

La innovación y el desarrollo local en el gobierno municipal

Hacia un estado de situación actual en Argentina



*Ariel Pared y Maira Zelaya**

Resumen

La innovación no es necesariamente sinónimo de incorporación de alta tecnología, aunque esta interviene cada vez más en los equipos, materiales, programas informáticos (tecnología incorporada) y métodos, ya que gran parte de las innovaciones resulta de re combinaciones de elementos conocidos o de nuevos usos o de la creatividad puesta al servicio de la producción institucional para marcar una diferencia.

En este sentido, el nuevo modelo de acumulación y las consiguientes modificaciones en el ámbito estatal y en la relación Estado-sociedad, que se produjeron en la década de los noventa en Argentina, han generado transformaciones en el ámbito de los gobiernos locales de tal magnitud que ha surgido una nueva función, la del desarrollo local, a la vez que se incorporan nuevos temas a la agenda política y se implementan nuevas tecnologías de gestión. Dar cuenta de este proceso de cambios de la agenda municipal y la importancia de la misma para el desarrollo, considerando la necesidad de innovar a tal fin, es el objetivo del trabajo. Asimismo, se propone reflejar un estado de situación en torno a la utilización de

* Estudiantes de la Licenciatura en Gestión Gubernamental, UNPAZ. Investigadores estudiantes del IDEPI, UNPAZ. Este trabajo es fruto de primeros avances de investigación, desarrollado en el marco del Proyecto "Hacia nuevos paradigmas de desarrollo local. Construyendo herramientas para el diseño de políticas públicas para el desarrollo" Cod. B0075, con asiento en IDEPI, UNPAZ. Dirigido por Mg. Pablo López y Codirigido por Mg. Cintia Gasparini.

modernas herramientas de gestión a nivel municipal y reflexiones relativas a retos pendientes, mediante un abordaje metodológico centrado en la sistematización y el análisis de fuentes documentales.

Palabras clave: innovación- desarrollo local- gestión municipal

1. El contexto en el cual se enmarca la creciente importancia de la innovación

Durante la década de 1990 la Argentina sufrió un desmantelamiento del estado de bienestar, tanto en la nación como en las provincias, si bien este proceso transcurrió a diferentes velocidades y con alcances distintos en cada una de ellas. En este sentido, se partía del supuesto fracaso de la intervención estatal como asignador de recursos y como instrumento de resolución de problemas sociales, lo que llevaba a transferir mayor cantidad de responsabilidades a la acción del mercado (Cormick, 2016).

Es decir que se ha dado en el mundo la discusión del agotamiento del estado de bienestar. Se consideraba, en gran medida, que había fracasado como interventor e instrumento de resolución de problemas sociales y redistribuidor de la renta de las naciones. Esta mirada identificaba al desempeño privado empresarial como un modelo exitoso al que los Estados debían imitar.

El desmantelamiento del Estado trajo consigo varios procesos con distintos efectos que incidieron de forma directa en los gobiernos locales. Los altos índices de desempleo y la crisis de las economías regionales implicaron la emergencia de nuevos pobres que se suman a los que ya se encontraban en la pobreza estructural. En los municipios, dado el contexto donde el proceso de acumulación de capital reduce el crecimiento de las economías locales, la sociedad había comenzado a demandar la asistencia del Estado. De modo que debieron enfrentar esta situación con asistencia social directa, lo cual también permitía el clientelismo político (Díaz, 1998).

A su vez, desde los niveles nacionales y provinciales, tuvo origen la descentralización, proceso que empujó a los gobiernos locales a que ocuparan más quehaceres, aunque con la ausencia de los recursos para garantizarlos y sin las capacidades de gestión para llevarlos adelante.

Por su parte, de acuerdo a Díaz (2008), la globalización importa otros efectos que deben ser sumados a los procesos recién enunciados. Entre los efectos significativos, es importante destacar:

- a) Incremento en el flujo de comunicación que posibilita el desarrollo de nuevas formas de interacción en el territorio.
- b) Predominio del mercado sobre el Estado; desde la década de 1930 el Estado cumplía con el rol de regular el mercado,² con la llegada de la globalización esta función estatal queda relegada.

Estas características trajeron una creciente presión sobre los gobiernos locales, dado que comenzaron a surgir un cúmulo de nuevos desafíos de los cuales había que ocuparse. Por lo tanto, fue necesaria

la resignificación de viejas funciones como el desarrollo de otras que eran competencias de niveles superiores de gobierno.

Los gobiernos locales, hasta la década de 1990 tuvieron un papel bastante limitado y básico donde cumplían esencialmente tres funciones diferentes, a saber:

- Regulación y control de la infraestructura urbana y de las actividades económicas dentro de su territorio.
- Brindar acción social a la población en riesgo.
- Función administrativa

La ampliación de las funciones que eran tradicionales del municipio causó una resignificación de su razón de ser, dando lugar a la llegada de nuevos tipos de misiones y objetivos que requirieron del nacimiento de nuevas tecnologías de gestión.

En la ampliación de la agenda municipal, actualmente se cuenta con el desarrollo sustentable, la regulación de servicios públicos, la seguridad ciudadana, la gestión del desarrollo económico local.

Sin embargo, esta resignificación tuvo su cambio más profundo en el área social, ya no solo se limitaba a la ayuda social directa a la población más vulnerable y a la salud, sino que temas como el empleo, la juventud, la cultura, discapacidad, la infancia, la tercera edad, los problemas de género, la prevención de las adicciones, la vivienda y la educación se incorporaron a la agenda municipal, es decir que la descentralización de áreas superiores de gobierno generó la ampliación de nuevos temas para la cartera social municipal.

Así, este incremento de la agenda política municipal tornó y torna imprescindible la innovación en la gestión de la misma, si se considera a las innovaciones como el resultado de re combinaciones de elementos ya conocidos o de nuevos usos o de la creatividad puesta al servicio de la producción institucional para marcar una diferencia (Schweinheim, 1998).

2. Acerca de la innovación. Notas conceptuales

Ante la creciente importancia de la innovación a nivel gubernamental municipal para alcanzar un desarrollo territorial, es significativo interrogarse ¿de qué hablamos cuando se trata de innovación en el gobierno local?

Según Suárez (2018), el concepto de sistema de innovación se fundamenta en dos elementos: la existencia de organizaciones que interactúan (sistema) y la generación de mejoras tecnológicas y organizacionales (innovaciones) a partir del desarrollo de capacidades. Un tercer elemento es usualmente añadido cuando el concepto es llevado a la práctica: el enraizamiento geográfico (nacional, regional o local) o sectorial del sistema, el hecho de que se analice un sistema donde el fin es la innovación hace referencia al

cambio tecnológico como determinante del crecimiento y desarrollo. La dimensión geográfica o sectorial da cuenta de la importancia del espacio, del tiempo y del lugar en la creación de competencias.

Por otra parte, la palabra innovación está asociada, o es generalmente utilizada como sinónimo de producir una novedad de tal forma que logre soluciones inéditas a los problemas de las personas y la sociedad. Vale la aclaración que esta definición está vinculada a las innovaciones para el mercado. Aunque en relación con lo que nos atañe, la innovación en el sentido de proceso –en los entes gubernamentales– hace referencia a la forma en que este fuera concebido y producido, sus diferentes estadios, sus mecanismos y su articulación (Cravacuore, 2002).

Felcman y Suárez (1975) sostienen que la innovación es el proceso mediante el cual un nuevo conocimiento utilizado o utilizable a escala social es incorporado por primera vez a una unidad social u organización, con el objeto de transformar elementos materiales o simbólicos en bienes o servicios. Es el proceso por el cual se da efectiva aplicación al conocimiento utilizable, convirtiéndolo en utilizado.

Ahora bien, este proceso trae consigo cambios estructurales, aprendizaje, modernización, adaptación y creatividad, que se erigen ante escenarios socialmente imprevisibles. Es en este nuevo escenario imprevisible donde se encuentran las primeras resistencias de las organizaciones gubernamentales, que tradicionalmente fueran más rígidas, dado que las innovaciones rompen con las actividades rutinarias, no dependen del cálculo costo-beneficio, hay conflictos entre individuos y grupos, sustitución o composición cambiada del personal, consecuencias indeseadas, soluciones que generan nuevos problemas, innovaciones de productos que exigen nuevas innovaciones de procesos.

Schweinheim (1998) ofrece un listado de factores causales o estímulos de la innovación; plantea el aprovechamiento de la capacidad de aprendizaje e innovación original, que no desorganice la memoria y que mantenga e incremente la conciencia y voluntad de decisión. Para este autor, el cambio en las instituciones políticas y las organizaciones públicas reorienta sus objetivos y reorganiza sus instituciones, sus procesos, sus sistemas organizativos, sus tecnologías de gestión, con el fin de dar una respuesta cualitativa y hacer frente de una forma alternativa a las modificaciones de su entorno, las nuevas demandas o crisis sistémicas. Asimismo, esboza que la innovación debe reservarse para los procesos de producción e implementación de novedad original concebida de los procesos de creatividad interna a los sistemas políticos e instituciones públicas.

En otras palabras, identificar a modo de eslabones la relación –dentro de una estrategia– entre modernización, adaptación e innovación, producirán transformaciones y entrecruzamientos que luego podrán ser evaluadas como mejoras. Y para que estas condiciones se configuren como innovaciones, deben detectarse esfuerzos en rediseños o ingeniería por parte de los entes gubernamentales.

De este modo, adoptamos una noción de innovación que reconoce proceso y producto como dimensiones co-constitutivas. La innovación resulta así un fenómeno de múltiples facetas, que involucra tanto desarrollos tecnológicos de última generación a nivel de productos como cambios sustanciales en procesos administrativos de gestión para agilizar los mismos, por ejemplo (Díaz, 1998).

3. Innovación y tecnologías de gestión

Como ya mencionamos, innovación no es sinónimo de incorporación de alta tecnología; es, en la gran mayoría de las veces, una resultante de re combinaciones y re configuraciones creativas de aquellos elementos con los que cuentan las organizaciones públicas.

Para adentrarnos en este punto es necesario preguntarnos ¿qué producen las instituciones públicas y las organizaciones de gobierno? En una primera aproximación podemos decir que las instituciones públicas producen bienes y servicios, que configuran la vida en sociedad, utilizando los recursos necesarios por parte de la gestión.

Si la gestión es el empleo de los recursos, las tecnologías de gestión son el saber, es decir, apuntan a cómo utilizar esos recursos por parte de las instituciones para que estas funcionen, cumplan y logren sus finalidades.

Así, las tecnologías de gestión son el *know-how* acerca de los recursos, siendo necesario aclarar la existencia de tecnologías *soft* y tecnologías *hard* que debemos identificar claramente (Díaz, 1998).

Las tecnologías *soft* se distinguen por estar vinculadas a técnicas de administración de estructuras, como elemento del proceso de planificación y como herramienta de cambio organizacional.

Dentro de este grupo de tecnologías *soft* podemos enumerar las siguientes:

- Tecnologías vinculadas al funcionamiento de la organización
 - El análisis organizacional.
 - La intervención organizacional.
 - El estudio de microestructuras.
 - El sistema de compensación .
- Tecnologías de soporte horizontal
 - La informática para la gestión (construcción de base de datos de información técnica).
 - Incorporación, evaluación, capacitación, desarrollo y administración del recurso humano.
 - La planificación estratégica.
 - Tecnologías de control y evaluación (registro y control de resultados, uso de recursos, evaluación de resultados y desempeño institucional).

Ahora bien, con respecto a las tecnologías *hard*, estas suponen la producción de una intervención, implementación y ejecución de las tecnologías *soft* que hayan modificado la ingeniería organizacional de las instituciones públicas, las cuales serán sometidas al control, monitoreo y evaluación. Por lo tanto, las tecnologías *hard* o de intervención pueden tener la siguiente clasificación.

- Diseño y rediseño de estructuras organizacionales: funcionales, matriciales, diseños en red, virtuales.
- Intervención tecnológica y de sistemas: calidad total, calidad de servicio, orientación al cliente, cultura organizacional.
- Intervención en la cultura.

De este modo, las innovaciones a nivel municipal implican la implementación de medidas de gestión que implican un mayor nivel de complejidad y eficiencia en el diseño, implementación y el seguimiento de la administración gubernamental.

4. Hacia una aproximación de la aplicación de herramientas de modernización en los municipios argentinos

De acuerdo con lo expresado en la carta magna, los municipios argentinos se encuentran regidos por lo que el gobierno provincial establezca para el gobierno local. Las particularidades de la organización de cada provincia, junto a otras diferencias en cuanto a cultura, características territoriales, número de habitantes, capacidad financiera, recursos, etc., sin dudas se reflejan en la desigual aplicación de herramientas de modernización, en tanto existen municipios que no cuentan con las mínimas herramientas para la gestión hasta municipios que se encuentran en proceso de impulsar los trámites de forma *online* (Iturburu, 2007).

En cuanto a las herramientas de modernización en los municipios argentinos, son importantes tanto aquellas que refieren a las transformaciones institucionales como aquellas que refieren a las transformaciones transversales (calidad de servicios y orientación al ciudadano, gestión por resultados, gestión del capital humano, sistema de compras y contrataciones, sistemas de administración financiera y gobierno electrónico), para replantear el cambio del modelo de gestión y la modernización estructural (López, 2005).

Concretamente, las transformaciones institucionales son aquellas cuyos cambios están orientados a incrementar la productividad y mejorar la calidad de los servicios prestados por el sector público. Mientras que las transformaciones transversales están destinadas a optimizar y consolidar los sistemas horizontales (incluye la gestión del capital humano, los sistemas de compras y contrataciones, y de administración financiera, y el gobierno electrónico).

Como se comentó con anterioridad, la reforma del Estado dio a los gobiernos locales nuevas competencias, sumando de esta forma, áreas de gestión que forzaron a reestructurar sus funciones y competencias. En consecuencia, los municipios han aplicado medidas que modificaron sus funciones originarias para dar lugar a demandas pertenecientes a jurisdicciones superiores de gobierno, como seguridad pública, educación terciaria, educación primaria. Por ejemplo, si bien la provincia aporta los fondos para la construcción y refacción de escuelas y hospitales, el municipio se ocupa de la cons-

trucción o supervisión de las obras. Además de estas menciones, pueden citarse las funciones incrementales en otras áreas de la educación, como capacitación de docentes, educación de oficios, etc., y también en cuestiones de administración de justicia, empleo, desarrollo económico local y salud. Por ello, son cruciales las herramientas de modernización para responder a una creciente gestión municipal de cierta complejidad.

A continuación, se desarrolla una visión general sobre las transformaciones institucionales y transversales.

Es importante resaltar que las transformaciones institucionales se focalizan en la necesidad de incrementar la productividad y mejorar la calidad de los servicios prestados, involucrando por igual a los empleados públicos y a ciudadanos. Estas transformaciones requieren de una gestión por resultados y de servicios y orientación al ciudadano de calidad, detalladas a continuación:

Gestión por resultados

La modalidad de gestión por resultados es una aplicación en la cual las administraciones gubernamentales aspiran a gestionar y evaluar o medir las acciones y el desempeño realizado, de acuerdo con las políticas públicas definidas en pos de atender las demandas sociales. Cabe mencionar que, si bien en algunos gobiernos locales argentinos predomina el modelo burocrático y en otros un modelo de gestión patrimonial, la gestión orientada a resultados se viene implementando de modo creciente en varios municipios, prevaleciendo así una heterogeneidad de modelos de gestión (Iturburu, 2007).

En este marco, se resalta que varios gobiernos locales han modificado substancialmente su actuación frente a la comunidad hasta trascender el modelo burocrático de gobernabilidad conforme a sus funciones tradicionales. Esto determinó la necesidad de ir incorporando nuevos actores. Los gobiernos locales sumaron profesionales a las estructuras municipales buscando mejorar la racionalidad técnica de los proyectos, sumando participación ciudadana en el diseño y control de las políticas públicas (Dal Molin, 2018).

Para determinar el grado de aplicación de esta modalidad de gestión por resultados, se lo puede hacer teniendo en cuenta los siguientes elementos: el planeamiento estratégico, el establecimiento de metas en términos de resultados e impactos, y los mecanismos de control de gestión y control por resultados, así como los incentivos por resultados (López, 2005).

De este modo, la gestión por resultados es un marco de referencia para facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados) a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones (García López y García Moreno, 2010).

Calidad de servicios y orientación al ciudadano

Respecto a los mecanismos de información al ciudadano y de rendición de cuentas, existe una fuerte base legal constitucional: varias constituciones establecen alguna obligación en relación con la información, pero en general acotada al manejo de ingresos y egresos (García López y García Moreno, 2010).

A la vez, podría decirse que predomina un control de procesos, algunos de los cuales están bastante definidos en las leyes orgánicas provinciales, en especial para adquisición de bienes o servicios, venta o enajenación de bienes públicos. Algunas constituciones establecen la obligación de informar todos los actos de gobierno, utilizando una fórmula poco aplicable. Con relación a la utilización de mecanismos de participación ciudadana, en algunos municipios se utilizan encuestas, audiencias públicas, consultas populares para la elección de cargos, consejos consultivos y otras instancias de participación para proyectos especiales, tales como la elaboración del plan estratégico o la carta orgánica (Altschuler y Casalis, 2006). Al respecto, de acuerdo a estos autores, cabe resaltar que la mayor parte de los planes estratégicos o planes de desarrollo territorial (abarcativos de un municipio o de varios) recurrieron a la participación ciudadana en las etapas de diagnóstico y formulación del plan, a partir de una convocatoria amplia a los principales actores sociales, económicos, educativos y gubernamentales. También hay un alto porcentaje de municipios en los que la participación del tercer sector es total; es decir, que en cada uno de sus programas o acciones por área de injerencia hay alguna organización civil local que participa, ya sea planificando, ejecutando o controlando.

Por su parte, recordamos que las transformaciones transversales están destinadas a optimizar y consolidar los sistemas horizontales (incluye la gestión del capital humano, los sistemas de compras y contrataciones, y de administración financiera, y el gobierno electrónico). Las mismas se explican a continuación.

Gestión del capital humano

La modernización de los sistemas de gestión de recursos humanos es uno de los aspectos más demorados en el nivel de gobierno local, el cual no acompañó a algunos de los procesos de cambio del gobierno central argentino.

El municipio se constituye en el mayor empleador en muchos territorios. Es habitual la incorporación de personas sin inserción en el mercado laboral privado, que reiteradamente se concedan aumentos de monto fijo sin distinción de categoría, o se promueva en forma automática sin relación con el mérito o la capacitación; de este modo, la inequidad interna impide retener a los recursos humanos más calificados (Iturburu, 2007).

El Ranking nacional de los municipios (2003), mencionado en Altschuler y Casalis, (2006), analiza la aplicación de tres herramientas de gestión de recursos humanos en 50 municipios argentinos: a) sistemas de evaluación formal; b) mecanismos de capacitación obligatoria; c) sistemas de concurso para la incorporación de personal. Solo el 13% de los municipios (seis casos) aplicaban las tres herra-

mientas, mientras que el 42% no aplicaba ninguna. La ciudadanía percibe que la mayor parte de las designaciones obedecen al clientelismo o nepotismo: en promedio, el 72% considera que responden a cuestiones políticas y el 62% a relaciones de parentesco.

En la Encuesta a concejales (2006), analizada en Altschuler y Casalis (2006), el 50% de los consultados informa sobre la existencia de sistemas de carrera, pero también de su escaso cumplimiento. También al abuso de las más beneficiosas condiciones laborales del sector público frente a las escasas herramientas para aplicar premios y castigos, y discontinuar la relación laboral. Las herramientas de capacitación son las más utilizadas en lo relativo a la modernización de la gestión del capital humano.

Sistemas de administración financiera

Según Iturburu (2007), los mayores avances en la mejora de los procesos administrativos de los municipios argentinos han operado en el ámbito del manejo financiero. Por ejemplo, Buenos Aires inició en el año 2000 la Reforma de la Administración Financiera en el ámbito municipal (RAFAM) y desarrolló un macromodelo de administración integrado por nueve sistemas. Se basa en la presupuestación por programas. Esto ha significado un cambio cultural en muchos municipios alejados de la práctica de planificación de sus acciones. Otra experiencia para mencionar, es la de la provincia de Mendoza, en donde varios municipios lograron mejorar el manejo financiero a partir de la utilización del presupuesto participativo, en el cual se planifican y consensúan las acciones entre actores internos y externos al municipio.

Más allá de estos ejemplos, cabe resaltar que el 72%¹ de los municipios argentinos utiliza sistemas informáticos de administración y gestión tributaria. Todos los metropolitanos cuentan con esta herramienta, y no utilizan esta herramienta muchos municipios medianos y pequeños (Acosta, 2015).

Sistemas de compras y contrataciones

Algunos municipios han apelado a las nuevas tecnologías para la publicación de sus licitaciones de compra, lo que les ha otorgado dos tipos de ventajas: aumento de la confianza y credibilidad sobre la transparencia del proceso de adquisición de bienes o servicios, y mejora en los precios y/o condiciones de compra a partir de un mayor universo de oferentes (Iturburu, 2007).

Gobierno electrónico

Al inicio de la aplicación de la herramienta, hacia fines de la década pasada, la mayoría de las páginas solo incluían información dirigida al marketing de ciudades o al marketing político (Iturburu, 2007).

¹ Dato obtenido en base a una muestra de municipios representativa y federal (Acosta, 2015).

En la actualidad, los desarrollos albergan *digestos online*, guías de trámites, consultas de expedientes *online*, registro de quejas o sugerencias al intendente, para lo cual también algunos utilizan líneas gratuitas 0800 o chat, sueldos municipales, licitaciones públicas, presupuestos y rendiciones de cuentas o declaraciones juradas de funcionarios. En septiembre de 2016 el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 27275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, impulsada por el Gobierno Nacional y reglamentada mediante el Decreto N° 206/2017, con el fin de garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública. A partir de su entrada en vigencia, cualquier ciudadano tiene la posibilidad de solicitar información pública en manos del Poder Ejecutivo, el Legislativo o el Judicial, y deberá tener una respuesta en tiempo y forma en un lapso no mayor a 15 días, prorrogables por otros 15. En caso de no recibir respuesta, según lo establecido, el solicitante cuenta con la posibilidad de realizar el reclamo por vía administrativa y/o judicial.

Al respecto, por ejemplo, se puede citar el caso de la municipalidad de Rosario que llevó a cabo un proyecto innovador de “gobierno digital”, lo que se constituye en una nueva etapa de modernización de la gestión local con el fin de optimizar la cercanía y transparencia de la estructura municipal a través de la plataforma virtual. Ello involucra nuevos servicios y modalidades de acceso a la información estimándose que el 50% de los trámites que se gestionan en forma personal en las distintas sedes descentralizadas de la administración local podrían efectuarse en forma virtual (Ranking nacional de municipios, 2003, en Altschuler y Casalis, 2006).

De este modo, se puede decir que en los municipios de nuestro país la situación es diversa en materia de estas transformaciones y todavía deficitaria. Esto nos lleva a pensar que de no encarar una política a nivel nacional, la tendencia será siempre de profundización de estas distancias. Se deberá asumir el desafío de reconocer las diferencias entre gobiernos locales, de generar incentivos para detener las divisiones de municipios y fomentar la cooperación, de descentralizar con recursos, de sincerar las precondiciones para la autonomía municipal y de efectuar una discriminación positiva para el fortalecimiento de los gobiernos locales sin capacidad de gestión (Altschuler y Casalis, 2006).

La definición de una estrategia de desarrollo nacional ya no puede hacerse en forma verticalista y centralizada, sino que implica un proceso de ida y vuelta, de articulación y retroalimentación entre los diversos niveles jurisdiccionales. El impacto final que una política o proyecto tenga en el territorio no se debe solamente a las acciones u omisiones de un nivel de gobierno, sino que cada vez importa más, y esto es un fenómeno mundial, la articulación de diversos niveles de gobierno en lo que se llama gobierno multinivel (Quetglas, 2005).

Queda en evidencia que las relaciones entre los distintos niveles de gobierno distan de ser contiguas y armónicas, es decir, existe una deficiente articulación de los municipios con el orden nacional, y con los recursos que este posee a través de distintos organismos y programas. Tanto desde las estructuras jurídicas y presupuestarias, en cuanto a distribución de competencias y recursos, como desde las prácticas e intereses político-partidarios, las mismas carecen de coordinación, lo cual llevan al conflicto y al desequilibrio. Además, la existencia de un gran porcentaje de gobiernos locales muy pequeños hace

difícil la creación de áreas de producción o desarrollo en cada uno de ellos, una de las problemáticas se corresponde con la existencia de poco personal y de pocos técnicos calificados para emprender procesos de desarrollo local (Alschuler y Casalis, 2006).

Sin lugar a dudas, las variables mencionadas inciden en el grado de modernización de los gobiernos locales: las ciudades o centros urbanos con mayor cantidad de población hacen posible la existencia de recursos humanos con capacidades para aplicar y sostener las herramientas tecnológicas (Iturburu, 2007).

Cabe destacar que si el desarrollo local representa en la actualidad, para muchas localidades y territorios del país, una vía posible, un camino potencial y una oportunidad hacia el desarrollo, este no se produce en forma espontánea y menos en un caso como el argentino, con las fuertes heterogeneidades y desigualdades de diverso tipo que presenta: económicas, sociales, poblacionales, territoriales, etc.

5. Síntesis final

La reforma del Estado dio a los gobiernos locales nuevas competencias, sumando de esta forma áreas de gestión que los forzaron a reestructurar sus funciones y competencias.

El incremento de la agenda política municipal torna imprescindible la innovación en su gestión, si se considera a las innovaciones como el resultado de re combinaciones de elementos ya conocidos o de nuevos usos o de la creatividad puesta al servicio de la producción institucional para marcar una diferencia.

En este trabajo, adoptamos una noción de innovación que reconoce proceso y producto como dimensiones co-constitutivas. La innovación resulta así un fenómeno de múltiples facetas.

Cabe resaltar que las innovaciones a nivel municipal suponen la implementación de medidas de gestión que implican un mayor nivel de complejidad y eficiencia en el diseño, implementación y el monitoreo de la administración municipal.

Así, se ha tornado imprescindible la aplicación de herramientas de modernización en los municipios argentinos que hacen referencia a dos grandes líneas estratégicas de gestión: *las transformaciones institucionales*, que implican llevar a cabo cambios orientados a incrementar la productividad y mejorar la calidad de los servicios prestados, involucrando por igual a los empleados públicos y a ciudadanos, y *las transformaciones transversales*, destinadas a optimizar y consolidar los sistemas horizontales (que incluye la gestión del capital humano, los sistemas de compras y contrataciones y de administración financiera, y el gobierno electrónico).

Observamos a la innovación como el eje para el desarrollo del territorio, razón por la cual es substancial la necesidad de un Estado presente para fomentar y encauzar el desarrollo.

Atentos a las distintas realidades y necesidades de nuestro país, descartamos la idea de que las políticas puedan reproducirse en poblaciones diversas con iguales efectos y resultados, así como también que la dinámica económica responda pura y exclusivamente a libertades individuales; como ya sabemos, las

economías diferenciadas o periféricas no pueden sostener el ritmo de crecimiento y desarrollo como sucede en los países centrales. Hay que entender a la dinámica local como un proceso sistémico e interactivo que se cristaliza en un plano micro y meso que, a su vez, está condicionado por lo macro.

Bibliografía

- Acosta, G. et al (2015). *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Altschuler, B. y Casalis, A. (2006). Aportes del Desarrollo Local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo. En D. García Delgado y L. Nosetto (comps.), *El desarrollo en un contexto post-neoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: CICCUS-FLACSO.
- Cormick, H. (2016). *El empleo público en un contexto de cambio de las políticas sociales- período 2003-2015*. Buenos Aires. UNLa.
- Cravacuore, D. (comp.) (2002). *Innovación en la gestión municipal*. Bernal: UNQ / Federación Argentina de Municipios.
- Dal Molin, R. (2018). *Municipios. Nuevos Desafíos. Entre Ríos*. Buenos Aires: Delta Editora.
- Díaz, C. (1998). *Innovación y Espacio Local: la gestión municipal actual de la ciudad de Rosario de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la U. N. R.* Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Periodo de Ejecución: febrero 1997-Enero 1998. Código C-077 del Programa de Incentivos.
- Díaz, A. C. (2008). *El Estado de bienestar en Argentina: una aproximación a su origen, evolución y problemáticas actuales desde la perspectiva de la acción civil*. XIII Congreso Internacional del CLAD. Buenos Aires, Argentina.
- García López, R. y García Moreno, M. (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Iturburu, M. (2007). Modernización en los municipios argentinos. En D. Cravacuore y R. Israel (coords.), *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile: 1990-2005*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Autónoma de Chile.
- López, A. (2005). *Indicadores de gestión para el monitoreo de las políticas de modernización en el sector público: revisión teórica y propuesta para su elaboración*. Buenos Aires: INAP.
- Schweinheim, G. (1998). Innovación en administración gestión y políticas públicas: ¿Es idéntico a modernización? *Revista de investigaciones del INAP, Nueva Época, 0*, 31-36.
- Suárez, D. (2018). El enfoque de los sistemas de innovación. En F. Barletta, V. Robert y G. Yoguel (eds.), *Tópicos de la teoría evolucionista neoschumpeteriana de la innovación y el cambio tecnológico, 2*.
- Suárez, F. y Felcman, I. (1975). *Tecnología y Organización. Aporte para el análisis de las tecnologías administrativas*. Buenos Aires: El Coloquio.
- Quetglas, F. (2005). Las Teorías del desarrollo local y endógeno en América Latina y Europa. *Curso de postgrado en Desarrollo Local y Economía Social*. Buenos Aires; FLACSO.