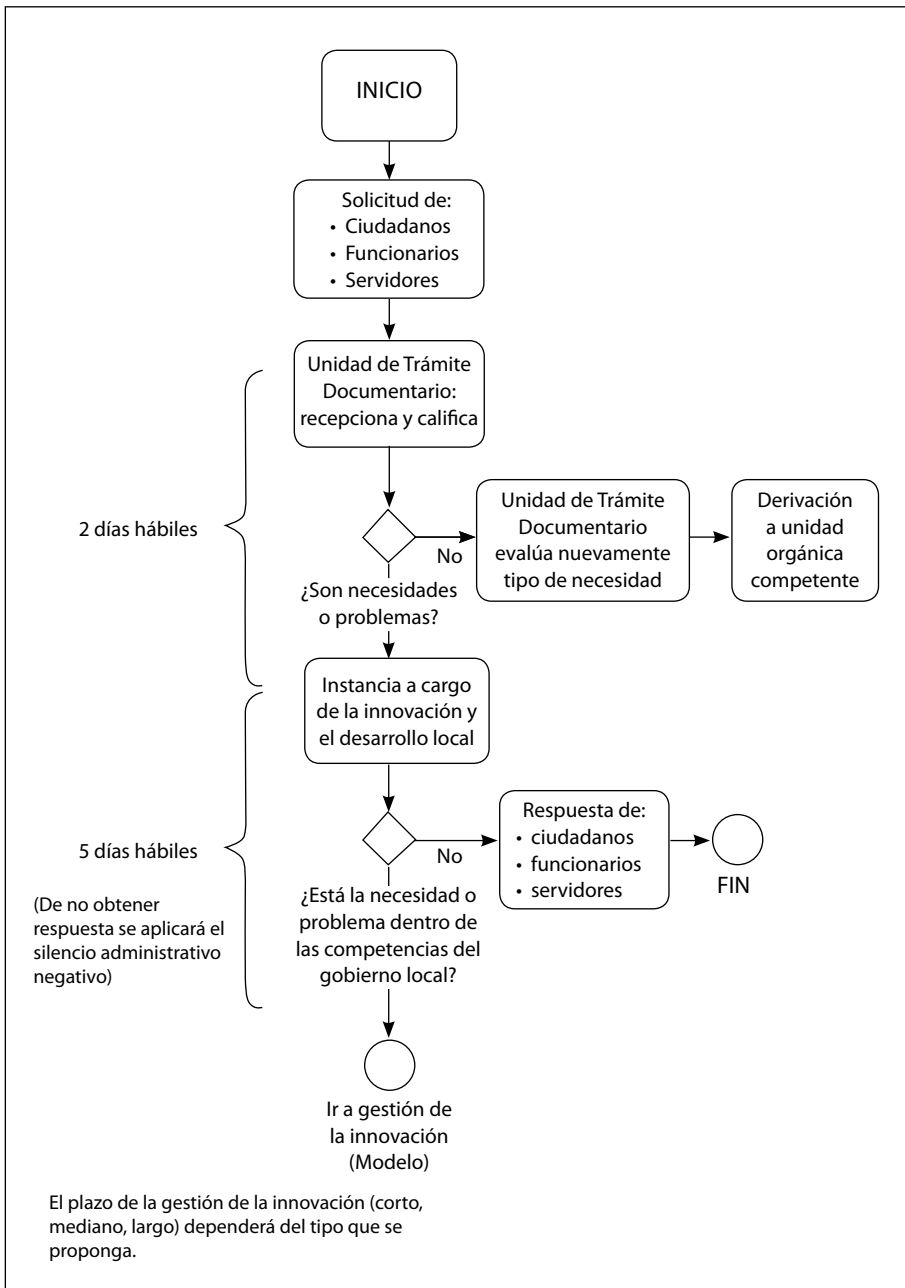


Figura 5.1. Flujo de procedimientos de atención del gobierno local

Elaboración propia.

ha incluido en el mismo trámite; sin embargo, por simplificación administrativa, es posible que desde el área donde el funcionario presta servicios se canalice hacia la instancia que evaluará esta solicitud.

El envío de la solicitud a la instancia a cargo de la innovación y el desarrollo local permitirá evaluar si alude a problemas, definidos como hechos o circunstancias que representan una dificultad social que impide el desarrollo local, y necesidades, definidas como la falta o la carencia de condiciones adecuadas para el crecimiento de los ciudadanos y el desarrollo local. Si es otro tipo de solicitud, esta se deriva a la unidad orgánica correspondiente.

La instancia antes señalada evalúa si dentro de las funciones y las competencias municipales está la atención a la necesidad o el problema identificado por el ciudadano o el funcionario, lo que otorga legitimidad a la actuación del gobierno local en la tarea de generar la idea innovadora. Si es así, el proceso continúa conforme al modelo propuesto; de lo contrario, la respuesta será negativa, lo que finaliza el procedimiento.

Como ya se ha señalado, la gestión del conocimiento es uno de los pilares de la innovación en el gobierno local pues permite al agente innovador acceder a diferentes fuentes de conocimiento en registros, archivos u otras experiencias, lo que amplía el panorama de generación de ideas innovadoras para solucionar el problema o satisfacer la necesidad.

Una idea es la creación que aún no se concreta en forma tangible pues permanece en la mente; por tanto, para que dicha idea sea innovadora debe convertirse en propuesta y cumplir con todos los elementos que permiten que califique como tal. Así, se pasa a la segunda etapa, aquella de búsqueda e investigación.

Se debe precisar que esa idea, como mínimo, debe ser elegida a través de criterios objetivos, es decir, debe ser la mejor opción en términos de costo-efectividad, o costo-beneficio, así como viable y, por supuesto, consecuente con la definición de innovación planteada en este estudio.

2.2. Propuesta seleccionada

Una vez generadas una o varias ideas para solucionar el problema o satisfacer la necesidad por el agente innovador, se inicia la búsqueda y la investigación de fuentes de conocimiento para desarrollar estas ideas a través de propuestas concretas. Para ello se recurre como fuentes de conocimiento al espectro internacional de experiencias innovadoras de gobiernos locales foráneos, a otras experiencias de gobiernos locales nacionales o, incluso, al empleo de herramientas para obtener información directa, como entrevistas a quienes serían beneficiarios del desarrollo de la innovación, entre otros.

El resultado de la búsqueda y la investigación será la determinación de alternativas de propuestas, con lo que concluye la segunda etapa y se inicia la tercera. Cada una de las propuestas alternativas debe considerar los actores, los recursos y las alianzas necesarios como parte de la innovación que se propone. Igualmente, la búsqueda y la investigación de alternativas de propuestas que califiquen como innovadoras solo es posible en la medida en que existan los factores para llevarlas a cabo, como pilares que determinan el éxito de la innovación.

Una vez disponible una lista de posibles propuestas innovadoras, se ingresa a la etapa de selección de aquella que solucionará el problema o satisfará la necesidad, para ello se procede a la evaluación de las alternativas de que se dispone a partir de los siguientes criterios:

- Que las propuestas califiquen como innovadoras de acuerdo con el concepto y las características que se plantean en este estudio.
- Que permitan prever mecanismos que garanticen la sostenibilidad de la propuesta.
- Que su naturaleza y características permitan su monitoreo y medición de impacto.

En caso de tener más de una propuesta que cumpla con los criterios señalados, se elegirá, con un enfoque de austeridad y buen uso de los recursos públicos, aquella que represente la menor inversión al gobierno local, sin sacrificar la eficiencia o la calidad de su aporte a este.

De acuerdo con el modelo planteado, las propuestas deberán considerar la adaptabilidad al entorno y al contexto cultural, de conformidad con el alcance descrito, como requisito previo a su realización.

Seleccionada la propuesta, se debe tener claro para su diseño a qué tipo de innovación se ajusta, de acuerdo con los propuestos en este estudio (que corresponden a la clasificación del Manual de Oslo): producto, proceso, mercadotecnia u organizacional, para contar con las herramientas más eficaces para su puesta en marcha.

2.3. Propuesta desarrollada

La etapa de ejecución se inicia con el diseño de la propuesta elegida. Con este fin, se plantea un método que garantice un diseño objetivo y aplicable al gobierno local y, sobre todo, que asegure la solución al problema o la atención de la necesidad. Por ejemplo, se propone una lluvia de ideas y un mapa de patrones, entre otros que puedan contribuir a desarrollar una propuesta de manera integral, es decir, considerando a los beneficiarios, las posibles alianzas o los actores externos y el propio gobierno local.

Aplicado este método, se diseña y evalúa la propuesta:

- La viabilidad legal, es decir, que no exista impedimento legal alguno para la propuesta, en fondo y forma, se evalúan las alternativas de solución de acuerdo con las normas (en temas como uso del suelo, patentes, legislación laboral, entre otros), pero teniendo en cuenta que no solo se trata de ser un ejecutor jurídico de los dictados legislativos sino que «... con límites bien diagramados, permite la actuación administrativa en determinadas situaciones o la obtención de objetivos específicos en pos de la salvaguarda real del interés general» (Vignolo, 2010: 813).
- La viabilidad técnica, es decir, el análisis de la manera en la cual el problema o la necesidad planteada va a transformarse gracias a la propuesta, lo que implica definir objetivos y metas teniendo en cuenta la afectación a la comunidad y no a un individuo.
- La viabilidad financiera, mediante la cual se establecen las ventajas y las desventajas de las alternativas en términos financieros a partir

del análisis de la información de ingresos y/o beneficios y costos, con el fin de determinar los efectos sociales sobre los grupos poblacionales implicados. La aplicación del análisis económico, que considera análisis de los costos de los aspectos comprendidos en los demás rubros (técnicos, ambientales, institucionales), mide la contribución de la propuesta al desarrollo local.

Aplicada la evaluación a la propuesta diseñada, si esta es viable en los aspectos considerados, se convierte en una propuesta desarrollada, adecuada técnicamente y lista para ser adoptada por el gobierno local.

2.4. Adopción

La propuesta desarrollada se pone en conocimiento de la máxima autoridad del gobierno local para que le otorgue la conformidad política (a través de la aprobación formalizada) y se encuentre lista para ponerse en marcha.

Si se da la conformidad y la máxima autoridad hace suya la propuesta, el equipo innovador dispondrá las acciones necesarias para que la innovación demuestre su impacto.

2.5. Puesta en marcha

Si la propuesta innovadora cuenta con la conformidad de la máxima autoridad del gobierno local está lista para aplicarse de acuerdo con su diseño. A través de un piloto, si el servicio es nuevo; con pocas unidades, si son bienes nuevos; mediante la difusión de las directivas necesarias, si es un proceso nuevo; o la modificación de los instrumentos de gestión, si se trata de una nueva unidad orgánica, entre otras variantes, para que con la difusión de la innovación, que debe ser además parte del diseño de la propuesta, el gobierno local no solo tome conocimiento sino que se involucre en la puesta en marcha.

En este punto se considera ejecutada la innovación si se obtiene como resultado del proceso un nuevo y mejorado servicio municipal.

2.6. Sostenibilidad

Si bien ya se puso en práctica la innovación, esta no tendría impacto si ya en marcha su vigencia fuera únicamente por el tiempo del piloto o de la prueba. Un piloto no es innovación, para considerarse tal, la innovación debe generar un cambio con vocación de permanencia; por ello, se propone la sostenibilidad como un paso obligado en la gestión de la innovación.

La sostenibilidad de la innovación garantiza la continuidad y la posibilidad de realizar una revisión permanente que contribuya a la mejora continua; por ello, la voluntad política es indispensable para asegurar que estén presentes ambos elementos.

En ese marco, existen dos maneras de institucionalizar la sostenibilidad de la innovación: a través de su formalización con la creación o la incorporación en proyectos, programas o unidades orgánicas del gobierno local; y por medio de su normalización, que se efectiviza con la modificación de las normas existentes o la aprobación de una nueva norma que regule este novedoso o mejorado servicio municipal.

2.7. Medición y evaluación

La propuesta innovadora en marcha y que permanece en el tiempo se completa con el monitoreo permanente. Para ello, deben considerarse elementos de medición periódica con base en variables e indicadores que permitan controlar y verificar el comportamiento de la innovación.

No es objetivo de este libro proponer formas de monitoreo y medición; sin embargo, de la revisión realizada a la literatura se comprueba que no existen criterios ni propuestas de medición a innovaciones en la gestión materia del presente estudio y, en los casos en que sí las hay, estas miden únicamente supuestos de innovación tecnológica, o carecen de uniformidad de criterios, indicadores o variables de medición, todo lo cual permite afirmar que es un campo por explorar en futuras investigaciones.

Al aplicar el modelo propuesto a través de estos pasos y etapas, los gobiernos locales podrán: responder a las necesidades y los problemas que afectan a la comunidad y cumplir con las funciones y las obligaciones que

como gobiernos locales tienen con sus vecinos, dado que el resultado de la innovación es un nuevo o un mejorado servicio municipal.

3. Desarrollo del modelo

El modelo que se propone (figura 5.2) es resultado de la aplicación de lo anteriormente expuesto. Por tanto, cuando un miembro de la comunidad (ciudadano) o un funcionario lleva un problema o una necesidad al gobierno local, este toma esa inquietud a través de la instancia a cargo de la innovación y el desarrollo local; evalúa si está de acuerdo con sus funciones y competencias; genera una idea que pueda convertirse en una propuesta, basada en el conocimiento tácito y explícito que posee; se apoya en aquellos factores que a partir de la idea puedan generar innovación; y acude a fuentes de conocimiento, como experiencias foráneas y nacionales o entrevistas con usuarios, para generar alternativas de solución a los problemas y las necesidades (estas últimas presentan todos los componentes de una innovación en esta etapa, es decir, motivación, recursos, actores y posibles alianzas).

Las alternativas propuestas se evalúan según los criterios establecidos en el presente capítulo y se verifica que estas se adapten al entorno y al contexto cultural del gobierno local, se selecciona la propuesta y se califica el tipo de innovación (producto, proceso, mercadotecnia u organizacional).

Para su ejecución, se diseña la propuesta, previa evaluación de su viabilidad legal, técnica, económica, financiera y social; se presenta a la máxima autoridad administrativa para su conformidad política y adopción como un nuevo o mejorado servicio municipal; y se pone en marcha. Finalmente, para asegurar la sostenibilidad de la innovación, con base en la voluntad política de la autoridad a cargo, se formaliza y normaliza para darle continuidad. Igualmente, para conseguir su mejora continua se disponen instrumentos de medición a futuro.

4. Aplicación del modelo a los gobiernos locales

Este modelo de gestión ha sido desarrollado para aplicarse en cualquier gobierno local del Perú, pues es flexible y dinámico, ya que permite generar,

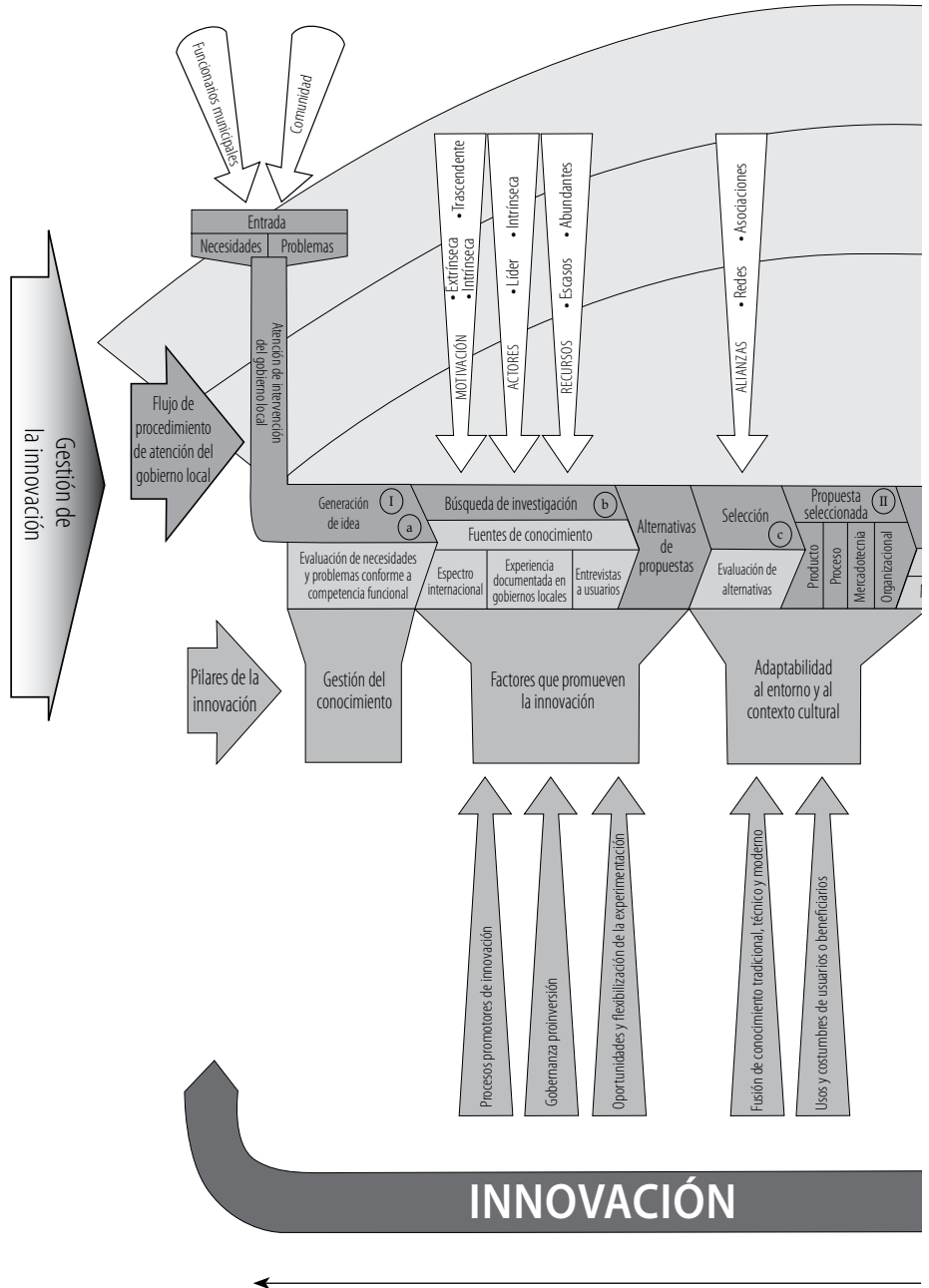
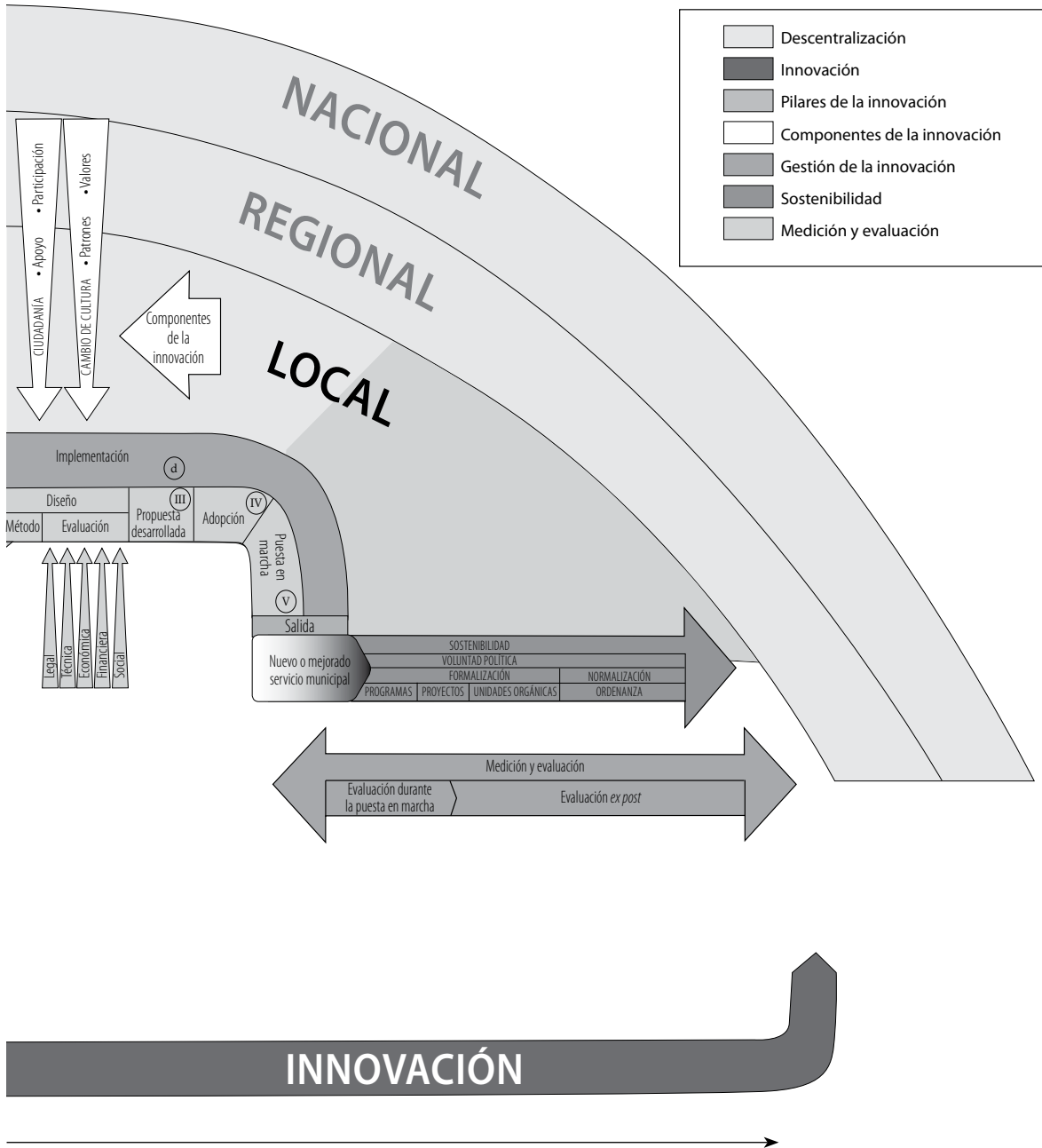


Figura 5.2. Modelo de gestión de la innovación para los gobiernos locales del Perú
Elaboración propia.



clasificar y distinguir iniciativas innovadoras como forma de responder a las necesidades y solucionar los problemas de los vecinos a través de la creación de proyectos, programas o unidades orgánicas, a partir de la administración de los recursos, escasos o abundantes, del gobierno local según las funciones, las competencias y las responsabilidades que la ley asigna a los funcionarios municipales.

En otros términos, el modelo produce una ruptura con el *uniformismo*, o régimen común, en la calificación de los gobiernos locales a través del reconocimiento de la adaptabilidad de la iniciativa innovadora al contexto y al entorno cultural, considerada uno de los pilares del modelo, para que se pueda aplicar a todo gobierno local de las zonas rurales o fronterizas, lo que evitará que se ignore la diversidad «... como fuente principal de edificación y fortalecimiento de la descentralización y de la autonomía local» (Castro Pozo, 2005).

Por ello, el modelo que se propone es amplio y susceptible de adaptación. A la vez, sirve para orientar al gobierno local de las zonas rurales a utilizar herramientas o métodos de gestión simples, no complejos ni costosos, en un procedimiento secuencial que se ajusta a las particularidades que caracterizan a la zona geográfica, la cultura, la organización y los servicios municipales, en un sector que se rige por la formalidad y la regulación, como es el de la administración pública.

La definición de gobiernos locales incluye a las municipalidades distritales, fronterizas y rurales; puesto que esos tres tipos son subdivisiones de las provincias del Perú, por lo que el modelo también les resulta aplicable. Sin embargo, en el caso de las municipalidades rurales y fronterizas se tienen que considerar las particularidades que las distinguen de las municipalidades distritales de la provincia de Lima o de cualquier otra gran ciudad del país. Como señala Castro Pozo:

El espacio rural es heterogéneo, pues no solamente comprende y acoge las distintas actividades agrarias y agroalimentarias, sino a las áreas naturales protegidas y zonas de protección, los desiertos, las áreas con despo-
blamiento rural y también las áreas de terrenos agrícolas adyacentes a las ciudades. Hoy, igualmente, se entiende que lo rural comprende también la artesanía, la piscicultura, el turismo rural o ecológico y otros servicios (Castro Pozo, 2005: 11).

Desde la perspectiva socioeconómica, los criterios que distinguen a los municipios rurales o de zonas fronterizas que generan y gestionan las innovaciones son la variedad étnica y las condiciones administrativas y fiscales que se aprecian en el presupuesto, el rango de ingresos o recursos propios, el número de funcionarios, la posibilidad de coordinación con otros gobiernos locales, redes o apoyo externo, la existencia de espacios o áreas naturales, y las dificultades de acceso a equipos, entre otros (Castro Pozo, 2005).

Esto se condice con la definición recogida sobre cultura de innovación, entendida como la motivación, la adaptabilidad cultural y el cambio cultural que se produce con la innovación; entonces, a efectos de gestionar la innovación en municipalidades rurales y fronterizas se deben considerar estos aspectos. Además de identificar usos, patrones y valores que forman parte de la cultura organizacional del gobierno local, y las tradiciones que caracterizan la identidad cultural de la comunidad que es la beneficiaria final de la innovación.

Asimismo, en el caso de las municipalidades rurales o fronterizas, los componentes de participación ciudadana para involucrar a los ciudadanos y obtener su apoyo, además de construir alianzas con otras instituciones privadas o públicas, resultan vitales para garantizar el éxito de la propuesta innovadora (el cambio cultural). Cuando se trata de áreas rurales o fronterizas, el aspecto de mayor trascendencia es el sentido de cohesión en la comunidad debida a la vinculación ancestral de las comunidades indígenas con la tierra y la costumbre del trabajo comunitario o familiar, con el fin de garantizar el éxito de la innovación.

Por lo expuesto, corresponde precisar la manera en la que se aplicará el modelo en estos supuestos. Es necesario aclarar que los siete pasos y las cuatro etapas no se pueden soslayar, pues forman la estructura del modelo, además, son de fácil comprensión pues utilizan un lenguaje sencillo, y se proponen con independencia de los recursos económicos del gobierno local. Es el contenido de cada uno de los pasos y las etapas lo que se flexibiliza teniendo en cuenta el acceso a las fuentes de conocimiento que pueda tener el gobierno local.

En el paso 1, generación de la idea, el gobierno local puede aplicar el modelo tal como está diseñado y designar un equipo, un área o una unidad

orgánica encargada de canalizar las iniciativas innovadoras, que además se encargará de conducir todo el proceso, partiendo de la evaluación de las necesidades y los problemas planteados por los ciudadanos o los funcionarios, que se evaluarán y calificarán si se encuentran dentro de las competencias funcionales del municipio y de la definición de innovación planteada en el presente trabajo.

En el paso 2, propuesta seleccionada, se revisan las fuentes de conocimiento procurando seleccionar la más idónea para responder a los requerimientos de los ciudadanos. Los resultados de la búsqueda y la investigación dependerán de la información a la que se tenga acceso, como experiencias de otros gobiernos locales con realidades similares, entrevistas o encuestas a los beneficiarios de la innovación. Se identificarán alternativas de propuestas para seleccionar aquella acorde con la definición de innovación planteada en este libro.

En el paso 3, propuesta desarrollada, esta ha sido objeto de flexibilización al aplicar métodos para diseñarla que permitan cumplir con el requisito de objetividad mediante la utilización, por ejemplo, de la técnica de lluvia de ideas o *brainstorming*. Uno de los procedimientos más importantes es la evaluación de la viabilidad en toda su dimensión, desde la legalidad de la propuesta hasta la determinación de los recursos que hagan posible asegurar su puesta en práctica. Este paso culmina con la propuesta desarrollada, adecuada y lista para su adopción.

El paso 4, adopción, es un paso formal que no requiere mayor flexibilización en tanto es la aprobación y el respaldo de la alta dirección a la propuesta desarrollada.

El paso 5, puesta en marcha, no demanda flexibilización de la propuesta original, pues los mecanismos son lo suficientemente abiertos para poder implantar la innovación, cuyo resultado será un nuevo o mejorado servicio municipal.

El paso 6, sostenibilidad, se aplica sobre la base de la voluntad política que debe estar presente en todo gobierno local para asegurar la continuidad de la innovación aplicada y ajustada de acuerdo con la realidad local, por lo que la normalización y la formalización de la propuesta innovadora deberán conjugar el respeto por los patrones culturales.

El paso 7, medición y evaluación, es aquel que tiene menor desarrollo en todo el mundo; por lo tanto, sin soslayarlo, el gobierno local deberá incorporar formas sencillas de monitoreo y medición que permitan, como mínimo, verificar el comportamiento de la innovación, por ejemplo, el cumplimiento de metas bajo dos alternativas: porcentajes de cumplimiento y graduación que califique si se cumplió o no o si se está en proceso su cumplimiento.

A MODO DE RESUMEN se precisa que el modelo, con sus matices de flexibilización y adaptabilidad cultural, resulta de la aplicación a la diversidad de gobiernos locales que existen en el Perú (municipalidades distritales, fronterizas y rurales) sobre la base de sólidos pilares y la incorporación de los componentes propuestos. De esta manera, podrán lograr el resultado descrito con éxito, al generar valor público y contribuir al desarrollo local.

Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

El análisis hasta aquí realizado permite formular un modelo de gestión de la innovación en los gobiernos locales del Perú.

En el modelo propuesto concurren los aspectos técnicos y políticos de manera secuencial, lo que permite la retroalimentación para asegurar la mejora continua y la sostenibilidad, a partir de la medición y la evaluación de la eficacia de la propuesta innovadora.

El concepto de innovación en los gobiernos locales se distingue por la generación de valor público y por la contribución al desarrollo local.

Como producto de la revisión teórica, y del análisis de las experiencias nacionales y foráneas, se identificaron los siguientes componentes como elementos esenciales del proceso de gestión de la innovación: la motivación, los actores, los recursos, las alianzas, la ciudadanía y el cambio cultural.

También se identificaron, como bases sobre las que se apoya el proceso de gestión de la innovación, los siguientes pilares: gestión del conocimiento, factores que promueven la innovación, y adaptabilidad al entorno y al contexto cultural.

Como producto de la revisión teórica y del análisis de experiencias nacionales e internacionales se han identificado siete pasos: idea, propuesta seleccionada, propuesta desarrollada, adopción, puesta en marcha, sostenibilidad, y medición y evaluación; y cuatro etapas: generación de idea, búsqueda e investigación, selección, e implementación.

Una de las particularidades en la generación y la gestión de la innovación en el gobierno local es el determinismo normativo que enmarca la actuación de los funcionarios en las normas jurídicas, que limitan la experimentación de nuevas o mejoradas formas de gestión o de servicio en el municipio; además, no están reguladas, lo que incentiva que se mantenga el *statu quo* por el temor a la sanción del sistema de control gubernamental; todo esto restringe el desarrollo y la promoción de la innovación en los gobiernos locales.

El modelo de gestión de la innovación del gobierno local produce una ruptura con el *uniformismo*, o régimen común, en la calificación de los gobiernos locales a través de la adaptabilidad cultural que permite que sea lo suficientemente flexible para aplicarse en todo tipo de municipio, incluso en zonas rurales o fronterizas, pues reconoce la diversidad de identidades culturales y las incorpora en la generación, el diseño y la puesta en marcha de la propuesta innovadora.

La fortaleza del modelo de gestión de la innovación es que, al ser una representación de un procedimiento secuencial que acepta la retroalimentación, permite generar, clasificar y distinguir las iniciativas innovadoras como respuesta a las necesidades y los problemas de los vecinos a través de la creación de proyectos, programas o unidades orgánicas, y a partir de la administración de los recursos escasos o abundantes con los que cuenta el gobierno local conforme a las funciones, las competencias y las responsabilidades que asigna la ley al funcionario municipal.

2. Recomendaciones

De acuerdo con las conclusiones expuestas, si un gobierno local decide aplicar el modelo propuesto, junto con los pasos planteados, deberá considerar lo siguiente: el modelo deberá responder a cada una de las particularidades

del entorno y el contexto cultural de los gobiernos locales y determinar de manera expresa plazos, responsables y productos.

El éxito del modelo dependerá de su aprobación por la máxima autoridad del gobierno local y del involucramiento de los beneficiarios y los usuarios de la innovación.

En la identificación de una propuesta como innovadora se deberá verificar la concurrencia de todos los elementos que condicionan y caracterizan la gestión de la innovación.

La cultura de innovación en los gobiernos locales generará un cambio cultural, sistemas de incentivos y empoderamiento de los empleados municipales y los ciudadanos.

La captura del conocimiento existente en el proceso de gestión de la innovación, a través de medios como registros, repositorios o bancos, permite compartir la experiencia, difundirla y generar nuevo conocimiento o nuevas aplicaciones.

En cada proceso de gestión de la innovación llevado a cabo en los gobiernos locales se deberán identificar las actividades y las tareas que forman parte del proceso con el fin de asegurar como resultado un nuevo o un mejorado servicio municipal.

Al existir dentro de los sistemas normativos resquicios legales como vacíos normativos, diferentes interpretaciones o, en general, un margen discrecional, estos pueden identificarse y aprovecharse por los funcionarios para favorecer los cambios en el municipio sin transgredir el principio de legalidad ni incurrir en responsabilidad administrativa funcional. En otras palabras, el funcionario, sujetándose a las normas legales, pone en práctica su capacidad innovadora en la búsqueda de soluciones a los problemas y las necesidades reales de la comunidad, las que muchas veces requieren ir más allá de las soluciones consideradas en las normas legales.

Los componentes participación ciudadana y alianzas, que forman parte del modelo de gestión de la innovación en los gobiernos locales, deben incluir necesariamente la dimensión cultural de las municipalidades rurales

o fronteras que incluye la costumbre de realizar trabajo comunitario o jornadas comunales; la vinculación ancestral con el medio ambiente, entre otras tradiciones y creencias que definen la identidad cultural; y los usos, los patrones y los valores que forman parte de la cultura organizacional del gobierno local, como garantía del éxito en la generación y el desarrollo de las iniciativas innovadoras.

En el diseño y la puesta en marcha de propuestas innovadoras de los gobiernos locales de zonas fronterizas o rurales se deberán analizar y considerar los criterios que los distinguen, entre otros, la etnicidad y las condiciones administrativas y fiscales que se aprecian en el presupuesto, el rango de ingresos, el número de funcionarios, la posibilidad de coordinación con otros gobiernos locales, redes o apoyo externo, la existencia de espacios o áreas naturales, o de dificultades de acceso o disposición de equipos, que permitirán asegurar la viabilidad y la sostenibilidad de las propuestas innovadoras.

Bibliografía

- Advanced Institute of Management Research (AIM). (2013). Professor Jean Hartley. *AIM Fellows*. Recuperado el 22 de mayo de 2013 de <www.aimresearch.org/index.php?page=jean-hartley>.
- Alberti, A. & Bertucci, G. (2006). *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works*. Nueva York, NY: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Organización de las Naciones Unidas (ONU). Recuperado el 22 de mayo de 2013 de <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021963.pdf>>.
- Albó, X. (2003). *Cultura, interculturalidad, inculturación*. Caracas: Federación Internacional de Fe y Alegría.
- Albuquerque, F. (2004) Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la Cepal* (Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal]), 82: 157-171. Recuperado el 14 de marzo de 2013 de <<http://digital.csic.es/bitstream/10261/10544/1/lcg2220e-Albuquerque.pdf>>.
- Alexander, C. (1979). *The Timeless Way of Building*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- Alexander, C., Silverstein, M., Angel, S., Ishikawa, S. & Abrams, D. (1975). *The Oregon Experiment*. Nueva York, NY: Oxford University Press.

- Alliance for Innovation. (2013). Congratulations to the winners of the 2013 J. Robert Havlick and Thomas H. Muehlenbeck Awards. *Innovation Awards*. Recuperado el 28 de enero de 2013 de <http://transformgov.org/en/about/innovation_awards>.
- Álvarez Falcón, C. (2009). Innovación, competitividad y nuevo modelo de negocio. *Sinergia e Innovación* (Lima, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas), 8: 1-15. Recuperado de <<http://revistas.upc.edu.pe/index.php/sinergia/article/view/89/57>>.
- Andrade, S. (2012). Las promesas y expectativas del Año de la Innovación. *Innovacion.cl*. Recuperado el 3 de febrero de 2012 de <www.innovacion.cl/reportaje/lo-que-se-espera-del-ano-de-la-innovacion>.
- Arnao, R. (2010). *Contribución a la descentralización desde las municipalidades. Diagnóstico y propuestas para el caso peruano*. Lima: Edición digital. Recuperado de <www.hacienda.go.cr/centro/datos/Libro/Contribucion%20a%20la%20descentralizacion%20desde%20las%20municipalidades.pdf>.
- Arnold, P. A. (ed.). (2004). *Sobre Estados Unidos. Cómo se gobierna Estados Unidos*. Washington D. C.: Oficina de Programas de Información Internacional, Departamento de Estado de los Estados Unidos.
- Arvanitis, R. & Haixiong, Q. (2009). Investigación para el desarrollo de políticas: los conglomerados industriales en el sur de China. En M. Gram & J. Woo, *Estimular el crecimiento de la economía. El papel de la investigación público-privada en el desarrollo* (pp. 43-110). Bogotá D. C.: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CIID) / Mayol.
- Austin Millán, T. (2000). Para comprender el concepto de cultura. *UNAP Educación y Desarrollo* (Victoria, Universidad Arturo Prat), 1(1): 1-13.
- Asociación de la Industria Navarra. (2008). *Guía Práctica. La Gestión de la Innovación en 8 pasos*. Pamplona: Agencia Navarra de Innovación. Recuperado de <<http://programatransforma.files.wordpress.com/2013/09/8pasos.pdf>>.
- Ávalos Aguilar, R. (1995). Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva. *Gestión y Estrategia* (México D. F., Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad de Azcapotzalco), 8: 6-17. Recuperado el 15 de diciembre de 2011 de <www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc1.htm>.
- Avonni. (2012). *Los premios a la innovación en Chile*. Recuperado el 8 de marzo de 2012 de <www.avonni.cl>.

- Ayuntamiento de Alcalá de Henares. (2012, 1 de junio). AlcalowCost: la ciudad complutense vivirá un fin de semana de ocio y compras a precios especiales. *Noticias*. Recuperado el 6 de abril de 2013 de <www.ayto-alcaladehenares.es/portalAlcala/contenedor_imprimir.jsp?seccion=contenido_imprimir.jsp&contenido=12833&nivel=1400&tipo=8>.
- Ayuntamiento de Barcelona. (2012, 18 de julio). El Ayuntamiento defiende la marca Barcelona. *Noticias*. Recuperado el 16 de febrero de 2013 de <http://w3.bcn.cat/V01/Serveis/Noticies/V01NoticiesLlistatNoticiesCtl/0,2138,1653_1802_2_1814006183,00.html>.
- Ayuntamiento de Boadilla del Monte. (2010). *Boadilla del Monte pionera en telemedicina pediátrica*. Recuperado el 13 de abril de 2013 de <http://www.infoboadilla.com/cgi-bin/contenidos_publico.cgi?runmode=noticiacompl eta&IdINFOMUNICIPIO=1&id_categoria=8&id_contenido=6793>.
- Ayuntamiento de Leganés. (2013). Parlamento Ciudadano 1.0. *Actualidad*. Recuperado el 1 de marzo de 2013 de <www.leganes.org/portal/contenedor_ficha.jsp?seccion=s_fnot_d4_v1.jsp&contenido=88596&nivel=1400&tipo=8&codMenu=5>.
- Ayuntamiento de Málaga. (2013). Escuela de Ciudadanía. *Área de Participación Ciudadana, Inmigración y Cooperación al Desarrollo*. Recuperado el 23 de marzo de 2013 de <http://participa.malaga.eu/portal/seccion_0007>.
- Ayuntamiento de Santander. (2013). Un plan de doce meses para la concienciación ciudadana. *Santander Viva y Limpia*. Recuperado el 2 de marzo de 2013 de <www.santandervivaylimpia.com/ano-verde>.
- Ayuntamiento de Valladolid. (2013). La Agencia de Innovación y Desarrollo Económico de Valladolid abre sus puertas en su sede de Parque Alameda. *Actualidad*. Recuperado el 24 de enero de 2013 de <<http://www.valladolid.es/en/actualidad/repositorio-noticias/agencia-innovacion-promocion-economica-valladolid-abre-puer>>.
- Banco de Experiencias Locales (BEL). (2013). *Concurso Nacional*. Recuperado el 24 de enero de 2013 de <<http://bel.unq.edu.ar/modules/news/article.php?storyid=9>>.
- ABC 7. (2013). Oakland launches municipal ID-debit card. *Bay East News*. San Francisco. Recuperado el 5 de abril de 2013 de <http://abclocal.go.com/kgostory?section=news/local/east_bay&id=8977168>.

- Bejerano, P. (2011, 19 de septiembre). La ciudad del futuro se terminará de construir en 2014. *TIC Beat*, BBVA Innovation Center. Recuperado el 4 de febrero de 2012 de <<http://innovacion.ticbeat.com/ciudad-futuro-terminara-construir-2014>>.
- Bermúdez, J., López, S., Carrillo, M. A., Segura, G., Agüero, D., Vargas, M., Aguilar, G., Chinchilla, A. & Ramírez, H. (2009). *Dinámicas de la innovación en las instancias del sector público de nivel político del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología de Costa Rica*. San José de Costa Rica: Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Costa Rica. Recuperado el 5 de enero de 2012 de <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan043999.pdf>>.
- Blas Ruiz, R. (2012). *Innovación en tiempos de crisis socio-económica y ambiental [a 100 años de la publicación del libro de J. A. Schumpeter «Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung» (Teoría del desarrollo económico)]. Innovación tecnológica en Marx y Schumpeter y su impacto en la demanda de fuerza de trabajo*. X Congreso Nacional de la Red de Investigación y Docencia sobre Innovación Tecnológica (Ridit). Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México / Ridit. Recuperado el 10 de octubre de 2012 de <http://buenaspracticas.stps.gob.mx/buenaspracticas/administrador/Lecturas/pdf/innovaci%C3%B3n_tecnologica_max_schumpeter.pdf>.
- Bosch de Boffelli, A. (2000). Nuestra experiencia participativa en el procesamiento de la basura: el cambio está en nosotros mismos... En D. Cravacuore & G. Badía, (comps.), *Experiencias positivas en gestión local* (pp. 43-52). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de General Sarmiento / Instituto de Documentación e Información.
- Borins, S. (2001). Public management innovation in economically advanced and developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, 67(4): 715-731.
- Boucher, R. & Guellec, D. (2012). Revisión de la innovación en el Perú. En Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE), *Memoria CADE Ejecutivos 2011. Innovación aceleremos la transformación del Perú* (pp. 24-25). Lima: IPAE. Recuperado el 23 de enero de 2012 de <www.ipae.pe/media/201204/anuariocadeejecutivos.pdf>.
- Büchner, J. (2005). Aportaciones a un debate: la apropiación privada de la innovación social. *Mientras Tanto* (Barcelona), 96: 117-122.
- Burki, S. J. & Perry, G. (1998). *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington D. C.: Banco Mundial.

- Cabrero, E. (coord.) (2002). *Innovaciones en los gobiernos locales, un panorama de experiencias municipales en México*. México D. F.: Centro Nacional de Desarrollo Municipal-Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal / Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) / Fundación Ford.
- Cabrero, E. (2004). Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria. En G. De la Maza *et al.* (comps.), *Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios* (pp. 61-86). Santiago de Chile: Programa de Ciudadanía en Gestión Local / Fundación para la Superación de la Pobreza. Recuperado el 17 de mayo de 2013 de <www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/El%20rol%20de%20los%20Municipios%20primera%20parte.pdf>.
- Cabrero, E. & Carrera A. (coords.). (2008). *Innovación local en América Latina*. México D. F.: CIDE. Recuperado el 5 de junio de 2012 de <www.innovacionlocal.org/files/Cabrero&Carrera2008.pdf>.
- Camposano Tarmeño, K., Jaén Berrocal, F. & Ríos Sierra R. (2010). *Innovación y empresas demostrativas en el Perú: una propuesta de desarrollo basada en el conocimiento*. Tesis de Magíster en Administración. Lima: Universidad ESAN.
- Canals, A. (2003). *La gestión del conocimiento*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya. Recuperado el 10 de mayo de 2013 de <<http://www.uoc.edu/dt/20251/20251.pdf>>.
- Carignano, C. (2002). Sistema de producción y comercialización de verduras y hortalizas orgánicas producidas en terrenos baldíos de Camilo Aldao. En D. Cravacuore, *Innovación en la gestión municipal*. Bernal: Federación Argentina de Municipios / Universidad Nacional de Quilmes.
- Cassano, D. & Krakowiak, F. (2000). La construcción de la memoria municipal y la innovación en la gestión de gobierno. En D. Cravacuore & G. Badía, *Experiencias positivas en gestión local* (pp. 19-34). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de General Sarmiento / Instituto de Documentación e Información.
- Castro-Pozo Díaz, H. (2005). *Las municipalidades rurales y los programas sociales*. Lima: Red de Municipalidades Rurales del Perú / CARE Perú. Recuperado el 10 de junio de 2013 de <www.care.org.pe/pdfs/cinfo/libro/muni.pdf>.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). (2007). Premio Gobierno y Gestión Local. *Observatorio Latinoamericano de Innovación Pública*. Recuperado de <www.innovacionlocal.org/socio.php?prog_id=04&lang=es>.

- Cernea, M. M. (1995). El conocimiento de las ciencias sociales y las políticas y los proyectos de desarrollo. En M. M. Cernea (comp.), *Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo rural* (pp. 25-66). México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Céspedes, H. (2008). *Gestión del conocimiento y su relación con la innovación*. Santiago de Chile: HC Global Group. Recuperado el 30 de mayo de 2013 de <https://053baf0d-a-bce9d4a4-s-sites.googlegroups.com/a/hcglobalgroup.com/hcglobalgroup/documentos-hcglobal-group/Gesti%00n%20del%20Conocimiento%20y%20su%20relaci%00n%20con%20la%20Innovaci%00n.pdf?attachauth=ANoY7cqU0HUi5l20szqWcgWOz7DUTxF-SjvMcm_cjf6FnK4NQQbK3Yaaav-lc6XT-7AMaeOMOjOs6V93_rUNHrEW5>.
- Cisco Systems, Inc. (2013, 7 de marzo). El Ayuntamiento de Barcelona pone en marcha un centro virtual de atención ciudadana pionero en Europa. *Sala de prensa*. Recuperado el 5 de abril de 2012 de <www.cisco.com/web/ES/about/press/2013/2013-03-07-ayuntamiento-barcelona-centro-virtual-atencion-ciudadana.html>.
- Comisión Europea. (1996). *Libro verde sobre la innovación*. Boletín de la Unión Europea, Suplemento 5/95. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Recuperado el 21 de febrero de 2012 de <<http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/46436/Suplemento5-95.pdf?sequence=1>>.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplán). (2010). *Comité Multidisciplinario Innovación Productiva para la Competitividad Internacional. Informe Primera Reunión, 15 Julio 2010*. Lima: Ceplán. Recuperado el 8 de agosto de 2012 de <<http://184.75.240.146/~ceplan/img/Informe%201%20CM%20IPCI%2015-07-10.pdf>>.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplán). (2012). *Comité Multidisciplinario Innovación Productiva para la Competitividad Internacional. Informe 03 – CEPLAN / CM-IPC*. Lima: Ceplán. Recuperado el 6 de septiembre de 2012 de <www.ceplan.gob.pe/documents/10157/f06ee904-199c-4374-bbb6-4d6f9013b434>.
- Consejo Nacional de la Competitividad (CNC). (2012). *Agenda Nacional de Competitividad 2012-2013*. Lima: CNC.
- Corbetta, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw-Hill / Interamericana de España.

- Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplán). (1999). *Buenas prácticas de gestión municipal: lecciones y desafíos en cuatro áreas claves. Informe Final*. Santiago de Chile: Cieplán. Recuperado el 4 de mayo de 2012 de <www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/secciones/documentos/buenas_practicas_de_gestion_unicpal.pdf>.
- Correa, N. & Aramburú, C. E. (2010). El Estado peruano como agente innovador: oportunidades y desafíos. En: PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente* (Parte I, pp. 125-146). Lima: PNUD.
- Cravacuore, D. (2000). El banco de experiencias locales. Un instrumento para la multiplicación de experiencias positivas en la gestión local. En D. Cravacuore & G. Badía (comps.), *Experiencias positivas en gestión local* (pp. 5-18). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de General Sarmiento / Instituto de Documentación e Información.
- Cravacuore, D. (comp.). (2002a). *Innovación en la gestión municipal*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes / Federación Argentina de Municipios.
- Cravacuore, D. (2002b). El origen de la innovación en el gobierno local y sus actores. En D. Cravacuore (comp.), *Innovación en la gestión municipal* (pp. 115-136). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes / Federación Argentina de Municipios.
- Cravacuore, D. (2002c). *El líder local innovador y su concepto de la articulación entre Estado y sociedad civil. Reflexiones a partir del análisis de programas sociales gestionados en municipios bonaerenses*. Bernal: Centro de Estudios e Investigaciones, Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado el 12 de junio de 2012 de <<http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/el%20lider%20local%20innovador.PDF>>.
- Cravacuore, D. (2003). *El estímulo a la innovación en el gobierno local*. La Plata: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado el 26 de enero de 2013 de <www.claudiabernazza.com.ar/htm/biblioteca/cravacuore.doc>.
- Cravacuore, D. (2005). *Innovación en los municipios argentinos: ¿qué innovación?, ¿qué municipios?* X Congreso Internacional del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile: CLAD. Recuperado de <<http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/369.pdf>>.
- Cravacuore, D. & Badía, G. (comps.). (2000). *Experiencias positivas en gestión local*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de General Sarmiento / Instituto de Documentación e Información.

- Creatividad Empresarial. (2012). *Bases del concurso de creatividad empresarial 2012*. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Recuperado el 8 de junio de 2012 de <<http://creatividadempresarial.upc.edu.pe>>.
- Creatividad Empresarial. (2013). *Ganadores anteriores*. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Recuperado el 10 de febrero de 2012 de <<http://creatividadempresarial.upc.edu.pe>>.
- Cuervo Restrepo, J. I. (2003). La reforma del Estado y el ajuste estructural en América Latina. El caso de Colombia. *Opera* (Bogotá D. C., Universidad Externado de Colombia), 3(3): 67-100.
- De la Maza, G., Fernández, M. & Navarro, I. (comps.). (2004). *Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios*. Santiago de Chile: Programa de Ciudadanía en Gestión Local / Fundación para la Superación de la Pobreza.
- Design Matrix. (2011). Anatomy of a Pattern Language, Pattern Languaje. *Design Matrix. System and Product Design*. Recuperado el 18 de diciembre de 2011 de <www.designmatrix.com/pl/anatomy.html>.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)-Programa Desarrollo Económico Sostenible (Desca) / Ministerio de Economía de Guatemala / Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología / Cámara de Industria de Guatemala / Asociación Guatemalteca de Exportadores / Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica / Instituto Técnico de Capacitación y Productividad & Federación de la Pequeña y Mediana Empresa Guatemalteca. (2012). Situación antes de la innovación. *Buenas prácticas de innovación y tecnologías para las mipymes en Guatemala*. Recuperado el 15 de abril de 2013 de <www.atpconsultores.com/innovaciontecnologica/gtzdesca/sassa2.html>.
- Dianet. (2013.) *Indio sano, una construcción comunitaria de la salud*. Recuperado el 8 de enero de 2013 de <www.dianet.com.ar/dianet/punta/salud/indio%20sano.htm>.
- Díaz, C. (2002). Para leer la innovación (Notas de teoría y método). En D. Cravacuore (comp.) *Innovación en la gestión municipal* (pp. 17-58). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes / Federación Argentina de Municipios. Recuperado el 15 de abril de 2012 de <www.bdp.org.ar/facultad/posgrado/maestrias/gp/documentos/Notas%20para%20leer.pdf>.

- Díaz, M. (2012, 23 de julio). Innovación: resultado de un proceso creativo. *Poder Ciudadano*. Puebla. Recuperado el 11 de mayo de 2013 de <www.poderciudadano.mx/index.php/locura-razon-con-nueva-vestidura-martha-diaz/2082-innovacion-resultado-de-un-proceso-creativo>.
- Díaz de Landa, M. (2001). Innovación y gestión local en los municipios de Córdoba. En *Anuario V (1999-2000)* (pp. 27-40). Córdoba: Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Recuperado el 10 de febrero de 2013 de <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/Argentina/cijs-unc/20110804113356/sec5001b.pdf.ori>>.
- Díaz, J. & Kuramoto, J. (2010). *Evaluación de políticas de apoyo a la innovación en el Perú. Informe final*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade). Recuperado el 11 de febrero de 2012 de <www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Estudio_Background_Spanish_version13072010.pdf>.
- Díaz, J. & Kuramoto, J. (2011). *Políticas de ciencia, tecnología e innovación*. Lima: Grade / CIES.
- Dürsteler, J. (2001). Lenguajes de patrones: no reinventes la rueda. *Inf@Vis!*. InfoVis.net, Mensaje n.º 40. Recuperado el 7 de enero de 2013 de <www.infovis.net/printMag.php?num=40&lang=1>.
- Echeverría, J. (2008). El Manual de Oslo y la innovación social. *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura* (Madrid), 184(732): 609-618.
- Embajada de la República Popular China en México. (2012). Estado, sistema político y división administrativa. *Sobre China*. Recuperado el 20 de enero de 2013 de <<http://mx.china-embassy.org/esp/zgabc/t606471.htm>>.
- Fernández, M. (2004). Hacia un balance de las innovaciones en la gestión municipal en Chile. En G. de la Maza *et al.* (comps.), *Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios* (pp. 209-218). Santiago de Chile: Programa de Ciudadanía en Gestión Local / Fundación para la Superación de la Pobreza. Recuperado el 17 de mayo de 2013 de <www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/El%20rol%20de%20los%20Municipios%20primera%20parte.pdf>.
- Fernández Casavedante, J. L. (2013). Una pequeña historia inspiradora: ¡Increíbles y comestibles! *Tiempo de actuar*. Recuperado el 19 de abril de 2013 de <<http://tiempodeactuar.es/blog/historia-inspiradora-increibles-y-comestibles>>.

- Flores García, L. (2008). *Una nueva gerencia pública local en México: el sistema de city management estadounidense como modelo de gobierno municipal*. Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales. Puebla: Universidad de las Américas Puebla. Recuperado el 1 de marzo de 2013 de <http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/flores_g_al/capitulo2.pdf>.
- Formichella, M. M. (2011). *La evolución del concepto de innovación y su relación con el desarrollo*. Monografía realizada en el marco de la Beca de Iniciación del INTA «Gestión del emprendimiento y la innovación». Tres Arroyos, Argentina: Estación Experimental Agropecuaria Integrada Barrow (Convenio MAAyP-INTA). Recuperado el 25 de junio de 2012 de <www.fidamerica.cl/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_1142.pdf>.
- Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (Fundibeq). (2013). *Gestión del conocimiento. Herramientas para la excelencia. Metodología para la excelencia*. Fundibeq.org. Recuperado el 8 de enero de 2013 de <www.fundibeq.org/opencms/export/sites/default/PWF/downloads/gallery/methodology/tools/gestion_del_conocimiento.pdf>.
- García Delgado, D. (2003). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) / Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires / Universidad Católica de Córdoba. Recuperado el 2 de septiembre de 2012 de <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Garcia_Delgado_Unidad_1.PDF>.
- Gobierno de Nueva York. (2012). El alcalde Bloomberg, la vicealcaldesa de salud y la directora ejecutiva White conmemoran el 5.º aniversario del Centro para Oportunidades Económicas. *Noticias de la Sala Azul*. Recuperado el 1 de febrero de 2013 de <http://www.nyc.gov/portal/site/nycgov/me.nuitem.3046ee17f13867301828711061c789a0/index.jsp?pageID=sp_press_release&catID=1194&doc_name=http%3A%2F%2Fwww.nyc.gov%2Fhtml%2Fom%2Fsp%2Fhtml%2F2012a%2Fpr113-12.html&cc=unused1978&rc=1194&ndi=1>.
- Gobierno Local. (2013). Reconocimiento a la Buena Gestión Municipal. *Noticias (Argentina)*. Recuperado el 4 de abril de 2012 de <www.gobiernolocal.gov.ar/index.php?option=com_flexicontent&view=items&cid=45:noticia&id=161078:reconocimiento-a-la-buena-gestion-municipal&Itemid=16>.
- Gobierno Local de Junín. (2013). Abuelos Conectados. *Acción social*. Recuperado el 24 de marzo de 2013 de <www.junin.gov.ar/index.php?sector=17&div=10017&divLnk=44&sdiv=3700&IT=0>.

- Goiburú Vera, C. M. (2007). *La experiencia de la República del Paraguay en la gestión de innovaciones públicas*. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo: CLAD.
- Gomá, R. & Blanco, I. (2002). *Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa: CLAD.
- González, C. (2010). Sistemas locales de innovación. *Industrializar Argentina*, 12: 56-58. Recuperado el 4 de marzo de 2012 de <www.indargen.com.ar/pdf/12/sistemas_locales.pdf>.
- González Padilla, R. (2010). *La acción pública local y la innovación en gobiernos locales: el caso de «puro potosino» en el municipio de San Luis Potosí, S. L. P., México*. Recuperado el 5 de mayo de 2012 de <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/49/92/90/PDF/RGonzalez_Padilla.pdf>.
- González, R., Gascó, J. & Llopis, T. (2012). La gestión de la innovación en la administración local: algunos resultados empíricos. *Auditoría Pública*, 57: 119-131. Recuperado el 5 de mayo de 2012 de <www.auditoriapublica.com/hemeroteca/pag%20119%20-131%20n%C2%BA%2057.pdf>.
- Goya Goddard, F. (2002). *Innovación en la gestión pública chilena: dos enfoques alternativos*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa: CLAD.
- Guillén López, T. (2008). Introducción. En E. Cabrero Mendoza & A. Carrera (coords.), *Innovación local en América Latina* (pp. 8-16). México D. F.: CIDE.
- Hair, J., Bush, R. & Ortinau, D. (2010). *Investigación de mercados en un ambiente de información cambiante* (4.ª ed.). México D. F.: McGraw-Hill.
- Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money and Management*, 25(1): 27-34. Recuperado el 5 de agosto de 2012 de <http://wiki.dbast.com/images/7/77/Innovation_in_Governance_and_Public_Services-_Past_and_Present.pdf>.
- Hernández, R., Fernández-Collado, C. & Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación* (5.ª ed.). México D. F.: McGraw-Hill.
- Hobday, M. (2005). Firm-level Innovation Models: Perspectives on Research in Developed and Developing Countries. *Technology Analysis & Strategic Management*, 17(2): 121-146. Recuperado el 23 de octubre de 2012 de <<http://iic.wiki.fgv.br/file/view/Firm-level+Innovation+Models.pdf>>.

- Ibarra-Cortés, M. E. (2011). Innovación y cambio de los gobiernos municipales de México. Repensando su fortalecimiento financiero. *Ide@s Concyteg* (Guanajuato, Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Guanajuato), 6(78): 1375-1396. Recuperado de <www.concyteg.gob.mx/ideasConcyteg/Archivos/78_2_IBARRA.pdf>.
- Ibarra-Cortés, M. E. & García Méndez, E. (2012). Innovación en los gobiernos subnacionales de México. El caso del estado de San Luis Potosí. *Tlatemoani* (San Luis Potosí, Universidad Autónoma de San Luis Potosí), 4: 171-196. Recuperado el 13 de enero de 2012 de <www.eumed.net/rev/tlatemoani/04/icgm.pdf>.
- ImproveSF. (2013). Our aim is to generate opportunities for government and citizens to work together by connecting civic challenges to community problem-solvers. *About the Project*. Recuperado el 2 de febrero de 2012 de <www.improvesf.com/abouttheproject>.
- InformationWeek Mexico. (2012). *Las 40 más innovadoras del sector público: Municipales*. Recuperado el 15 de febrero de 2012 de <www.informationweek.com.mx/eventos/las-40-mas-innovadoras-del-sector-publico-municipales>.
- Innpulso Red de Ciudades de Ciencia e Innovación. (2013). ¿Qué es? *Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología*. Recuperado el 20 de enero de 2013 de <<http://innpulso.fecyt.es/Pginas/quees.aspx>>.
- Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE). (2012). Innovación: aceleremos la transformación del Perú (2011). En *Memoria CADE Ejecutivos 2011*. Lima: IPAE.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2012a). Estadística sobre actividades de I+D. *INEbase*. Recuperado el 7 de mayo de 2012 de <www.inec.org.pe/inebmenu/mnu_imasd.htm>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2012b). *Directorio nacional de municipalidades provinciales, distritales y de centros poblados 2012*. Lima: INEI.
- Kaplan, M. (1989). El desafío de la mutación tecnológica. *Omnia*, 5(15): 5-8. Recuperado el 1 de febrero de 2012 de <www.posgrado.unam.mx/publicaciones/ant_omnia/15/02.pdf>.
- Kor, A-L., Burke, A., Orange, G. & Elliman, T. (2007) *The Development of an Evaluation Framework for eGovernment Systems*. Information Communication and Society ICS 2006 Symposium. York, UK: York University.

- Kuramoto, J. (2010a). Prácticas exitosas de innovación empresarial y comportamiento tecnológico sectorial. En *Innovación empresarial y comportamiento tecnológico sectorial. Experiencias exitosas y estudio de casos* (pp. 11-33). Lima: CIES / Programa de Ciencia y Tecnología (FINCyT).
- Kuramoto, J. (2010b). *Dimensionamiento del proyecto «Innovación para la competitividad»*. Lima: Grade.
- Kuramoto, J. & Torero, M. (2004). *La participación pública y privada en la investigación y desarrollo e innovación tecnológica en el Perú. Una apreciación global relativa a otros países latinoamericanos*. Lima: Grade. Recuperado el 3 de junio de 2012 de <www.ibcperu.org/doc/isis/13523.pdf>.
- La República. (2013, 26 de marzo). Programa educativo Bicicole: Municipalidad de Lima entregará 130 bicicletas a colegios de Surco. *La República*. Lima. Recuperado el 28 de abril de 2013 de <www.larepublica.pe/26-03-2013/municipalidad-de-lima-entregara-130-bicicletas-diez-colegios-de-surco>.
- Lam, A. (2002). Los modelos societales alternativos de aprendizaje e innovación en la economía del conocimiento. *Revista Internacional de Ciencias Sociales* (Organización de Estados Iberoamericanos, Madrid), 171: 87-109. Recuperado el 19 de marzo de 2013 de <www.oei.es/salactsi/lam.pdf>.
- Liciarde, A. M. (2000). El programa Indio Sano. Una respuesta comunitaria para la política sanitaria de un nuevo municipio. En D. Cravacuore & G. Badía (comps.), *Experiencias positivas en gestión local* (pp. 79-91). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de General Sarmiento / Instituto de Documentación e Información.
- Llano Verduras, C. (2006). *La innovación en el sector público*. Proyecto IBM-Centro de Predicción Económica (Ceprede): La innovación en el siglo XXI. Madrid: Ceprede / Centro Stone-Instituto L. R. Klein (con la colaboración de IBM).
- Longo, F. (2007). *Innovación en los servicios públicos: por qué, para qué y cómo*. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo: CLAD.
- Longo, F. (2012). Innovación en gobernanza: entornos colaborativos y liderazgos relacionales. *Ekonomiáz* (Donostia [San Sebastián], Departamento de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco), 80(2): 46-69.
- López Atxurra, E. (1991). Gestión de la Administración Pública: notas sobre la experiencia y propuesta de innovación. *Ekonomiáz* (Donostia [San Sebastián]).

- Masiá, E., Albors, J., Golf, E. & Pérez, L. (2003). *La matriz estructural de relaciones: propuesta de un modelo de análisis de clústers*. V Congreso de Ingeniería de Organización. Valladolid: Asociación para el Desarrollo de la Ingeniería de Organización. Recuperado el 14 de enero de 2013 de <http://adingor.es/congresos/web/uploads/cio/cio2003//Art_089.pdf>.
- McColl, R. (2013, 4 de marzo). Bogotá lanza innovador programa municipal para el tratamiento de drogodependientes. *Diálogo El Foro de las Américas*. Recuperado el 4 de marzo de 2013 de <http://dialogo-americas.com/es/articulos/rmisa/features/regional_news/2013/03/04/bogota-camad>.
- Meeting of the Minds. (2013). *San Francisco's Innovation Zone*. Recuperado el 16 de marzo de 2013 de <<http://cityminded.org/talk/san-franciscos-innovation-zone>>.
- Merino Estrada, V. (2007). Estrategias e innovación en los gobiernos municipales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), 304: 237-250.
- Metrópolis (2012). La ciudad de Guangzhou convoca la primera edición del Premio Internacional de Guangzhou. *Metrópolis. Guangzhou 2012*. Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis. Recuperado el 20 de enero de 2013 de <<http://guangzhou2012.metropolis.org/es/noticias/la-ciudad-de-guangzhou-convoca-la-primer-edicion-del-premio-internacional-de-guangzhou>>.
- Ministerio de Economía y Competitividad, Gobierno de España. (2012, 13 de noviembre). Abierto el plazo para optar al distintivo de Ciudad de la Ciencia y la Innovación. *Innovación*. Recuperado el 20 de enero de 2012 de <www.idi.mineco.gob.es/portal/site/MICINN/menuitem.edc7f2029a2be27d7010721001432ea0/?vgnnextoid=db00c3f3149fa310VgnVCM1000001d04140aRCRD>.
- Ministerio de Educación, Gobierno del Perú. (2006). *Plan Nacional Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Competitividad y el Desarrollo Humano, PNCTI 2006-2021*. Lima. Recuperado el 15 de diciembre de 2011 de <www.micinn.es/portal/site/MICINN/menuitem.7eeac5cd345b4f34f09dfd1001432ea0/?vgnnextoid=72cfb53b972e4210VgnVCM1000001d04140aRCRD>.
- Molano, O. L. (2006). *La identidad cultural, uno de los detonantes del desarrollo territorial*. Santiago de Chile: Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

- Montoya Zavaleta, M. (2010). *Sistemas de ciencia, tecnología e innovación tecnológica y generación de patentes: caso Perú, 1990-2007*. Tesis de Doctor en Gobierno y Políticas Públicas. Lima: Instituto de Gobierno, Universidad de San Martín de Porres.
- Moore, M. (1999). *Gestión estratégica y creación de valor público en el sector público* (3.ª ed.). Barcelona: Paidós Ibérica.
- Mugnolo, A. (2000). Creación de la planta de tratamiento de residuos sólidos (Tapalim). En D. Cravacuore & G. Badía, *Experiencias positivas en gestión local* (pp. 92-99). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de General Sarmiento / Instituto de Documentación e Información.
- Mulgan, G. (2006). The Process of Social Innovation. *Innovations. Technology, Governance, Globalization*, 1(2): 145-162. Recuperado el 9 de febrero de 2012 de <www.socialinnovationexchange.org/sites/default/files/event/attachments/INNOV0102_p145162_mulgan.pdf>.
- Municipalidad de Jesús María. (2013). *Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Recuperado el 2 de marzo de 2013 de <www.munijesusmaria.gob.pe/index.php/seguridad-ciudadana/observatorio-de-seguridad>.
- Municipalidad de La Molina. (2012). *Reinventando la gestión pública con herramientas de clase mundial*. Lima: Municipalidad de La Molina. Recuperado el 15 de abril de 2013 de <www.munimolina.gob.pe/descargas/MULTIMEDIA/Reinventando_Gestion_Publica/pdf/reinventando_gestion_publica.pdf>.
- Municipalidad de La Pintana. (2013, 4 de febrero). Innovador proyecto para recicladores realizará el municipio. *La Pintana sabe crecer*. Recuperado el 15 de febrero de 2013 de <www.pintana.cl/index.php/noticias/noticias/155-innovador-proyecto-para-recicladores-realizara-el-municipio>.
- Municipalidad de Los Olivos. (2010). *Sistema Informático Municipal Integrado – SIMI Web*. Recuperado el 16 de febrero de 2013 de <www.haciendoperu.com.pe/28/03/2010/bpg-municipalidad-de-los-olivos>.
- Municipalidad de Miraflores. (2013). Gobierno español reconoce a Miraflores. *Las noticias*. Recuperado el 22 de marzo de 2013 de <www.miraflores.gob.pe/_contenTempl3.asp?idcontenido=6692>.
- Municipalidad de Peñalolén. (2013, 27 de marzo). Peñalolén lanza pionero plan de seguridad vial para escolares vulnerables. *Peñalolén*. Recuperado el 5 de abril de 2013 de <www.penalolen.cl/noticia/penalolen-lanza-pionero-plan-de-seguridad-vial-para-escolares-vulnerables>.

- Municipalidad de Santa Anita. (2010). *Plataforma de atención al ciudadano*. Recuperado el 20 de marzo de 2013 de <www.munisantanita.gob.pe/noticia/noticia.php?Id=52>.
- Municipalidad de Rosario. (2013). *Diversidad Sexual*. Recuperado el 21 de abril de 2013 de <www.rosario.gov.ar/sitio/desarrollo_social/diversidad1.jsp?nivel=DesarrolloSocial&ult=D_7>.
- Municipalidad de San Borja. (2012, 6 de marzo). Primer Programa de Bicicleta Pública en el Perú es presentado en San Borja. *Noticias*. Recuperado el 14 de enero de 2013 de <www.munisanborja.gob.pe/index.php/historial-de-noticias/191.html>.
- Municipio al día. (2013). *Gobiernos locales y cultura*. Recuperado el 2 de febrero de 2013 de <www.municipioaldia.com/index.php?fp_cont=2534>.
- Municipio de Querétaro. (2013). Querétaro, primer municipio en el país en contar con un instituto para prevenir y eliminar la discriminación. *Noticias*. Recuperado el 22 de marzo de 2013 de <www.municipiodequeretaro.gob.mx/noticias.aspx?q=epsUWZ+4EQHFTUZPAqmDc/E6zOtXOqef>.
- Navas Quintero, A. (2010). La nueva gestión pública: una herramienta para el cambio. *Perspectiva* (Bogotá D. C., Instituto de Ciencia Política Hernán Echevarría Olózaga) 23: 36-38. Recuperado el 21 de marzo de 2013 de <www.revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%2023/036-038%20PERS%20OK.pdf>.
- Organización de los Estados Americanos (OEA), Young Americas Business Trust (YABT) & Pepsico. (2013). Juega – Juegos infantiles reciclados. *TIC Américas. Competencia, Talento e Innovación de las Américas*. Recuperado el 4 de abril de 2013 de <www.ticamericas.net/reg/a/eco-reto-2013/juega-juegos-infantiles-reciclado>.
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). (2012, 3 de julio). Publicación del Índice Mundial de Innovación 2012: Suiza mantiene la primera posición en los resultados de la innovación. *Centro de Medios de Comunicación de la OMPI* (Ginebra). Recuperado el 18 de febrero de 2013 de <www.wipo.int/pressroom/es/articles/2012/article_0014.html>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE [OECD]). (2002). *Manual de Frascati. Medición de las actividades científicas y tecnológicas. Propuesta de norma práctica para encuestas de investigación y desarrollo experimental*. Madrid: Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (Fecyt).

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE [OECD]). (2011a). *Innovations Reviews: Peru, Preliminary Assessment and Recommendations*. París: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE [OECD]). (2011b). *OECD Review of Innovations Policy: Peru*. París: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE [OECD]) / Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat). (2005). *Manual de Oslo. Guía para la recogida e interacción de datos sobre innovación* (3.ª ed). París: OECD / Eurostat.
- Osborne, D. & Plastrik, P. (1998). *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Oszlak, O. (2003). *¿Escasez de recursos o escasez de innovación?: la reforma estatal argentina en las últimas dos décadas*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá: CLAD. Recuperado el 5 de enero de 2013 de <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047320.pdf>>.
- Peluffo, M. & Catalán, E. (2002). *Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al sector público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Iipes).
- Pérez, C. (2005). *Modelo de innovación tecnológica basado en enfoques de redes sociotécnicas: estudio del caso Montana*. Bogotá D. C.: Facultad de Ingeniería, Universidad de los Andes. Recuperado el 11 de mayo de 2012 de <www.flacoandes.org/comunicacion/aaa/imagenes/publicaciones/pub_147.pdf>.
- Petrella, C. (2007, jul.). Análisis de la teoría burocrática. Aportes para la comprensión del modelo burocrático. *Revista Electrónica de la Facultad de Ciencias Empresariales* (Universidad Católica del Uruguay. Montevideo). Recuperado el 11 de mayo de 2012 de <www.fing.edu.uy/catedras/disi/DISI/pdf/Analisisdelateoriaburocratica.pdf>.
- Pliscoff V. & Araya, J. (2012). Las alianzas público-privadas como gatilladoras de innovación en las organizaciones públicas: reflexiones a partir de la situación chilena. *Revista Chilena de Administración Pública* (Santiago de Chile), 19: 173-198. Recuperado el 8 de julio de 2013 de <www.revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/viewFile/21180/22845>.

- Pin, J. R. & Susaeta, L. (2003). *La motivación del directivo en el sector financiero español: un análisis comparativo de la banca privada y pública. Un estudio empírico*. Working Paper Series. Barcelona: IESE Publishing.
- Ponce Álvarez, A. A. (2009). Fundamentos de la gestión del conocimiento. Contribuciones a las ciencias sociales. *Eumed.net*. Recuperado el 30 de mayo de 2013 de <www.eumed.net/rev/cccss/06/aapa.htm>.
- Porter, M. (1998, noviembre-diciembre). Clusters and the New Economics of Competition. *Harvard Business Review*, 76(6): 77-90. Recuperado el 9 de noviembre de 2012 de <www.rimisp.org/wp-content/uploads/2012/07/31_rimisp_Cardumen.pdf>.
- Programa Ciudadanía y Gestión Pública. (2008). *Premio Innovación y Ciudadanía. 20 experiencias destacadas 2006*. Santiago de Chile: Corporación Innovación y Ciudadanía / Universidad de Los Lagos.
- Ramírez-Alujas, A. (2010). Innovación en la gestión pública y *Open Government* (gobierno abierto): una vieja nueva idea. *Buen Gobierno*, 9: 94-133. Recuperado el 5 de enero de 2012 de <[http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/Gobierno%20Abierto%20RBG%202010%20\[Original\].pdf](http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/Gobierno%20Abierto%20RBG%202010%20[Original].pdf)>.
- Ramírez-Alujas, A. (2011). Sobre la aplicación y desarrollo del concepto de innovación en el sector público: estado del arte, alcances y perspectivas. *Circunstancia* (Madrid, Fundación José Ortega y Gasset y Gregorio Marañón), IX(26): s. n. Recuperado de <www.ortegaygasset.edu/fog/ver/1206/circunstancia/ano-ix---n--26---septiembre-2011/articulos/sobre-la-aplicacion-y-desarrollo-del-concepto-de-innovacion-en-el-sector-publico--estado-del-arte--alcances-y-perspectivas>.
- Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (Ricyt) / Organización de los Estados Americanos (OEA) / Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (Cyted). (2001). *Innovación Tecnológica en América Latina y El Caribe. Manual de Bogotá*. Bogotá D. C.: Ricyt / OEA / Cyted / Colciencias / Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (OCYT).
- Remy, M. I. (2005). Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política. En V. Vich (ed.), *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia* (pp. 111-136). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- Rey de Marulanda, N. & Tancredi, F. (2010). *De la innovación social a la política pública. Historias de éxito en América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.
- Rosales, R. & Hernández, J. (2010). Buen gobierno local, mejores prácticas y gestión del conocimiento: los bancos de buenas prácticas y su influencia en la acumulación de saber sobre desarrollo municipal y local. En J. Salinas & C. Ochsenius (eds.), *Innovación local en América Latina. Un recorrido por diversas experiencias latinoamericanas, estudios e investigaciones* (pp. 30-63). Santiago de Chile: Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local.
- Sagasti, F. (con la colaboración de Juana Kuramoto y la asistencia de Mario Bazán). (2003). *El sistema de innovación tecnológica en el Perú: antecedentes, situación y perspectiva*. Agenda Perú. Lima: Foro Nacional Internacional. Recuperado de <www.franciscosagasti.com/descargas/publicaciones_02/sistema-innovacion-peru.pdf>.
- Sagasti, F. (2008). *Fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en el Perú. Antecedentes y propuesta*. Lima: s. e. (mimeo).
- Sagasti, F. (2011). *Ciencia, tecnología, innovación. Políticas para América Latina*. Lima / México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Santana, M., Cabello, J., Cubas, R. & Medina, V. (2011). *Redes sociales como soporte a la gestión del conocimiento*. Lima: Universidad ESAN.
- Sellers, J. (2008). América del Norte (Canadá y Estados Unidos). En Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos* (pp. 74-95). Barcelona: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Recuperado el 2 de agosto de 2012 de: <www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/gold_report_es.pdf>.
- Senado de la Nación. (2013, 28 de febrero). Bases del Concurso Reconocimiento a la Buena Gestión Municipal. *Comisión de Asuntos Administrativos y Municipales*. Recuperado el 10 de mayo de 2013 de <www.municipisenado.blogspot.com.ar/2013/02/bases-del-concurso-reconocimiento-la.html>.
- Solleiro, J. L. & Castañón, R. (2004). Competitividad y sistemas de innovación: los retos para la inserción de México en el contexto global. En *Globalización, ciencia y tecnología* (vol. II, pp. 165-197). Lima: Corporación Escenarios / Organización de Estados Iberoamericanos para la Ciencia, la Educación y la Cultura (OEI). Recuperado el 12 de enero de 2012 de <www.infoandina.org>.

org/sites/default/files/recursos/85.Competitividad_y_sistemas_de_innovaci_n_los_retos_para_la_inserci_n_de_M_xico_en_el_contexto_global.pdf>

- Stark, C. (2001). Regulación, agencias reguladoras e innovación de la gestión pública en América Latina. En P. Spink *et al.*, *Nueva Gestión Pública y regulación en América Latina. Balance y desafíos* (pp. 153-253). Caracas: CLAD / BID / Eudeba. Recuperado el 5 de octubre de 2012 de <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0040204.pdf>>.
- SUR Centro de Estudios Sociales y Educación & Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (Cebem). (1999). *Un lugar para la innovación y el aprendizaje. La descentralización, las políticas sociales y el municipio. Los casos de Chile y Bolivia*. Santiago de Chile / La Paz: Red de Investigación y Acción en Desarrollo Local (Riadel) / IDRC-CIID. Recuperado el 1 de febrero de 2012 de <<http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/29428/1/115532.pdf>>.
- Surawski, A. (2003). *Programas y experiencias de innovación en ciudadanía y gestión local: Estados Unidos, Filipinas, Brasil, Sudáfrica, Chile, México y Perú*. Documento de Trabajo N.º 10. Santiago de Chile: Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile. Recuperado de <www.buenastareas.com/ensayos/Programas-y-Experiencias-De-Innovaci%C3%B3n-En/2576256.html>.
- Tecco, C. (2002). Innovación en la gestión municipal y desarrollo local. En D. Cravacuore (comp.), *Innovación en la gestión municipal* (pp. 59-77). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes / Federación Argentina de Municipios. Recuperado el 25 de enero de 2013 de <<http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/teccoinnovacionesgestionydesarrollo.pdf>>.
- Tecco, C. & López, S. (2005). *La relación entre política, gestión local y responsabilización: contextos y actores*. Trabajo presentado ante el VII Congreso Nacional de Ciencia Política. Córdoba: Sociedad Argentina de Análisis Político / Universidad Nacional de Córdoba / Universidad Católica de Córdoba. Recuperado de <www.bdp.org.ar/facultad/posgrado/maestrias/gp/archivos/documentos/Tecco-L%F3pez%20PONENCIA%20Congr.%20SAAP.pdf>.
- Teofilovic, N. (2002). The Reality of Innovation in Government. *The Innovation Journal*, 7(3). Recuperado el 25 de enero de 2013 de <www.innovation.cc/peer-reviewed/reality.pdf>.

- Terra. (2012, 31 de diciembre). Ejército de insectos combate plagas en Perú sin dañar el medio ambiente. *Calentamiento global*. Recuperado el 16 de febrero de 2013 de <www.miraflores.gob.pe/_contenTempl1.asp?idpadre=12&idhijo=5420&idcontenido=5424>.
- The Japan Times. (2007, 17 de mayo). Japan rated tops for innovation. *News*. Recuperado el 20 de enero de 2013 de <www.japantimes.co.jp/text/nb20070517a1.html>.
- Torres Ávila, G. (2004). Innovando desde nosotros mismos. En G. Torres Ávila, F. Troncoso, M. Rosales, P. Cortez & F. Pressacco, *Innovación desde el funcionario municipal* (pp. 21-36). Santiago de Chile: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior.
- Torres Ávila, G., Troncoso, F., Rosales, M., Cortez, P. & Pressacco, F. (2004). *Innovación desde el funcionario municipal*. Santiago de Chile: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior.
- U. S. Department of Commerce (in consultation with the National Economic Council). (2012). *The Competitiveness and Innovative Capacity of the United States*. Washington D. C.: Department of Commerce. Recuperado el 14 de agosto de 2012 de <www.commerce.gov/sites/default/files/documents/2012/january/competes_010511_0.pdf>.
- Universidad de Minnesota. (2013). Local Government Innovation. *Public and Nonprofit Leadersheep Center*. Humphrey School of Public Affairs. Recuperado el 28 de enero de 2012 de <www.hhh.umn.edu/centers/pnlc/lgi.html>.
- Valencia, S. (2013). *Notas del curso Innovación*. Lima: Universidad ESAN.
- Valencia de Lara, P. & Patlán Pérez, J. (2011, noviembre). El empresario innovador y su relación con el desarrollo económico. *TEC Empresarial* (Cartago, Escuela de Administración de Empresas del Instituto Tecnológico de Costa Rica), 5(3): 21-27.
- Valladolid Emprende. (2013). *Banco de Ideas*. Recuperado el 20 de enero de 2013 de <www.valladolidemprende.es/banco-ideas/?refbol=banco-ideas>.
- Velasco, E. & Zamanillo, I. (2008). Evolución de las propuestas sobre el proceso de innovación: ¿Qué se puede concluir de su estudio? *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa* (Vigo, Aedem), 14(2): 127-138. Recuperado el 3 de marzo de 2012 de <www.aedem-virtual.com/articulos/iedee/v14/142127.pdf>.

- Velasco, E., Zamanillo, I. & Intxaurburu, M. G. (2007). Evolución de los modelos sobre el proceso de innovación: desde el modelo lineal hasta los sistemas de innovación. En Asociación Española de Dirección y Economía de la Empresa, *Decisiones basadas en el conocimiento y en el papel social de la empresa. XX Congreso anual de Aedem* (vol. 2, pp. 1-15). Mallorca: Aedem / Universitat de les Illes Balears.
- Vignolo Cueva, O. (2011, mayo-agosto). La cláusula del Estado de derecho, el principio de legalidad y la administración pública. Postulados básicos y transformaciones. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (Nueva Serie), XLIV(131): 783-813. Recuperado el 12 de junio de 2012 de <<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/derechocomparado/131/art/art10.pdf>>.
- Visión Hispana. (2013, 9 de febrero). Oakland expide identificación oficial. *Visión Hispana. Newspaper*. Recuperado el 23 de abril de 2013 de <www.vision-hispanausa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=860:oakland-expide-identificacion-oficial-&catid=29:historias-locales-empty&Itemid=4>.
- Waissbluth, M. (2011). *La reforma del Estado en América Latina. Guía abreviada para exploradores en la jungla*. Santiago de Chile: Programa Latinoamericano de Gerencia Pública (Polis) (iniciativa conjunta del Departamento de Industrias de la Universidad de Chile e IGT Consulting). Recuperado de <http://logotec.cl/descargas/reforma_en_america.pdf>.
- Welicki, L. (2006). Patrones y antipatrones. Una introducción. Parte I. *Microsoft Developer Network*. Recuperado el 5 de marzo de 2013 de <<http://msdn.microsoft.com/es-es/library/bb972242.aspx>>.
- White House. (2012). White House Honors “Champions of Change” in City and County Innovation. *Office of Intergovernmental Affairs*. Recuperado el 1 de febrero de 2013 de <www.whitehouse.gov/blog/2012/09/26/white-house-honors-champions-change-city-and-county-innovation>.
- Yin, R. (1994). *Investigación sobre estudio de casos. Diseño y métodos*. Applied Social Research Methods Series Volume 5 (2.ª ed.). Thousand Oaks / Londres / Nueva Delhi: SAGE Publications. Recuperado el 1 de febrero de 2013 de <www.polipub.org/documentos/YIN%20ROBERT%20.pdf>.
- Ying, Xu. (2012). Changchun y el impulso de la Zona Especial de Talentos. *China Today*. Recuperado el 18 de enero de 2013 de <http://www.chinatoday.mx/soc/societ/content/2012-03/01/content_429640.htm>.

Páginas de Internet

Agenda de Innovación Local

<www.eudel-ail.net>

Ayuntamiento de Valladolid

<www.valladolid.es>

Cielo Centro de Innovación y Emprendimiento de Los Olivos

<www.cielo.edu.pe>

Ciudadanos al Día

<www.ciudadanosaldia.org>

Club de la Innovación

<www.clubdeinnovacion.es>

Innovación Ciudadana

<www.innovacionciudadana.cl>

Institución Futuro

<www.ifuturo.org/es>

Ministério da Ciência e Tecnologia, República Federativa de Brasil

<www.mc.gov.br>

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, República Argentina

<www.mincyt.gov.ar>

Municipalidad de La Victoria

<www.munilavictoria.gob.pe>

Municipalidad de Los Olivos

<www.munilosolivos.gob.pe>

Municipalidad de Miraflores

<www.miraflores.gob.pe>

Municipalidad de Puente Piedra

<www.munipuentepiedra.gob.pe>

Municipalidad de Santa Anita

<www.munisantanita.gob.pe>

Municipalidad de Santiago de Surco

<www.munipuentepiedra.gob.pe>

Municipalidad Distrital de San Martín de Porres

<www.mdsmp.gob.pe>

Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación de España

<www.idi.mineco.gob.es>

Sf.citi

<www.sfciti.com>

Glosario

Administración pública: se encuentra integrada por entidades, organismos, proyectos y programas del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, y los gobiernos regionales y locales que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa del Estado, conforme a lo definido por la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444.

Alianzas: relación o vinculación entre actores públicos o privados afines, la cual se expresa a través de un mapa de patrones, para estrechar los lazos de ayuda mutua y cooperación que contribuyan al éxito de la innovación.

Buena práctica: una actividad o un proceso que optimiza la gestión o la administración en una organización que puede ser replicable o servir de modelo en otra.

Contexto cultural: todo aquello que forma parte del medio ambiente o entorno y resulta significativo en la formación y el desarrollo de la cultura de un grupo humano específico (Austin, 2000).

Cultura de innovación: desarrollo de capacidades, valores y patrones de conducta que generan un nuevo o un mejorado servicio municipal, producto de la fusión del conocimiento teórico, moderno y tradicional existente en la organización.

Descentralización: proceso a través del cual el gobierno nacional transfiere funciones, competencias y recursos, en algunas materias como educación, salud, vivienda y transporte entre otros, para que las asuman los gobiernos locales, dotándolos de autonomía y de la responsabilidad de provisión de bienes y servicios públicos en el ámbito local.

Entorno cultural: todo aquello que envuelve al gobierno local por el solo hecho de estar allí, sin examinar el significado que pueden tener sus componentes o elementos para los ciudadanos (Austin, 2000).

Factores de innovación: elementos que generan las condiciones para que las propuestas innovadoras puedan ponerse en práctica.

Gobierno local: entidad administrativa básica de un país, con autonomía económica y administrativa. Se denomina cantón en China, ayuntamiento en España, municipio en México y el Perú, y comuna en Chile. En el Perú incluye a las municipalidades distritales de ciudades, fronterizas y rurales.

Idea: creación que aún no se concreta en algo tangible y permanece en la mente.

Información primaria: aquella obtenida de manera directa como resultado de la investigación.

Información secundaria: datos o hechos que otros han elaborado previamente para sus propios estudios, contenidos en un documento o en Internet. Pueden ser publicaciones, revistas, artículos, blogs, o portales institucionales de gobiernos locales, entre otros.

Innovación endógena: aquella cuyo origen y desarrollo tiene lugar al interior de la organización, es decir, los actores son los propios funcionarios municipales. Para efectos del presente trabajo son objeto de estudio este tipo de experiencias, es decir, las propuestas originadas y puestas en práctica en y desde el gobierno local.

Innovación en los gobiernos locales: producción de cambios novedosos en los contenidos, las estructuras o los modos de hacer en el gobierno local a cargo de los funcionarios municipales, que surge como respuesta a los problemas y las necesidades de los ciudadanos y genera valor público, lo que contribuye al desarrollo local.

Innovación exógena: innovación que se origina y desarrolla fuera de la organización cuyos actores pueden ser la comunidad, una organización no gubernamental, o un organismo internacional, entre otros.

Invento: producto o resultado novedoso de una investigación que puede o no generar un cambio en la sociedad y que podría ser patentado.

Mapa de patrones del gobierno local: método que refleja las relaciones comunitarias con el gobierno local e integra las actividades que brindan o le dan valor.

Máxima autoridad administrativa: funcionario que tiene la investidura política y dirige el gobierno local en su condición de alcalde, intendente o gobernador, entre otras denominaciones.

Medición y evaluación: paso que forma parte del modelo de gestión de la innovación en gobiernos locales en el Perú, en el cual se establecen indicadores para monitorear y determinar la eficacia de la propuesta innovadora desarrollada, en tanto se revisa y aplica la mejora continua.

Mejora: cambio incremental en una actividad, un proceso, un producto, un servicio o una organización.

Modelo de gestión de la innovación: representación del proceso por el cual se diseña, implementa y pone en marcha una idea innovadora.

Replicabilidad: actividad que por sus características puede aplicarse en otro caso o en una experiencia similar considerando las particularidades del entorno.

Sostenibilidad de la innovación: acciones que expresan la voluntad política de garantizar la continuidad y el mantenimiento de la propuesta innovadora desarrollada.

Valor público: creación de bienestar por el gobierno local a través de los servicios y en respuesta a las necesidades de los ciudadanos de la comunidad siempre que estos, individual o colectivamente, estén dispuestos a renunciar a algo para favorecer el interés común.

Sobre los autores

Oswaldo MORALES TRISTÁN

<omorales@esan.edu.pe>

Profesor del área de Administración y director de Educación a Distancia de la Escuela de Administración de Negocios para Graduados de la Universidad ESAN, Lima, Perú. Ph. D. en Estudios Internacionales por la Graduate School of Asia Pacific Studies de la Universidad de Waseda, Japón. Magíster en Administración por la Universidad ESAN, obtuvo la maestría en Economía y Regulación de los Servicios Públicos en la Universidad de Barcelona, España, y la maestría en Derecho Empresarial en la Universidad de Lima, Perú, donde también se graduó de abogado. Experiencia en empresas y consultor en proyectos internacionales. Sus intereses de investigación se orientan a las áreas de administración y organización, análisis estratégico, desarrollo de competencias y emprendimiento. Su formación y experiencia multidisciplinarias le permiten una aproximación al desarrollo del capital humano desde una perspectiva creativa y orientada a la generación de valor. En la actualidad, trabaja con una perspectiva antropológica en la incorporación de elementos culturales al análisis de proyectos como herramienta de desarrollo en contextos globales.

Ángel BARRERA CASTRO

angelousbc@hotmail.com

Magíster en Gestión Pública por la Universidad ESAN y contador público por la Universidad Ricardo Palma. Experiencia laboral en el sector público y privado, con especialización en auditoría gubernamental. Ha trabajado en diversas instituciones del sector público, empresas de actividad empresarial del Estado, y empresas prestadoras de servicios de saneamiento, entre otras. Actualmente, se desempeña como auditor profesional sénior en el Órgano de Control Institucional de la Empresa Peruana de Servicios Editoriales S. A. (Editora Perú).

Milagros RODRÍGUEZ OSORIO

milale2000@yahoo.com

Magíster en Gestión Pública por la Universidad ESAN y abogada por la Universidad de Lima. Amplia experiencia en el sector público en temas de derecho administrativo, contrataciones del Estado e inversión pública. En la actualidad trabaja como abogada en la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Carla ROMERO MONTERO

cromerom@esan.edu.pe

Magíster en Gestión Pública por la Universidad ESAN, con maestría en Derecho Civil y Comercial por la Universidad de San Martín de Porres. Abogada con experiencia en administración pública y cooperación internacional, especializada en derechos humanos por la Washington College of Law de la American University. Se desempeñó como asesora en la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, el Ministerio de Educación, la Dirección General de Migraciones y Naturalización, la Presidencia del Consejo de Ministros y en proyectos financiados por organismos internacionales. Primer puesto en Investigación Jurídica de la Universidad de San Martín de Porres y en Ensayo Político del Congreso de la República. Es socia fundadora del Estudio Alemán, Ramírez & Romero Consultores Asociados y profesora de los cursos de Reforma e Innovación en el Estado Peruano y Nuevos Paradigmas en la Administración Pública en la Maestría en Gestión Pública de la Universidad ESAN.

Rosa TÁVARA GARCÍA

rosa_tg20@yahoo.com

Magíster en Gestión Pública por la Universidad ESAN y abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Experiencia en la administración pública, especialmente en materia de derecho administrativo, contrataciones del Estado y gestión pública. Se ha desempeñado como asesora en oficinas de asesoría jurídica y administración de diferentes entidades del Estado, como el Instituto Nacional de Salud, el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Justicia. Actualmente, es asesora legal de la Oficina General de Administración del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Impreso por
Cecosami Preprensa e Impresión Digital S. A.
en febrero del 2014
Calle Los Plateros 142, Ate
Lima, Perú
Teléfono 625-3535
ventas@cecosami.com
www.cecosami.com