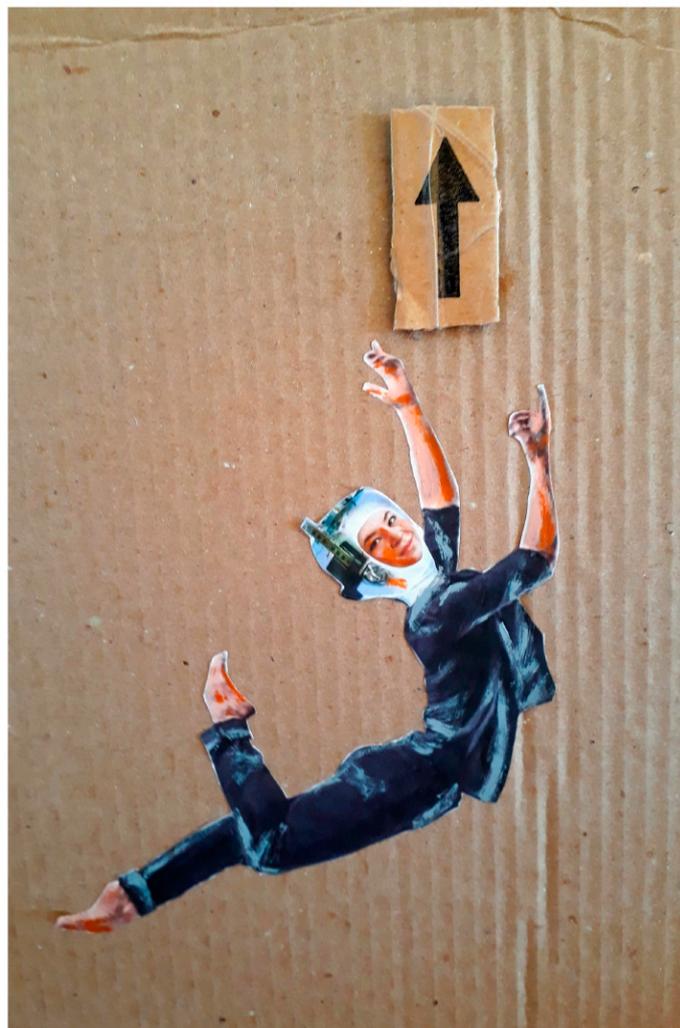


# EL FUTURO YA NO ES LO QUE ERA



SUSANA FINQUELIEVICH  
PATRICIO FELDMAN  
ULISES GIROLIMO  
BELÉN ODENA  
(COMPILADORES)



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
**GINO GERMANI**  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires



**EL FUTURO YA NO ES LO QUE ERA**



# EL FUTURO YA NO ES LO QUE ERA

Susana Finquelievich  
Patricio Feldman  
Ulises Girolimo  
Belén Odena  
(compiladores)



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
**GINO GERMANI**  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

El futuro ya no es lo que era / Susana Finquelievich... [et al.];  
compilado por Susana Finquelievich... [et al.]. – 1a ed . – Ciudad Autónoma de

Buenos Aires : Susana Finquelievich, 2019. 217 p.; 20 x 13 cm.

ISBN 978-987-86-0840-2

1. Políticas Públicas. 2. Tecnología de la Información y las Comunicaciones. I.

Finquelievich, Susana, comp.

CDD 304.237

ISBN: 9789878608402

Arte de tapa: Susana Finquelievich

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

TeseoPress Design ([www.teseopress.com](http://www.teseopress.com))

ExLibrisTeseoPress 13714. Sólo para uso personal  
[teseopress.com](http://teseopress.com)

# Índice

|  |           |
|--|-----------|
| Agradecimientos.....   | 11        |
| Introducción .....   | 13        |
| <i>Susana Finkelievich, Patricio Feldman, Ulises<br/>Girolimo, Belén Odena</i>   |           |
| <b>Primera parte. Tendencias hacia el futuro .....</b>   | <b>25</b> |
| 1. Dialogando con las máquinas. De la revolución digital<br>a una segunda naturaleza robótica .....                                | 27        |
| <i>Luis Alberto Quevedo</i>  |           |
| 2. ¿Qué futuro(s) estamos construyendo? .....  | 43        |
| <i>Susana Finkelievich</i>   |           |
| <b>Segunda parte. Políticas en el presente para construir<br/>el futuro .....</b>  | <b>73</b> |
| 3. Políticas públicas de innovación en Argentina. Entre<br>la retórica emprendedorista y los desafíos de la<br>industria 4.0 ..... | 75        |
| <i>Patricio Feldman</i>  |           |
| 4. La innovación en la construcción de futuros públicos.<br>Una pregunta, una afirmación y dos líneas de reflexión. 111            |           |
| <i>Rita Grandinetti</i>  |           |
| 5. Iniciativas y desafíos de las ciudades argentinas en<br>materia de innovación tecnológica en el contexto<br>informativo .....   | 129       |
| <i>Ulises Girolimo</i>   |           |
| 6. Desarrollo, ética y soberanía en la Sociedad del<br>Conocimiento.....   | 163       |
| <i>Gabriel Baum</i>  |           |

|  |            |
|--|------------|
| 7. El Capital Humano en el sector TIC en Argentina.<br>¿Tiene futuro?.....           | 185        |
| <i>Alejandro Prince</i>  |            |
| <b>Tercera parte. Jóvenes y añosos: ¿qué les espera? .....</b>                       | <b>205</b> |
| 8. Adultos mayores en la Sociedad del Conocimiento.<br>Presente y futuros.....       | 207        |
| <i>María Belén Odena</i>   |            |
| 9. Ciberpibes. La compleja tarea de acompañar los usos<br>tempranos de Internet..... | 235        |
| <i>Roxana Cabello</i>  |            |
| 10. Saberes tecnosociales emergentes. Hacia una<br>propuesta de estudio.....         | 257        |
| <i>Fernando Peirone, Lucila Dughera y Fernando<br/>Bordignon</i>                     |            |
| Biografías de los autores.....   | 283        |

**Esta obra ha sido posible por el apoyo de**  
Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica  
(FONCyT) | Agencia Nacional de Promoción Científica y  
Tecnológica | Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innova-  
ción Productiva de la Nación.  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas Técnicas  
(CONICET)  
Instituto de Investigaciones Gino Germani | Facultad de  
Ciencias Sociales | Universidad de Buenos Aires.

**Comité Editorial**

Edwin Alexander Amaya Vera  
Sebastián Benítez Larghi  
Ricard Faura  
Mariano Fressoli  
Laura Marés  
Silvia Lago Martínez  
Andreu Veà



## 4

# La innovación en la construcción de futuros públicos

*Una pregunta, una afirmación y dos líneas de reflexión*

RITA GRANDINETTI

### Introducción

La innovación pública, es entendida como un motor de capacidades de políticas públicas en entornos cada vez más complejos y dinámicos, resultante, y a la vez promotora, de nuevos relacionamientos Estado- sociedad civil. A partir de la matriz de innovación abierta (Chesbrough, 2003a; Chess & Salomone, 1992; Criado, 2016; Dahlander & Gann, 2010; Ramírez-Alujas A, 2010), la innovación es resultante del intercambio intensivo que se da entre ciudadanos, organizaciones y organismos del Estado. Es posible reconocer aquí una ampliación y deslocalización de los actores de la innovación: diferentes agencias públicas, ciudadanos, activistas, universidades, expertos individuales, etc. Sus técnicas se generan en el diseño colaborativo, se orienta a la co-creación en políticas públicas, la apertura de los procesos y

datos, la transparencia y la generación de ideas. Su finalidad es el incremento del valor público para la gestión de lo común en contextos de incertidumbre<sup>1</sup>.

Esta característica de la innovación cobra particular relevancia en un contexto global como el actual, al que llamaremos 4° Revolución Industrial (BID, 2018), con impactos aún desconocidos sobre las sociedades, los modos de producción y los gobiernos. Las tecnologías digitales, la inteligencia artificial y el big data están transformando la vida tal como la conocemos. Este cambio profundo, ya en curso, presenta algunas características inéditas: la velocidad, y los avances y transformaciones en el ámbito digital (ej. inteligencia artificial), físico (nuevos materiales) y biológico (bioingeniería), por lo que se constituye en un cambio de impactos sistémicos.

En el último decenio la idea de Gobierno Abierto ha cobrado relevancia entre quienes plantean qué Estado y qué políticas son los más apropiados para los nuevos tiempos (Criado, 2016; Oszlak, 2013; Prince & Jolías, 2015; Yang, 2017; Grandinetti, 2018; entre otros). El GA, basado en los principios de la transparencia y apertura, participación y colaboración, se posiciona como un paradigma emergente que intenta responder al agotamiento de los modelos tradicionales de gobernanza en un mundo en transformación (Ramírez-Alujas, 2012).

GA es una respuesta a la búsqueda de modos de producción de políticas capaces de lidiar con problemas complejidad creciente. Esta idea se inscribe en un proceso de transformaciones sociales y estatales, signadas por la

---

<sup>1</sup> Este trabajo se sitúa en el campo de las reflexiones que venimos llevando adelante en PoliLab UNR a fin de avanzar en la comprensión de los procesos de innovación pública en el S. XXI. PoliLabUNR se estructura como un espacio de encuentro entre la universidad, el Estado y la sociedad civil, un espacio de producción de conocimiento en la frontera (Grandinetti R, 2019). Reúne a estudiantes, investigadores, expertos, activistas sociales y gestores públicos en la exploración y la generación de innovación pública en el marco de la 4° Revolución Industrial y la Sociedad del Conocimiento.

sociedad digital y los movimientos societales que impactan en la gestión pública y en los modos de pensarla y conceptualizarla; por ende, se encuentra ella misma en un proceso de maduración (Criado, 2016). La idea de GA cambia la perspectiva para entender la producción pública; del enfoque técnico normativo, de matriz burocrática predominante —aún pese numerosas iniciativas de cambio— hacia un modelo de innovación basado en la colaboración intensiva con la ciudadanía.

En este marco, me propongo desarrollar una aproximación reflexiva al tema de la innovación pública y la construcción de futuros comunes deseables. Sus potencialidades y desafíos para nuestras sociedades del sur, en contextos de una 4ta. Revolución industrial, a partir de una pregunta, una afirmación y dos líneas de reflexión. Una pregunta, ¿Por qué Albuquerque no es Seattle?; una afirmación de Carles Ramió: “la crisis terminal de la administración Pública”; y dos líneas de reflexión: la primera centrada en la producción de innovaciones en nuestros contextos territoriales y la segunda, en las capacidades necesarias del Estado para movilizar y dinamizar estas innovaciones.

La pregunta ¿Por qué Albuquerque no es Seattle?: se propone ejemplificar el poder de las políticas públicas de cercanía, por acción u omisión, para producir enormes impactos territoriales, aún en contextos de globalización y 4° Revolución Industrial. Hace unos años, de visita en la Universidad de Nuevo México, sabedores de nuestro interés por las políticas locales, los queridos profesores Bruce Perlman y Juan de Dios Pineda, nos programaron una serie de reuniones con actores del municipio de Albuquerque. La entrevista con el secretario de Desarrollo Local comenzó con una muestra de los sectores donde se apostaba a la innovación, el desarrollo y la generación de trabajo el municipio. Esta presentación era sólida, basada en una estrategia clara, el conocimiento de las capacidades de las redes de

actores, el análisis de las tendencias globales y los resultados obtenidos en un contexto de dificultades de un territorio no próspero.

Al finalizar, el secretario señaló:

Hoy tenemos esta estrategia, que está empezando a dar frutos, porque aprendimos de la experiencia. ¿Saben *por qué Albuquerque no es Seattle*? Porque no supimos entender a un joven Bill Gates cuando se acercó al municipio a solicitar financiamiento. No sabíamos hacia dónde iba el mundo, qué nos proponíamos ser en él y qué capacidades territoriales teníamos, sólo sabíamos gestionar recursos para emprendimientos que respondieran a patrones reconocidos, la estrategia y la innovación no estaban en nuestro campo. El resto es historia conocida.

La afirmación: *la 4ª Revolución Industrial pone en riesgo la supervivencia institucional de los Estados*, “el mundo contemporáneo muestra indicios claros de un cambio radical y extremo que entra en un terreno desconocido en el que lo imposible puede ser plausible” (Ramió Matas C., 2018). Una crisis terminal que enfrenta al Estado con sus propios límites, de alguna manera un Estado que parece repetir este no entender qué cosas pasan y al no entender se enfrenta a tremendas dificultades para plantear políticas y para construir sus propias capacidades necesarias.

Es una afirmación fuerte. Sin embargo, nos hemos acostumbrado a hablar de las crisis del Estado y parecería que es parte de su forma de ser, una cierta inadaptación a las demandas ciudadanas y a los tiempos que corren sostenida de forma crónica, como si fuera un nivel alto del azúcar en sangre más o menos regularizado con algunas dosis químicas aquí y allá, en forma de parciales propuestas de modernización que se suceden, al menos desde los ochenta del siglo pasado. El momento actual enmarca una crisis de diferente tenor: el azúcar se disparó y no hay “parches” que permitan mantenerlo en niveles manejables.

La 4° Revolución Industrial marca ese punto de inflexión. Estamos hablando de otra cosa, Ramió señala lo inaudito del momento y el pasaje a un plano distinto por incontrolable y por peligroso.

Las dos líneas de reflexión. *La primera sobre el Estado como actor crítico de la innovación pública para la construcción de futuros, otros futuros. Y la segunda en torno al Estado como urgido por la necesidad de innovación en sus prácticas.*

En la primera línea la propuesta es reflexionar sobre el papel del Estado y las políticas necesarias para promover inserciones satisfactorias en la Sociedad Informacional y en los inicios de la 4° Revolución Industrial orientada al desarrollo territorial. Esta reflexión tiene notas particulares en países como el nuestro, en un contexto territorial de amplias desigualdades, expulsión de inteligencia y economía cada vez más vuelta al extractivismo y lo agrario, donde parecería que las políticas de innovación son un lujo inaccesible.

En la segunda línea de reflexión se especula sobre el Estado, los Estados, y sus capacidades para liderar estos procesos. Se trabaja sobre algunos cambios necesarios para no sucumbir a esta crisis terminal y ser un actor relevante de las políticas de innovación. Se trata de reflexionar sobre políticas del Estado sobre el propio Estado, (Paola, Góngora, & Bernal, 2015) en particular sobre el sector público.

### **La primera reflexión, sobre la innovación pública para la construcción de futuros, otros futuros**

Schumpeter llamó la atención, hace ya casi 100 años, sobre la relación entre las innovaciones y los cambios de ciclos histórico- económicos. En su trabajo “El análisis del cambio económico” identifica a las innovaciones como motores de los cambios, mencionando la 1°. Revolución Industrial como ejemplo del impacto del ferrocarril en los diversos

planos económicos y sociales (Schumpeter, 2003). Define la innovación entonces como movilizadora de desarrollo, cosa que no podrán lograr por sí mismas los ciclos ni las tendencias económicas.

A partir de Schumpeter la bibliografía es amplia en este sentido. Es necesario recordar los resultados de los estudios sobre la relación entre desarrollo e innovación en diversos contextos territoriales (Mazzucato M., 2014; Ramos Sandoval R, García Álvarez Coque J.M. Más Verdú F., 2016.). Un caso relevante es el de los países más débiles de Europa, que tienen una elevada proporción entre deuda y PIB. Se trata de aquellos que menos han invertido en innovación, por lo que las recetas de austeridad no hacen más que acentuar su dependencia y por ende sus problemas estructurales.

En otras palabras, el potencial de innovación depende de la capacidad para combinar recursos disponibles en el entorno territorial, de ahí la necesidad tener en cuenta las características de cada región para promover procesos de innovación (Ramos Sandoval R et al, 2016). El desafío consiste en la definición de estrategias de inserción en el contexto global y nacional, y de la construcción de las redes simbióticas de innovación a partir de la inteligencia colectiva para el desarrollo territorial. Es necesario poner en valor la capacidad de las regiones para generar, acumular y difundir conocimientos que pueden transformar en innovaciones y activar los flujos de conocimiento (Antonelli, Patrucco, y Quattraro, 2011, citados por (Ramos Sandoval R et al, 2016).

En esta reflexión es preciso preguntarnos sobre qué tipo de innovación posee las capacidades de producir estas transformaciones territoriales buscadas. Según Boon y Edler, existen tres políticas ideales típicas que relacionan la innovación y el desarrollo: la política tradicional de innovación Científica Tecnológica, la política específica de innovación por sectores, y la política orientada a los desafíos. Este último tipo de políticas de innovación se orienta a la innovación como modalidad para alcanzar desafíos, como los

Objetivos de Desarrollo Sostenible. Estas políticas definen áreas específicas de interés social y aborda las innovaciones necesarias para alcanzar los desafíos sociales involucrados (Boon & Edler, 2018).

¿Cuál es el rol del Estado en esto? Este tipo de políticas requiere un cambio en su rol, de un facilitador de conexiones al interior de un sistema a un actor crítico en la configuración de la direccionalidad de la innovación y la construcción y sostenibilidad de las redes para el logro de los desafíos. (Mazzucato 2011; Weber y Rohracher 2012).

Señala Mazzucato:

La mayoría de las innovaciones radicales y revolucionarias que han alimentado la dinámica del capitalismo —desde el ferrocarril hasta Internet y la nanotecnología y la farmacéutica moderna— parten de inversiones iniciales «emprendedoras» arriesgadas que se caracterizan por un uso intensivo de capital proporcionado por el Estado. Tales inversiones radicales —que implican una incertidumbre extrema— no se produjeron gracias a los capitalistas de riesgo o los «inventores de garaje». Fue la mano visible del Estado la que hizo posibles estas innovaciones.

De alguna manera, lo que vimos en la anécdota de Albuquerque.

Ahora bien, nos proponemos leer la potencialidad de la innovación y del lugar del Estado en este contexto en países como Argentina, cercados por políticas de ajuste, austeridad y propensión a la mitificación de las fuerzas privadas como movilizadoras de las energías del mercado.

Avanzando en la reflexión podremos pensar en una idea de *ecosistemas innovadores de proximidad (EIP)*, sustentados en una estrategia de desarrollo territorial, con la integración de una amplia diversidad actores, basados en el intercambio intensivo de conocimiento y apoyados por formas de financiamiento simbiótico, que retroalimenten el sistema. Los EIP pueden entenderse como interfases de vinculación dinámica entre los territorios y los contextos.

La idea de los EIP se nutre de diversos aportes, entre ellos de la noción de territorios innovadores, como aquellos formados por una serie de elementos interrelacionados: un substrato territorial de ámbito local de cierta homogeneidad interna, un conjunto de actores, una serie de recursos materiales e inmateriales, una lógica de interacción y una lógica de aprendizaje (Méndez & Méndez, 2016). Pero a su vez se diferencia de esta al sumar la noción de estrategia como núcleo y adoptar una perspectiva de la innovación abierta, donde el territorio y los actores suman diversidad y se multiplican las lógicas de interacción y aprendizaje. Se trata de un modelo que desde la divergencia que plantea la diversidad avanza hacia la convergencia en el desarrollo de innovaciones con sentido territorial y alcance global.

Ahora bien, reitero la pregunta: ¿cuál es el papel del Estado en estos procesos? La perspectiva tradicional del desarrollo planteaba un Estado central fuerte. La perspectiva del desarrollo local, por el contrario, se construía a partir de la debilidad de los Estados que necesitaban de los otros para construir, que a lo sumo se podía plantear el incentivar la innovación en los territorios, a fin de movilizar procesos. La noción de EIP, superadora de estas contradicciones, plantea un Estado activo, con capacidades de definición de estrategias y construcción de tramas densas de vinculación con actores públicos y privados, pero a su vez profundamente vinculado a los procesos de innovación, con capacidad para liderar estos procesos y dinamizar las capacidades de los actores territoriales en la construcción de inteligencia colectiva con una finalidad común. Se trata de pasar del Estado del «*crowding in*» (incentivar) al dinamizar (Mazzucato M, 2014). El Estado que proporciona la visión común y el impulso dinámico cuando es necesario para conseguir que las cosas ocurran. Entender la naturaleza única del sector público, tiene gran impacto en la naturaleza del tipo de colaboraciones que se establecen, cuando no asume ese liderazgo se transforma en un pobre imitador que va a la saga del sector privado obturando o

desdibujando las posibilidades de construcción de futuros saludables para las sociedades. La innovación requiere de procesos simbióticos de Desarrollo + Innovación que materialicen estrategias públicas a fin de evitar la dilapidación de esfuerzos y recursos.

Este punto va en el sentido contrario a la de la innovación como resultante de la liberación de las fuerzas del mercado. Múltiples son los ejemplos que muestran que el sector público es el que ha estado detrás de la mayoría de las innovaciones que han dado lugar a lo que llamamos hoy 4° Revolución industrial, sólo que muchas veces de manera “tapada” detrás de la mística de los “innovadores” privados, mucho más glamorosos que la “pesada y anacrónica maquinaria del Estado”. *En definitiva, señalamos el potencial transformador de los EIP, como «ecosistemas» de innovación simbióticos liderados por estrategias y financiamientos del Estado. Se trata de reconocer y promover al Estado como creador de la economía del conocimiento, no sólo como imitador o mediador. Se trata de construir un Estado emprendedor (Mazzucato, M. 2014).*

La idea de Estado emprendedor no tiene que ver (únicamente) con las *start-ups*, el capital riesgo y los «inventores de garaje». Se relaciona fundamentalmente con asumir riesgos en un futuro incierto. Esta es la raíz de la innovación: puede fracasar; si no, no sería tal, y ahí hay un nudo gordiano, un obstáculo difícil de salvar por los Estados, que deben rendir resultados. Sin embargo, es imprescindible avanzar en ese sentido.

## **La segunda reflexión, sobre las capacidades del Estado para la construcción de futuros públicos**

Sin duda, la primera línea de reflexión nos lleva a cuestionarnos sobre las capacidades del Estado para asumir los retos que supone la construcción de futuros deseables a

partir de la innovación de proximidad. Las capacidades del Estado concreto, cotidiano, el que efectivamente tenemos en nuestros contextos. Señala Ramió:

Los retos del siglo XXI no pueden enfrentarse con un modelo conceptual propio del siglo XIX (...) Durante los próximos cincuenta años van a experimentarse cambios vertiginosos (...) el papel de la Administración Pública va a ser distinto en el marco de una sociedad del aprendizaje y sus modelos organizativos deberán ser mucho más contingentes y, por tanto, adaptables a los cambios (Ramió, 2018: 2).

No se trata de poner nuevos parches o buscar mejoras de eficiencia y eficacia que se vienen persiguiendo desde los 80 sobre la matriz racional y burocrática preexistente. Pseudo burocrática podríamos decir en nuestros contextos, pero no en forma peyorativa, sino remarcando su impronta burocrática más allá de las distorsiones del modelo, que como tal nunca se da en su forma ideal. Prats afirma que, en América Latina, y en Argentina en particular, las administraciones públicas padecen de buropatologías, a consecuencia de procesos incompletos de implantación del modelo burocrático y la implantación de sucesivas reformas y modernizaciones (Prats, 2006).

Construir futuros deseables, y no sólo desear y planificar otros futuros, supone capacidades que requieren dar vuelta la matriz de organización estatal. Estamos hablando de necesidad de innovaciones en algunos casos radicales, la necesidad de un nuevo diseño del Estado, orgánico, reticular e inteligente. Siguiendo a Prats (2006) se puede decir que hay dos claves para pensar el sentido de los cambios necesarios en la Administración Pública: la necesidad de incremento de los niveles de discrecionalidad y de interorganizacionalidad. Son necesarios mayores espacios para la discrecionalidad porque la ley es incapaz de prever y programar la multiplicidad de situaciones de ambientes complejos y a su vez, es necesario incrementar los espacios para

el encuentro interorganizacional y esto requiere de aprendizajes, tecnologías y métodos propios, distintos de los de la administración racional (Prats, 2006).

Sin embargo, el sector público aborda este marco complejo con las capacidades y prácticas del Estado nación, cuyas tecnocracias, eje vertebradoras de las burocracias, han sido pensadas y diseñadas desde la modernidad con su confianza en la racionalidad sustantiva y su clara distinción entre formulación y ejecución en la Administración Pública (Crozier, 1997; Peters, 2011; Prats, 2006; Weber 2014). Ahora bien, en un contexto complejo no hay modo racional de alcanzar lo justo y verdadero, los límites se desdibujan y las líneas de acción deben definirse a partir de ensayos, estrategias y opciones. Por lo tanto, el desafío es construir espacios organizacionales en el Estado para garantizar procesos argumentativos, discursivos, deliberativos para que los actores sociales y estatales construyan direccionalidad democráticamente de sus acciones y pongan en juego un andamiaje institucional, organizacional y de incentivos que posibilite alcanzarlos. Los organismos estatales se encuentran así en la situación de revisar sus capacidades, repensar sus diseños, e instituciones para el aprendizaje y la eficiencia adaptativa (Prats, 2005).

Las estrategias para la modernización y transformación del sector público, como se señaló, son entendidas dentro del paradigma de innovación abierta (Chesbrough, 2003). La génesis de la innovación se aloja en diversos espacios y nexos, internos y externos a la organización, fluye y converge en iniciativas que se potencian mutuamente como formas de experimentación inacabadas, pero cualitativamente significativas. En cuanto a los actores, esta reside en la inteligencia social, que tiene capacidad para transformar y reconstruir, por lo tanto, se incorporan a la dinámica innovativa ciudadanos, técnicos, universidades, organismos de I+D+i, expertos, activistas sociales, organizaciones de diferentes niveles, en dinámicas de coproducción de ideas, políticas y servicios (Ramírez-Alujas, 2010).

En el contexto nacional, la modernización del Estado llevada adelante por la administración Cambiemos, a partir de 2015 se caracteriza por un claro acento en la digitalización. La digitalización de trámites, con su correspondiente simplificación, a nivel central y con alcances multinivel en actuaciones con municipios y provincias. Por el contrario, se evidencian muy escasos resultados en torno a los objetivos de transformación del patrón de gestión hacia una gestión por resultados, con su correspondiente fijación de objetivos, transformación sistemática de estructuras y profesionalización del empleo público. Este punto está muy permeado por la reducción de estructuras y personal vinculadas a las políticas de ajuste, sobre todo en la segunda mitad de la gestión luego del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

Claramente estos enfoques no alcanzan para abordar la transformación de un Estado hacia las capacidades necesarias para el liderazgo de la innovación pública en el S. XXI. Es una matriz apropiada para la gestión de tramitaciones permanentes y masivas; en esto cobra valor, pero se revela particularmente ineficaz para la gestión de la incertidumbre. Urge, como decíamos, repensar el diseño y las capacidades del Estado necesario: sus estructuras, en un pasaje del modelo burocrático pluri-intervenido hacia formas reticulares de matriz basada en productos y/o territorio. Es clave pensar nuevos formatos estatales.

Entendemos diseño de las organizaciones como la resolución de estructuras, normas y procesos para la resolución de los problemas que aborda la organización, para programar y llevar adelante acciones conjuntas con otros actores en ambientes complejos y esto requiere de tecnologías, estructuras, aprendizajes y métodos propios, diferentes de los de la administración racional (Prats, 2006). Se trata de desarrollar productos con un alto valor de inteligencia asociada, para llevar adelante proyectos que atiendan problemas complejos (políticas territoriales), los que requieren modelos más orgánicos y flexibles de diseño (Mintzberg,

1979). No planteamos la necesidad de suplantar absolutamente un modelo por el otro, sino de incorporar diversidad organizativa para hacerse cargo de liderar ecosistemas innovadores de proximidad.

Sin embargo, es necesario contemplar que, a nivel institucional, se incorpora un proceso complejo al modificar algún parámetro organizacional y que las innovaciones no se comportan unívocamente en el sentido previsto por el diseño. Por el contrario, se presentan múltiples recorridos posibles a partir del desencadenamiento del proceso de cambio, según las capacidades preexistentes en la organización, las características del diseño, el peso de las instituciones, el juego de los actores y sus incentivos para cambiar (Brugué & Boada, 2014; Brugué, Canal, & Paya, 2015).

Un proceso innovativo, constructor de capacidades, es, por tanto, un proceso político que requiere de actores que lo inicien, convenzan, sostengan y recreen las viejas reglas en reglas significativas a través de la redefinición de las relaciones de poder (Prats, 2006).

## **Algunas líneas de cierre**

A partir del recorrido que hemos desarrollado desde la pregunta, la afirmación y las dos líneas de reflexión, hemos podido visualizar, muy someramente, algunos desafíos serios en los tiempos presentes y el futuro inmediato referidos a la innovación en la gestión pública. Y, además, acercarnos a algunas posibles acciones para enfrentarlos satisfactoriamente. Teniendo presente que, de no hacerlo, los riesgos de sucumbir en el contexto global como meros ejecutantes de acciones definidas en otros contextos son reales y cercanos. Su abordaje nos sitúa frente a las múltiples dimensiones sobre las que es necesario actuar, como en

todo problema maldito. Sabedores que no tiene una resolución definitiva, sino que por sus características requieren de innovación y transformación permanente.

Entre estas dimensiones sobre las que es necesario actuar creemos que hay dos que por su capacidad de reversión de la situación y construcción de nuevos escenarios cobran particular relevancia: En primer lugar, la necesidad de *definir estrategias territoriales de inserción innovativa* desde lo local en el contexto nacional e internacional. Estrategias que permitan aglutinar actores diversos con un fuerte liderazgo estatal que movilice, sostenga y dinamice el entramado a fin de promover el desarrollo. Y, como otra cara de la misma moneda, la necesidad de *construir las capacidades estatales* para movilizar y sostener estrategias territoriales de inserción innovativa. Se trata, creemos de desarrollar capacidades estatales de nuevo cuño, que hagan inteligentes, en un sentido político, no meramente tecnológico, a los Estados de las diferentes jurisdicciones para abordar estos desafíos. Esto requiere innovaciones sólidas y atrevidas, que partan de pensar los nuevos escenarios y las capacidades disponibles y construyan las coaliciones de actores necesarias para llevarlas a cabo.

No se trata en ninguno de los dos casos- ni en la definición de estrategias territoriales de inserción innovativa, ni en la construcción de capacidades estatales- de llevar adelante sólo diseños técnicos. Se trata, por el contrario, de movilizar acciones de políticas institucionales y territoriales con fuertes fundamentos técnicos.

## Bibliografía

- BID. (2018). *Servicios sociales para ciudadanos digitales*.  
 Boon, W., & Edler, J. (2018). Demand, challenges, and innovation. Making sense of new trends in innovation policy. *Science and Public Policy*, 45(4), 435–447.

- Brugué, Q., & Boada, J. (2014). Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, (59).
- Brugué, Q., Canal, R., & Paya, P. (2015). ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gestión y Política Pública*, XXIV (1), 85–130.
- Chesbrough, H. W. (2003). *Open Innovation*. (Harvard Business School Press, Ed.). Boston.
- Chess, C., & Salomone, K. L. (1992). Rhetoric and Reality: Risk Communication in Government Agencies. *Journal of Environmental Education*, 23(3), 28–33.
- CLAD. (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. *XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma Del Estado*, 21.
- Criado Grande, J. I., & Navarro Gómez, C. (2010). Treinta años de políticas de modernización administrativa en España: entre la inercia burocrática y la innovación tecnológica en la Administración General del Estado (1978-2008). *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, No 86, 2010, Págs. 61-99, (86), 61–99.
- Criado, J. I. (2016). Public administration in the open government age. Smart governance for a paradigm shift in public management. *Revista de Estudios Políticos*, (173), 245–275.
- Crozier, M. (1997). La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, No 7(7).
- Dahlander, L., & Gann, D. M. (2010). How open is innovation? *Research Policy*, 39(6), 699–709.
- Finquelievich, S. (2014). Innovación abierta en la sociedad del conocimiento. Redes transnacionales y comunidades locales. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, CLACSO.

- Grandinetti, R. (2018). Innovación, más allá y más acá del Gobierno Abierto. *Estado Abierto*. V. II. N°3. v.
- Grandinetti, R. (2019). Fronterar desde la universidad. *Universitaria*, 26–27.
- Mazzucatto M. (2014). *El Estado Emprendedor*. (Anthem Press, Ed.). Barcelona.
- Méndez, R., & Méndez, R. (2016). Innovación y redes de cooperación para el Desarrollo Local. *Interações (Campo Grande)*, 2(3).
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of Organizations*. (Mc Gill University Prestice Hall, Ed.). London.
- Ostrom, E. (2016). The Comparative Study of Public Economies Editor's Introduction. *The American Economist*, 61(1), 91–107.
- Oszlak, O. (2013). Estado Abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. XVIII Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Modernización de la Administración Pública. Montevideo. Uruguay
- Góngora, M., & Bernal, W. N. (2015). Factores Clave en la Gestión de Tecnología de Información para Sistemas de Gobierno Inteligente. *J. Technol. Manag. Innov.*, 10(4).
- Peters, B. G. (2012). Governance as political theory. In *Civil Society and Governance in China* (pp. 17-37). Palgrave Macmillan, New York.
- Prats, J. (2006). *La evolución de los modelos de gobernación: la gobernanza. Pero ¿ qué es la gobernanza. los príncipes republicanos*. (I. I. de G. de Cataluña, Ed.). La Paz.
- Prince, A., & Jolías, L. (2015). Gobierno abierto en Argentina: casos de éxito a nivel local y desafíos por venir. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (Ed.). Lima.
- Ramió Matas Carles. (2018). Los retos de la Administración pública del futuro: sostenibilidad económica, innovación y robotización. *RICEG. Revista Internacional de Ciencias Del Estado y de Gobierno International Journal of State and Government Sciences*, 1(3), 315–354.

- Ramírez-Alujas, Á. V. (2010). Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una Vieja Nueva Idea (Innovation in Public Management and Open Government: An Old New Idea). *Revista Buen Gobierno*, (9), (9), 1–35.
- Ramos Sandoval R, García Álvarez Coque J.M., Más Verdú F. (2016). Innovation behaviour and the use of research and extension services in small-scale agricultural holdings.
- Schumpeter, J. A. (2003). Análisis del cambio económico.
- Weber, M. (2014). Economía y sociedad. Fondo de cultura económica.
- Yang, L. (2017). Types and Institutional Design Principles of Collaborative Governance in a Strong-Government Society: The Case Study of Desertification Control in Northern China. *International Public Management Journal*.