

## BUSCANDO EL GUGGENHEIM. LA INNOVACIÓN EN LO PÚBLICO Y LOS MUNICIPIOS

BERNARDO NAVARRETE  
Universidad de Santiago.  
bernardo.navarrete@usach.cl

En Chile la innovación tiende a confundirse con “buenas prácticas” o “desarrollo local”, dada la escasa evidencia empírica disponible, que se explica por los altos niveles de centralismo y nacionalización de la política local, lo cual resulta contradictorio con la autonomía de que dispone este nivel de gobierno. La innovación tiene, en consecuencia, sus límites en el diseño institucional, ya que los municipios centran fuertemente la toma de decisión en los alcaldes -quienes aparecen pocos dispuestos a permitir la “indisciplina” que caracteriza a los innovadores-, y a su vez, tienen que hacer aquello que la ley, los traspasos fiscales y la Contraloría General de la República les permite hacer.

*Palabras claves : innovación, municipios, Chile, centralismo.*

## SEARCHING FOR THE GUGGENHEIM. INNOVATION IN THE PUBLIC SPHERE AND MUNICIPALITIES

In Chile, innovation tends to be confused with “good practices” or “local development”, which can be explained by the high levels of centralization and nationalization of local politics given the scant empirical evidence available, something that is inconsistent with the autonomy enjoyed by that level of government. Innovation has, therefore, its limits set by the institutional design since municipalities strongly focus decision-making responsibilities in their elected mayors – some who seem unwilling to allow the “indiscipline” that characterizes innovators- and who in turn, have to do what they are allowed by the law, fiscal transfers and the General Comptroller of the Republic.

*Keywords : innovation, municipalities , Chile, centralism.*

## INTRODUCCIÓN

Vivimos en un mundo en constante cambio y el patrón de cambio no es uniforme, y menos acontece sin hallar resistencia. Si bien las organizaciones tienden a ser más abiertas a las influencias externas que en el pasado, esto no evita que se den en un contexto de ambigüedad e incertidumbre (Coopey, Keegan y Emler, 1998). La fuerza motriz para el cambio y la voluntad de adoptar nuevas innovaciones fracasan, al parecer, en una distribución aleatoria a lo largo de cualquier población que se pueda identificar (Frantzich, 1979). A la vez, el cambio no es lineal, es un proceso interactivo y abierto a la participación de múltiples actores de diferentes partes del sistema donde esté inserta la innovación (Nilsson y Sia-Ljungström, 2013).

Los innovadores y no innovadores se pueden distinguir por características muy variadas, tales como: percepción que tienen de las necesidades que surgen de la observación de la realidad, características de personalidad, visiones ideológicas, condición social, integración social, fuentes de información y recursos (Frantzich, 1979). En el caso de los innovadores -y en lo que importa a este capítulo-, éstos tienen que tener la capacidad de aprender no sólo lo reciente, sino el conocimiento acumulado en el tiempo, ya que el cómo se busca el conocimiento afecta la capacidad de innovación (Katila, 2002).

Lo anterior es relevante porque, al igual como ocurre con las ciencias duras, la apertura y el libre intercambio de información entre los científicos -que se entienden como las normas básicas de esta comunidad- en la realidad no se siguen universalmente, a pesar de que esto afecta el buen aprovechamiento de la acumulación de conocimientos científicos disponibles (Lakhani, Jeppesen, Lohse y Panetta, 2007). Así, investigar en búsqueda de saber qué innovaciones se están haciendo puede ser una tarea compleja y desalentadora, ya sea porque quienes las están realizando no las entienden como innovaciones o porque no desean que salgan más allá de las fronteras dentro de las cuales fueron concebidas.

No extraña, entonces, que a fines de los setenta se sostuviera que la literatura relativa a la adopción de innovaciones por parte del gobierno local era limitada (Bingham, 1978). Tras cuarenta años, el panorama parece haber variado sustantivamente. Hoy sabemos más sobre innovación, pero no necesariamente se ha producido un aumento de conocimiento sobre ella a nivel municipal. Por eso,

cuando se habla de innovación todos parecen entenderla como la búsqueda de nuevas y prometedoras ideas hechas por inventores independientes, asociaciones y otras fuentes, y que -una vez encontradas o presentadas-, se procederá a invertir en ellas para transformarlas en conceptos aptos para el mercado, patentar su propiedad intelectual y proceder a venderlas a grandes empresas (Nambisan, Bacon y Throckmorton, 2012).

La innovación que interesa observar en este artículo es ajena a la entendida anteriormente, y, si bien se concibe igualmente como la introducción de algo nuevo o diferente, con la intención de mantener o aumentar la eficacia de un sistema (Gabris, Nelson y Wood, 2009), no permite abordar una pregunta crucial, cual es ¿Por qué en algunos municipios y comunas que ejercen sus obligaciones no se innova y se sigue tratando de hacer lo mismo, esperando obtener resultados diferentes? O ¿Por qué en algunas áreas del quehacer municipal se sigue haciendo eficientemente lo incorrecto? Estas preguntas llevan a considerar que la innovación es compleja y contingente (Walker, 2006).

De hecho, es importante considerar que Chile es considerado uno de los países con mayores grados de centralismo de la región (Eaton, 2004; Kubal, 2004; Mardones, 2007; Montecinos, 2005; Von Baer, 2009), lo que genera un escenario poco propicio para la innovación, ya que el alcalde y el municipio son percibidos como instancias con poco poder y que tienen escasa influencia en la conducción del país (PNUD, 2004; Irarrázaval, 1996).

Al abordar el caso del Museo Guggenheim en la ciudad de Bilbao, asumo -siguiendo a Simons (2011:19)-, que el estudio de caso es un estudio de lo singular, lo particular, lo exclusivo. Se trata de una estrategia o método investigativo que puede adquirir diferentes formas y tamaños, y puede tener diversos objetivos, a menudo simultáneos (Lijphart, 1971; Eckstein, 1975; Levy, 2002). El estudio de caso como método de investigación empírica, trata un fenómeno contemporáneo en profundidad y dentro de un contexto de “vida real”, (Yin, 1994); un estudio intensivo de una única unidad, con miras a generalizar frente a un conjunto de unidades (Gerring, 2004: 20). En este artículo, y siguiendo a Stake (1998), uso el estudio intrínseco referido a un caso en particular, motivado por el interés que generan las características del caso per se, y esto porque la generalización analítica que busco, implica un juicio razonado sobre la medida en que los

hallazgos de un estudio se pueden utilizar como guía para lo que podría ocurrir en otra situación (Kvale, 2008:163). En definitiva, el estudio de caso posee varias ventajas metodológicas, a saber: brinda la posibilidad de estudiar fenómenos reales y contemporáneos, de manera que el investigador tiene la posibilidad de construir los datos; permite obtener información de varias fuentes con el fin de generar estudios holísticos y entender cómo funcionan las variables; y lo más importante, permite la generalización teórica, pero no entendida desde una perspectiva estadística/cuantitativa, sino que es una generalización analítica (Coller, 2000; Yin, 1994).

Dicho lo anterior, y como plan de exposición, partiré explicando la metodología del estudio de caso y la necesidad de teorizar sobre el concepto o formulado como pregunta ¿qué es la innovación municipal? Abordando el marco teórico, paso al análisis del caso: el museo Guggenheim en la ciudad de Bilbao, España.

#### I.- INNOVACIÓN NO ES LO MISMO QUE (SON) “BUENAS PRACTICAS”, PERO SE ENTIENDEN CON EL DESARROLLO LOCAL.

Si se asume que la innovación es un aprendizaje y un cambio estructural originado en la creatividad de los gobiernos locales (Schweinheim, 1998), no puede ser entendida como “buenas practicas” susceptibles de replicar. Esto porque una buena práctica es aquella que logra los resultados propuestos y, en consecuencia, cabe hacerse dos preguntas: “¿en qué medida la práctica logró los resultados propuestos, o los logró en mayor medida que otros?” y “¿por qué funcionó (o no) y cómo lo hizo? (Barzelay y Cortázar, 2004: 8, 13). No obstante, las buenas prácticas no son fácilmente identificables, analizables y factibles de multiplicar (Rosales y Hernández, s/f: 8).

Por su parte, innovación y desarrollo no se comportan como fenómenos hermanos que trabajen juntos, ya que buena parte de las innovaciones no están destinadas al desarrollo productivo de una comuna, entendido este último como la creación e implementación de productos y servicios. No obstante el desarrollo local estar de moda en América Latina (Gallichio, 2006) y en Chile, se le puede estar exigiendo algo que, si bien se puede construir conceptualmente, en la práctica o en su validación empírica puede no ser observado. Distinto es el caso cuando se habla

de desarrollo local, ya que su fuente principal de inspiración serían las “buenas prácticas”, no obstante la tendencia a considerarlo una estrategia más de política territorial (Sforzi, 2007: 3 y 6). El desarrollo local puede tensionarse al asociar crecimiento con dos exigencias complejas de responder a nivel local: empleo y trabajo (Gallichio, 2006: 65). Por lo anterior, el concepto *desarrollo local* permite unir innovación y desarrollo, aunque no es fácil lograrlo. Primero, porque el desarrollo es un concepto normativo, lleno de juicios de valor (Biosier, citado por Clemente, 2006: 90). Segundo, las definiciones no siempre ayudan, sobre todo las que consideran el desarrollo local como

“Un proceso de crecimiento concertado de una sociedad territorialmente delimitada, dentro de un contexto histórico y político regional y nacional que genera bienestar para el conjunto de sus miembros a partir de potenciar las capacidades instaladas territorialmente (recursos humanos, institucionales y económicos) de manera sustentable y justa en el plano cultural, social y económico de la vida de las familias de esa sociedad” (Clemente, 2006: 170).

La probabilidad de que simultáneamente se den todas las condiciones y exigencias preestablecidas en la definición anterior son bajísimas y costaría encontrar experiencias de desarrollo local que se ajusten a ello. Dicho de otra forma, “los niveles locales no poseen la capacidad de modificar la estructura global del sistema económico, aspiración explícita o implícita de numerosos gobiernos locales” (Rofman, 2006: 53). Al desarrollo local se le exige estar alineado con un proyecto de desarrollo nacional y/o regional (Rofman, 2006). Aun asumiendo que ello va en el sentido correcto, no se debe olvidar el alto nivel de autonomía que gozan los gobiernos locales en Chile y las asimetrías de información existentes entre los diferentes niveles de gobierno o administración (local, regional y central).

## 2. ¿QUÉ ES LA INNOVACIÓN?

El sector público ha sido considerado tradicionalmente como poco propicio para la innovación, en particular las innovaciones iniciadas por los mandos intermedios y aquellos que ocupan cargos directivos en ministerios y servicios. A diferencia del sector privado, el sector público se caracteriza por tener incentivos asimétricos,

que castigan las innovaciones fallidas mucho más severamente que cuando se premian las exitosas. Si bien hay funcionarios públicos en los dos niveles que proponer, gestionan y son responsables de muchas innovaciones (Borins, 2001a), en general y especialmente a nivel de profesionales y técnicos de nivel intermedio, la tendencia es a lo contrario y ello ocurre por la falta de incentivos a la solución creativa de problemas y por la selección de personal que asume a priori que los funcionarios innovadoras tienen más problemas para construir una carrera en el servicio público que aquellos que buscan asumir y proponer cambios.

Los concursos y premios a las innovaciones y buenas prácticas son una buena manera de conocer *la otra realidad*, visibilizando a los innovadores (Borins, 2001b). De hecho, en América Latina, los primeros bancos de buenas prácticas aparecen en la década de los años ochenta (Rosales y Hernández, s/f). Estos bancos ponen a disposición experiencias de innovación y gestión, y presentan características que dan luces sobre el porqué y a quiénes se premia. En este sentido, cuando alguna organización avanza en este proceso, logra lo que “a veces en la academia resulta un sueño: la vinculación entre el conocimiento teórico y la realidad” (Lara, 2003: 200).

Hay que destacar que se observan ciertas características de la innovación que permiten predecir qué experiencias serán exitosas, aún antes de competir, generando pistas básicas para realizar un lista de control (*checklist*). Si bien se podría criticar que el cuadro siguiente deja fuera aspectos que pueden ser propios de innovaciones en municipios con situaciones económicas, sociales y territoriales tales que los ponen en situación de baja posibilidad de competir, la lista de control es de todos modos un avance hacia la identificación de procesos de definición o descubrimiento de la innovación.

### Cuadro N° 1. Hacia una lista de control para la innovación

Característica	Descripción
Costo (incluye dos elementos)	1. Económico (costo inicial de adaptación de la innovación y costo de su mantenimiento); 2. Social (cambios de status por causa de la innovación).
Rentabilidad sobre la inversión	Se adoptan las innovaciones más rentables. Dicha rentabilidad se vuelve difícil de medir si se está en el terreno de organizaciones no comerciales.
Eficiencia	La experiencia más eficiente será la aceptada.
Riesgo e incertidumbre	Cuanto menos sean los riesgos y la incertidumbre que plantea, mayores serán las probabilidades para su incorporación.
Comunicabilidad	La claridad de los resultados posibles de obtener fomenta su aceptación.
Compatibilidad	Cuanto más compatible sea con lo existente, más fácilmente será aceptada.
Complejidad	Cuanto más compleja sea la innovación, más difícil será aceptarla.
Status científico	Si la innovación es percibida como científicamente sólida, más fácilmente se logrará su aceptación.
Punto de origen	Si la innovación se origina dentro de la organización, será más fácilmente adoptada.
Terminalidad	Tiene que ver con la oportunidad y el lugar de la organización en la cual se intenta innovar. No da lo mismo cualquier momento y cualquier lugar.
Reversibilidad	¿La decisión de innovar es reversible o no? Esto se relaciona con el hecho de si es divisible o no. ¿Se puede probar un poco, o se debe adoptar el paquete total?
Compromiso	Tiene que ver con los comportamientos y las actitudes de quienes la idearon y/o llevan a cabo frente a la innovación.
Relaciones interpersonales	¿Cómo impactará sobre las relaciones interpersonales?
Publicidad vs. privacidad	El alcance de la innovación supone más o a menos actores involucrados; por lo tanto, mayor o menor nivel de complejidad en la toma de decisiones.
Porteros (gatekeepers)	¿La innovación debe pasar por muchos o pocos pasos para su aprobación?
Susceptibilidad a una modificación sucesiva	¿A qué grado de rigidez futura está condicionando la innovación actualmente propuesta?
Innovación de entrada	Acaso la innovación propuesta puede generar un efecto tal en la organización que facilite la realización de otras innovaciones posteriores.

Fuente: Suarez y Isuani, 1998: 23.

Un *checklist* como el anterior podría además complementar un hecho observable: los funcionarios locales escuchan más en serio a otros funcionarios locales, que muestran cómo funcionan los servicios innovados en terreno, que a los académicos, consultores o funcionarios de otros niveles de gobierno. Llevar este ejercicio a una comuna abre puertas que podrían estar cerradas desde adentro. Por ello, el estudio de casos es esencial para persuadir a favor de la innovación, ya que los funcionarios locales rara vez conocen sus propias innovaciones y las de otros (Clark, 1988). En este sentido, el clima político o la relación de la administración local con el gobierno central incide en el fomento o limitación de la innovación a nivel local (Newman, Raine y Skelcher, 2001).

Ahora bien, hay tres factores estratégicos que parecen ser cruciales para la mejora de la capacidad de gestión de la innovación de los gobiernos locales: la credibilidad de liderazgo, la gestión en equipo y un Consejo que funcione bien (Gabris, Nelson y Wood, 2009). Pero, el éxito tanto para las autoridades y usuarios de los servicios es influenciado por la estructura de costos y el cómo los involucrados podrían beneficiarse del proceso (Dibben y Bartlett, 2001). El liderazgo es relevante a la hora de innovar. Cuando a Robin Sharma se le preguntaba ¿Cuál es la importancia que un líder le debe dar a la innovación dentro de una compañía?, este respondía que *“Actualmente la innovación tiene un rol fundamental en la estrategia de una organización para enfrentar tres factores: los cambios tecnológicos, el contexto social y la regulación de normas, procesos y relaciones al interior de la empresa”* (Sharma, 2014:20). Sin embargo, hay dos enemigos naturales de la innovación. Uno es el éxito: *si me va bien haciendo las cosas de una determinada manera, ¿por qué voy a cambiar?*; es lo que algunos llaman la “borracheira del éxito”. El segundo es la rutina y el consenso: *cuando estamos todos de acuerdo, entonces los primeros que descubren las disfunciones y conflictos son marginados* (Gorondi, 1998: 94).

Los problemas de la innovación local generados o sostenidos desde los municipios son varios, entre los que destacan: La necesidad de una disciplina básica, dado que los municipios tienen que hacer aquello que la ley, los trasposos fiscales y la Contraloría General de la República les permite hacer; y esto choca con el espíritu de innovación. En palabras de Joichi Ito, director del Laboratorio de Medios (*Media Lab*) del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), se requiere practicar la “antidisciplina”, en una institucionalidad que la sanciona o en el mejor de los casos la tolera, siempre que sea fuera del accionar municipal. Dicho de otra manera,

Joichi Ito sostiene que “los desobedientes” tienen las puertas abiertas en el *Media Lab* del MIT (La Tercera, 4 de octubre de 2014: 67). Sin embargo, difícilmente un edil chileno abriría las puertas del municipio a quienes se autodefinan como “indisciplinados”, más aún si están trabajando ya dentro del municipio. Este problema no es menor, como se verá al abordar el caso del Museo Guggenheim.

### 3.- EL MUSEO GUGGENHEIM EN BILBAO

¿Cuál sería la opinión si hoy un grupo de artistas convence a un Alcalde y juntos levantan el proyecto de instalar en la comuna un museo de categoría mundial? Probablemente algunos tendrán razonables dudas de los flujos de ingresos que podría tener un proyecto de esas características, las cuales podrían ser secundadas por restricciones de *gatekeepers* de carácter técnico como el Consejo de Monumentos Nacionales (Dente y Subirats, 2014). Los integrantes del Consejo estudiarían la compatibilidad del edificio con su entorno patrimonial. Por otro lado, otras personas podrían solicitar ajustar la inversión con el impacto esperado de las dimensiones del producto, entonces el museo tendría una categoría menor; y, los más escépticos pensarán que hay prioridades más importantes y que, por lo tanto, los recursos deben ser destinados a esas otras áreas.

Esta discusión ocurrió en la década de los ochenta en España, cuando el Municipio de Bilbao, país Vasco, diseñó un amplio programa de regeneración urbana para contrarrestar la profunda crisis económica en que estaba sumida la industria pesada del puerto de Bilbao. El programa abarcaba proyectos tan diversos como un nuevo sistema de ferrocarril urbano, un nuevo parque tecnológico y el controvertido proyecto de Museo Guggenheim - Bilbao.

Hoy, después de más de veinte años de materializada la construcción del museo, no es posible entender Bilbao como metrópoli europea sin “el efecto Guggenheim” y la ciudad pasará a la historia como el laboratorio de un museo reactivador económico y globalizado. Bilbao ha pasado de ser una localidad fronteriza de España a ser una ciudad al norte del país con cerca de un millón de habitantes (Haarich y Plaza, 2010). Por primera vez en su historia, el museo Guggenheim de Nueva York abre una sucursal en un país extranjero. Comienza la internacionalización de los museos, concibiéndolo para el crecimiento económico,

cuando hasta la década de los ochenta los museos se concebían solo como instrumentos de difusión cultural. Desde su inauguración en 1997, el museo ha recibido una media superior al millón de visitantes anuales. Ha causado un impacto extraordinario en la economía y la sociedad vasca, impulsando el turismo en la región y promoviendo la revitalización de múltiples espacios públicos y privados, además de mejorar la imagen de la ciudad.

Para comprender el éxito del “efecto Guggenheim”, es necesario conocer qué elementos contextuales han circundado el desarrollo del proyecto de revitalización de la ciudad de Bilbao, lo cual ha sido abordado en distintos estudios (Iñaki, 2007; Haarich y Plaza, 2010; González, 2006, entre otros). Por otro lado, analizar las condiciones que permitieron la implantación de una política de este tipo en la ciudad, tales como los actores involucrados, sus roles y recursos, entre otras tipologías desarrolladas por Dente y Subirats (2014).

A mitad de los años ochenta comienza la preocupación de los organismos públicos por la revitalización económica y urbana de Bilbao, una ciudad fuertemente deteriorada por el declive industrial. Con la adopción de las llamadas “nuevas políticas urbanas” (Cox, 1993), aparece el discurso de las políticas urbanas “empresariales” como mecanismo de revitalización urbana, dando lugar a la “ciudad emprendedora” o “ciudad empresarial”. Esta corriente sostiene que la ciudad desempeña un papel central en la actuación de las economías regionales y nacionales. Por lo tanto, es necesario que la ciudad actúe eficientemente en un medio competitivo dominado por la globalización de la actividad económica y el crecimiento de los flujos de inversión internacional. Las administraciones asumen un papel emprendedor y comercializan la ciudad tratando de transmitir una nueva imagen y atraer nuevas actividades. En este contexto, las ciudades compiten para atraer inversiones, visitantes y ciudadanos, lo que las obliga a fortalecer sus ventajas locales respecto de las demás ciudades. Estas ventajas incluyen las infraestructuras culturales, el mejoramiento de los estándares de vida, disposición de servicios o instalaciones urbanas y buenas comunicaciones.

De este modo, la filial del Guggenheim en Bilbao se proyectaría como “*un ornamento para estetizar una ciudad brusca, feísta y en crisis*” (Iñaki, 2007: 10). No obstante, dicho proyecto contempló una transformación integral de la ciudad que fue más allá del erigimiento de un museo (Haarich y Plaza, 2010) para lo cual,

Bilbao comenzó a diseñar y ejecutar diferentes proyectos de revitalización con el objetivo fundamental de cambiar la imagen de la ciudad: contar con un nuevo paisaje, en el que primase el sector servicios sobre el manufacturero tradicional.

El inicio del programa de reconversión de la ciudad puede entenderse en base al flujo de intereses y necesidades compartidas, que hallaron su cauce en la percepción común de los actores tanto de los problemas de la ciudad como de las soluciones existentes. Estos rasgos, dentro del modelo de vertientes múltiples de Kingdon (1984), permiten explicar la escalada del tema en la agenda de desarrollo, generando una ventana de oportunidad para dar paso al proyecto dentro de un contexto de importantes desafíos para la ciudad vasca. El proceso de reconversión de la ciudad significó un punto de inflexión que llevará a una escalada modernizadora bajo las directrices de distintos organismos y proyectos. Entre estos, Bilbao Ria 2000, las instituciones públicas como el ayuntamiento, gobierno central entre otras (González, 2006).

El diseño e implementación de un proyecto de estas dimensiones requirió de un complejo entramado de actores y objetivos propios de un proceso decisional de *policy* (Dente y Subirats, 2014). Pese a dicha complejidad, el consenso existente entre las distintas instituciones públicas sobre la necesidad de concertar esfuerzos y llevar a cabo acciones coordinadas hacia la revitalización de Bilbao, derivó en la elaboración de un Plan Estratégico a cargo del Gobierno Vasco y del Municipio de Bilbao, los cuales hicieron de promotores y directores del proyecto. Este plan se caracterizará por poseer un carácter global e integral, con pretensiones de visión de futuro. Sus objetivos pasan por el desarrollo de recursos humanos cualificados, la creación de una ciudad de servicios avanzados, la mejora del transporte, la regeneración medioambiental, la mejora de la calidad del entorno urbano -a través de la recuperación de espacios industriales abandonados y deteriorados, el desarrollo de la cultura -con la construcción de nuevas infraestructuras- y la coordinación y mejoramiento de la capacidad de gestión de las administraciones públicas y privadas.

Para llevar a cabo el Plan Estratégico de Revitalización de Bilbao, los dos organismos públicos crearon en 1991 una sociedad gestora, Bilbao Metròpoli-30, encargada de reunir a todos los actores públicos y privados involucrados en las tareas de regeneración. Es en este contexto que, al año siguiente, fruto de la colaboración interinstitucional entre las administraciones nacionales, regionales y locales, se

crea la sociedad 'Bilbao Ría 2000'. Creada como un organismo privado, 'Bilbao Ría 2000' opera en la práctica como una agencia cuasi-pública. Se trataba de crear un entorno capaz de atraer no solo el turismo, sino también actividades empresariales de alto valor añadido y profesionales altamente cualificados, para que fijaran su residencia en la ciudad.

Pese a la confluencia de objetivos dentro de los actores relevantes en el proceso, se presentaron voces críticas tocantes a los elementos de fondo del proyecto tales como el carácter "homogenizador" que traería consigo la importación de un museo norteamericano a una cultura local, o críticas al carácter neoliberal del proyecto (Swyngedouw et al, 2002). No obstante las críticas, el programa de reconstrucción siguió adelante con sus directrices originales y dado el consenso entre los actores institucionales, no se presentaron lógicas de bloqueo ni acciones de *gatekeepers* que pudieran obstaculizar significativamente el plan, permitiendo el desarrollo integral del programa y sus efectos de realce tanto culturales como económicos en la ciudad. A la larga, el proyecto causó eco no solo en Bilbao sino que cobró relevancia mundial, erigiéndose como caso prototípico de la interrelación entre cultura y economía en función de la revitalización de una ciudad. Esta realidad es la que se ha visto cristalizada en la caracterización y nominación del "efecto Guggenheim".

La viabilidad de homologar dicho proyecto en otras latitudes ha sido considerada y estudiada. María Gómez (1998), presenta dos estudios de casos basados en la ciudad de Glasgow y Bilbao, en función de sus respectivos proyectos de revitalización. En su análisis pone énfasis en la rigurosidad que debe existir en la transferencia de políticas de una ciudad a otra, contemplando tanto las diferencias de contexto como de actores que pueden condicionar gravemente el buen desarrollo de una política de este tipo.

Las experiencias que demostraron ser exitosas en algunos contextos difícilmente lo serán en otro lugar. Incluso un líder, aún con todos los conocimientos y habilidades, puede no obtener los mismos resultados en dos comunas distintas si no considera las particularidades de éstas y las ubica en un contexto propicio para el desarrollo de dicha política. Dicho contexto deberá servir de "ventana de oportunidad" para articular la diversidad de actores y recursos basales necesarios para garantizar el despliegue del proyecto.

#### 4. RECAPITULANDO SOBRE INNOVACIÓN EN LOS MUNICIPIOS

En el caso del Museo Guggenheim en Bilbao, no analicé el rol de la administración municipal, tema que abordaré bajo el supuesto que busca la innovación en sus prácticas de gestión. Si esto es así, entonces la innovación en los gobiernos locales 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, siendo ésta desarrollada en conjunto por los ciudadanos, el gobierno local, los organismos no gubernamentales y el voluntariado, entre otros (González, 2010).

Teniendo en cuenta la creatividad de los funcionarios municipales y los objetivos de innovación que persiguen los gobiernos locales, Cabrero y Carrera (2008) proponen 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 desarrollar nuevas tareas o modificar 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 los recursos (siempre escasos), o por una mayor eficacia en el logro de los objetivos, y con mayores niveles de legitimidad en la acción pública que emprenden conjuntamente Gobierno y ciudadanía. La innovación local responde así a objetivos públicos, a través de iniciativas de escala humana, con un enfoque más integral que el abordado por otros ámbitos de gobierno. Además, la innovación en los gobiernos locales se entiende como valor público, se traduce en el incremento de la eficiencia, eficacia y calidad del servicio público, lo cual genera un impacto significativo sobre las condiciones de vida de los beneficiarios y 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 su viabilidad operativa.

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, colocando en el centro de la gestión ciudadano y desplegando las capacidades creativas de los funcionarios municipales” (Cabrero y Carrera, 2008: 42). En el mismo sentido, y como resultado de lo expuesto, se propone como concepto de innovación para el desarrollo 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” (Cabrero y Carrera, 2008: 81). 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, estructuras o modos de hacer de la administración municipal, lo que implica que el cambio involucre la creatividad del funcionario que la proponga y la lleve a cabo. Los indicadores serán el producto, el servicio, el proceso y la tecnología nueva, propuestas y realizadas 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. El indicador será la identificación de la necesidad atendida.
- Que la idea coayude al desarrollo local. El indicador será el impacto significativo de la innovación en el gobierno local.
- Con el fin de aportar al debate, Tecco (2002) propone dos modelos ideales que permita orientar y estimular las buenas prácticas organizacionales. Ambos son modelos conceptualmente puros, por lo que difícilmente se los encontrará en la realidad. Tienen, sin embargo, la utilidad de ser una herramienta para el análisis. A estos modelos contrapuestos de gestión municipal se les denomina “tradicional” e “innovador”, siendo las características de cada uno de los ellos las que se aprecian en el siguiente cuadro:

## Cuadro N° 2. Dos modelos opuestos de gestión municipal

Modelo Tradicional	Modelo Innovador
<p>Iniciativas localizadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Simple fijación al territorio de programas diseñados en otras jurisdicciones estatales.</li> </ul>	<p>Iniciativas locales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectos de elaboración propia o adecuación de programas externos a las características del entorno.</li> </ul>
<p>Iniciativas simbólicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acciones de mera visibilidad política.</li> <li>• Se orientan a la construcción de legitimidades coyunturales.</li> </ul>	<p>Iniciativas de acción efectiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Producen cambios efectivos y que se sostienen en el tiempo.</li> </ul>
<p>Articulación vertical de actores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe participación social en la gestión o, si la hay, el Gobierno Local centraliza la relación con actores e instituciones del entorno.</li> </ul>	<p>Articulación reticular de actores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Gobierno Local fortalece las redes de actores existentes y genera espacios públicos de deliberación, decisión y ejecución de políticas y programas.</li> </ul>
<p>Desaprovechamiento de recursos humanos y técnicos locales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los RRHH de la Municipalidad con mejor calificación para los programas son asignados a otras funciones.</li> <li>• Los RRHH de la sociedad local no son aprovechados</li> </ul>	<p>Aprovechamiento de recursos humanos y técnicos locales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los RRHH de la Municipalidad con mejor calificación para los programas son asignados a los mismos.</li> <li>• Se aprovechan los RRHH de la sociedad local, externos a la Administración.</li> </ul>
<p>Fuentes de financiamiento tradicionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los ingresos corrientes del Municipio (recaudación propia o transferencias).</li> </ul>	<p>Fuentes de financiamiento no tradicionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondos especiales, provinciales o nacionales.</li> <li>• Aportes de empresas, fundaciones, etc.</li> <li>• Emisión de bonos u obligaciones.</li> </ul>
<p>Programas sectoriales desarticulados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los programas de origen externo no se integran a un plan general de acción.</li> </ul>	<p>Articulación de programas sectoriales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los programas externos se integran a las políticas generales y al plan de gobierno local.</li> </ul>
<p>Articulación interjurisdiccional débil o centralizada:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Información incompleta y/o insuficiente sobre programas de otras jurisdicciones.</li> <li>• Ausencia de vinculaciones y acuerdos con instituciones municipales, provinciales, nacionales o internacionales.</li> <li>• Escasa capacidad de negociación con otras jurisdicciones.</li> <li>• Dependencia del nivel central o de consultores privados para formular proyectos.</li> <li>• Débil capacidad propia para gestionar los programas.</li> </ul>	<p>Articulación interjurisdiccional que preserva la autonomía decisional:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperación intermunicipal.</li> <li>• Información y conocimiento sobre programas alternativos de otras jurisdicciones.</li> <li>• Capacidad para negociar con otras jurisdicciones las condiciones locales de implementación.</li> <li>• Disponibilidad de recursos humanos y técnicos propios para formular y gestionar proyectos.</li> <li>• Vinculaciones y acuerdos con instituciones extranjeras.</li> </ul>

Fuente: Tecco (2002).

Como es de suponer, el modelo de gestión innovador es el que mejor se acomoda al concepto de *innovación para el desarrollo*, básicamente porque permite al ciudadano ser parte de la gestión de recursos y definir las prioridades de su comunidad. La discusión conceptual sobre uno u otro modelo también está cruzada por los cambios en el entorno comunal e intermunicipal. Estos cambios sitúan a los gobiernos locales como actores claves en la promoción económica, social y ambiental. Son elementos significativos de este contexto la competencia entre localidades por retener y atraer inversiones que generen empleo; de aquí la importancia de sistematizar las Buenas Prácticas como procesos de aprendizaje organizacional.

## CONCLUSIONES

Innovar aparece hoy como una exigencia que se ha instalado en el discurso público, no obstante, sabemos poco de experiencias innovadoras que no terminen siendo confundidas con “buenas prácticas”, especialmente a nivel municipal. Un país altamente centralizado como Chile, es poco permeable a la innovación y la autoridad edilicia no escapa a la tendencia considerar la innovación como un problema que cuestiona el cómo se hacen las políticas y muy especialmente al estilo con el cuál se ejerce en liderazgo dentro y fuera del municipio.

Los municipios a pesar de ser autónomos y la principal ventanilla de atención del Estado reproducen las limitaciones que se dan a nivel central con la desventaja adicional de que el estilo de liderazgo del Alcalde permea la gestión municipal, dejando poco espacio a quienes quieran transgredir la institucional municipal.

El museo Guggenheim en Bilbao es un buen ejemplo de las dificultades de llevar a cabo innovaciones de alto impacto a través de las “nuevas políticas urbanas”. En primer lugar, enfrentar la institucionalidad cultural chilena sería un desafío sustantivo no solo a nivel nacional, sino también el regional. A eso debemos sumar el debate ideológico en torno a permitir que en una ciudad se instale un museo norteamericano y esto directamente relacionado a la militancia del Alcalde. Sin embargo, el caso Guggenheim en Bilbao, instala una discusión necesaria en Chile y que apunta a la interrelación entre cultura y economía y su efecto en la revitalización de una ciudad. Los gobiernos locales en nuestro país deberían asumir que sus ciudades deben competir para atraer inversiones y

visitantes, y con ello fortalecer sus ventajas respecto de las demás ciudades. En este sentido, hablar de infraestructuras culturales es un desafío que los innovadores deberían asumir, pero este desafío debe ir acompañado de una institucionalidad más descentralizada y con cambios sustantivos a nivel municipal, especialmente aquellas que apunten a separar el liderazgo político de la gestión y diseño de políticas públicas locales, buscando que los Alcaldes vean a los innovadores como aliados y no como disruptores que socavan la autoridad local.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barzelay, Michael y Cortazar, Juan Carlos (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Estudio de caso 1. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Bingham, Richard D. (1978). Association Innovation, Bureaucracy, and Public Policy: A Study of Innovation Adoption by Local Government. *The Western Political Quarterly*, vol. 31, n°2, pp.178-205.
- Borins, S. (2001a). Encouraging Innovation in the Public Sector. *Journal of Intellectual Capital*, 2/3, pp. 310–319.
- Borins, S. (2001b). Innovation, Success and Failure in Public Management Research: some methodological reflections. *Public Management Review*, vol. 3, n°1, pp. 3–17.
- Cabrero, Eduardo y Ady P. Carrera (2008). *Innovación local en América latina. Los Avances y los Desafíos*. Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE, México.
- Clark, Terry Nichols (1988). The Fiscal Austerity and Urban Innovation. *PS: Political Science and Politics*, vol. 21, n°1, pp. 94-99.
- Clemente, Adriana (2006). Desarrollo local y ajuste estructural. Una suma base cero. En Adriana Rofman y Alejandro Villar (comp.) (2006), *Desarrollo local: una revisión crítica del debate*, 169–182. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Coller, Xavier (2000). *Estudio de casos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Coopey, John; Keegan, Ogan; & Emler, Nick (1998). Managers' innovations in a social work context. *Local Government Studies*, vol. 24, n°1, pp. 90-112
- Cox K.R. (1993). The local and the global in the new urban politics: a critical view. *Environment and Planning D: Society and Space*, 11, 433-448.
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Barcelona, España: Ariel.

- Dibben, P. & Bartlett, D. (2001). Local Government and Service Users: empowerment through User-Led Innovation? *Local Government Studies*, Vol. 27(3), 43-58.
- Eaton, K. (2004). Designing Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile. *Comparative Political Studies*, vol. 37, n°2, pp. 218-244
- Eckstein, Harry (1975). *Case Study and theory in Political Science*. En: Handbook of Political Science. Reading: Addison – Wesley.
- Frantzich, Stephen E. (1979). Technological Innovation among congressmen. *Social Forces*, vol. 57, n°3, pp. 968-974.
- Gabris, Gerald; Kimberly, Nelson; & Wood, Curtis (2009). Managing for innovation in local government: three core strategic factors. *Government Finance Review*, diciembre, 22-27.
- Gallichio, Enrique (2006). El desarrollo local: cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio. En Adriana Rofman y Alejandro Villar (comp.), *Desarrollo local: una revisión crítica del debate*, 59-74. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Gerring, John (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? *American Political Science Review*, Vol. 02. Pp. 20
- Gómez, María (1998). Reflective images: the case of urban regeneration in Glasgow and Bilbao. *International journal of urban and regional research*, 22(1), 106-121.
- González, Sara (2006). Scalar Narratives in Bilbao: a cultural politics of scales approach to the study of urban policy. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 30(4), 837-857.
- Gorondi, Pedro (1998). Entrevista. *Revista de Investigaciones del INAP*. N° 0, 2ª época, 90-94.
- Haarich, S. y Plaza, B. (2010). Das Guggenheim-Museum von Bilbao als Symbol für erfolgreichen Wandel – Legende und Wirklichkeit. In Altröck, U.; Huning, S.; Kuder, T.; Nuissl, H.; Peters, D. (eds.): *Symbolische Orte. Planerische (De-) Konstruktionen*. Berlin: Reihe Planungsgrundschau.
- Irrarázaval, Ignacio (1996) “Percepciones acerca del municipio: Continuidad y cambios”. *Revista Estudios Públicos*, N° 63, pp. 251-284.
- Katila, Riitta (2002). New product search over time: past ideas in their prime? *Academy of Management Journal*, Vol. 45(5), 995-1010.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins.
- Kubal, M (2004) Political Parties and Decentralization in Chile: Negotiating Municipal and Regional Reform. Paper Prepared for Presentation at The 2004 Southern Political Science Association Conference. January 8-11, 2004. New Orleans. pp. 1-28.
- Kvale, Steinar (2008) *Las entrevistas en Investigación Cualitativa*. Madrid: Morata.

- Lakhani, Karim; Jeppesen, Lars Bo; Lohse, Peter & Panetta, Jill (2007). The value of openness in scientific problem solving. *HBS Working Paper*, N° 07-05. Harvard Business School, Cambridge, MA.
- Lara, Hiram (2003). Recensión al texto de Enrique Cabrero, 2002, Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México. *Región y sociedad*, Vol. XV (26), 199-204. México, CIDE-Fundación Ford.
- Lijphart, Arend (1971) Comparative Politics and Comparative Method. *American Political Science Review*. Vol. XV. Pp. 682 – 693
- Mardones, R. (2007) The Congressional Politics of Decentralization: The case of Chile. *Comparative Political Studies*. Vol.40, N°3. pp. 333-348.
- Montecinos, E. (2005) Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. *Revista venezolana de Gerencia*. Vol 10. N° 31. pp. 443-462.
- Moore, Mark (1999). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Buenos Aires: Paidós.
- Nambisan, S., Bacon, J. & Throckmorton, J. (2012). The role of the innovation capitalist in open innovation. *Research Technology Management*, Vol. 55(3), 49–57.
- Newman, Janet; Raine, John; & Skelcher, Chris (2001). Developments, transforming local government: innovation and modernization. *Public Money & Management*, Vol. 21(2), 61-68.
- Nilsson, Magnus & Sia-Ljungström, Clarissa (2013). The Role of Innovation Intermediaries in Innovation Systems. *International Journal on Food System Dynamics*, 2013, 160-180.
- PNUD (2004) El poder: ¿para qué y para quién? 2004. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Sobre Desarrollo Humano en Chile 2004.
- Rofman, Alejandro (2006). El enfoque del desarrollo local: conflictos y limitaciones. En Adriana Rofman y Alejandro Villar (comp.), *Desarrollo local: una revisión crítica del debate*, 37-58. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Rosales, Mario y Hernández, Juan Carlos (s/f). 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. Mimeo.
- Schweinheim, Guillermo (1998). Innovación en administración, gestión y políticas públicas: ¿es idéntico a modernización? *Revista de Investigaciones del INAP*, N° 0, segunda época.
- Sforzi, Fabio (2007). Del distrito industrial al desarrollo local. *Desarrollo Local: Teoría y Prácticas Socio Territoriales*, Ed. Porrúa - Universidad Autónoma Metropolitana.
- Simons, Helen (2011) El estudio de caso: Teoría y práctica. Madrid: Morata.

- Stake, Robert (1998) Investigación con estudio de casos. Madrid: Morata. Madrid.
- Suarez, Francisco e Isuani, Fernando (1998). Innovación en las organizaciones: una perspectiva comparada entre organizaciones públicas y privadas. *Revista de Investigaciones del INAP*, N° 0, segunda época.
- Swyngedouw, E.; Moulaert, F.; y Rodriguez, A. (2002). Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. *Antipode*, Vol. 34(3), 542-577.
- Tecco, Claudio (2002). Innovaciones en la gestión municipal y desarrollo local. En Daniel Cravacuore (Comp.), *Innovación en la Gestión Municipal y Desarrollo Local*. Federación Argentina de Municipios (FAM) y Universidad Nacional de Quilmes, Bernal. Buenos Aires, Argentina.
- Von Baer, H. (2009) No tengamos miedo de descentralizar, tengamos miedo a seguir centralizando. pp. 86-99. En: Von Baer (Edit.) (2009) Pensando Chile desde sus Regiones. Ediciones Universidad de la Frontera.
- Walker, Richard (2006). Innovation type and diffusion: an empirical analysis of local government. *Public Administration*, Vol. 84(2), 311–335.
- Yin, Robert (1994) Case Study Research: Design and Methods, 2d Edition. ThousandOaks, CA: Sage.
- Prensa escrita u on line**
- Ito, Joichi (2014b). La creatividad rentabiliza lo simple en Mi jardín de frutas. *Diario de Concepción*, sección Economía & Negocios, 6 de noviembre de 2014: p. 11.
- La Tercer (2014, octubre). Las nuevas lecciones sobre innovación que dejó Joichi Ito. *La Tercera*, 4 de octubre de 2014: 67.
- Lavados, Hugo (2014a). Innovación y políticas públicas. *Diario Financiero*, sección Mirada Pública, 4 de noviembre de 2014: 2.
- Lavados, Hugo (2014b). 4 noviembre 2014 XII Congreso Chileno de Innovación de ICARE. Selección natural de las empresas. *El Mercurio*, cuerpo A, Vida Social. 4 de noviembre de 2014: 8.
- Lavados, Hugo (2014c). Anuncian creación de Laboratorio de Innovación Pública. *La Segunda*, sección Economía, 11 de septiembre de 2014: 20.
- Sharma, Robin (2014). Las víctimas se asustan con el cambio, pero los líderes se inspiran en él”. *Pulso*, sección Empresas & Mercados, 5 de noviembre de 2014: 20.