

LA INNOVACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE QUEBEC
PERCEPCIONES DE LOS ACTORES Y DESAFÍOS

Aviso del Consejo de la Ciencia y de la Tecnología

4 de marzo de 2004

Capítulo 6 Resumen, principales comprobaciones y recomendaciones

Recordatorio de los objetivos

Como todas las organizaciones privadas y públicas, los municipios quebequenses evolucionan en un entorno en constante mutación. En un contexto tal, la necesidad que se les impone de innovación para adaptarse a los cambios y mejorar el resultado de su organización no tiene la menor duda. Consciente de esta realidad, el Consejo de la Ciencia y de la Tecnología prosigue sus trabajos sobre el sistema quebequense de innovación interesándose en los municipios a título de organizaciones innovadoras. Partiendo de un concepto muy abarcador de innovación tecnológica, social y organizacional y de una medida a nivel local, el Consejo busca alcanzar dos objetivos precisos:

- la realización de una descripción de la innovación en los municipios quebequenses;
- una mejor comprensión de la gestión de innovación de los municipios para elaborar las recomendaciones susceptibles de sostenerlos adecuadamente y, por consecuencia, estimularlos para innovar más.

Gestión del aviso

Para alcanzar esos objetivos, el aviso propone una breve descripción de los municipios de Quebec (capítulo 1), antes de presentar las definiciones y las características generales de la innovación, en primer lugar en las empresas privadas de servicios, y en las organizaciones públicas que forman parte los municipios (capítulo 2). El capítulo 3 describe y analiza las características de la innovación en los municipios quebequenses, gracias a los grupos testigos constituidos para este fin, así como gracias a una encuesta llevada a cabo con los municipios quebequenses y que se refiere a las innovaciones realizadas en cuatro sectores de la administración municipal. Esos sectores son: las prácticas de acondicionamiento, los trabajos públicos, la democracia local y el desarrollo económico. El capítulo 4 presenta los ejemplos de innovación adoptados por los municipios al exterior de Quebec y el capítulo 5 hace un inventario de los recursos que disponen los municipios para innovar.

Un aviso, un valor agregado...

La contribución del presente aviso es doble. Por una parte, marca una primera idea de las características que rigen la innovación en el seno de los municipios quebequenses. Se desea que el aviso abra el camino a otros estudios que usarán diferentes herramientas de recopilación, tales como el estudio de caso, para profundizar en la comprensión de la gestión de innovación y explorar otros temas diferentes a los seleccionados aquí.

Por otro lado, la encuesta realizada en el marco del aviso tiene la ventaja de distinguirse de las tradicionales sobre la innovación. Recordaremos que la mayoría de esas encuestas se interesan en el sector fabricante en detrimento del sector de servicios, un sector sin embargo en gran crecimiento. Además, un aviso reciente del Consejo¹ ponía en evidencia los pocos datos sobre la situación de la innovación en los servicios. Los municipios siendo organizaciones de servicios públicos, la encuesta contribuye a mejorar su comprensión.

6.1 El municipio: una organización de servicios públicos

Características comunes a las instituciones políticas

Como institución democrática de naturaleza pública, el municipio debe arreglárselas con las características comunes a todas las instituciones políticas: obligación de rendir cuentas a los ciudadanos, constitución que comprende un aspecto político y otro administrativo, reglas de funcionamiento definidas por un marco legislativo en constante

¹ CST (2003), *op. cit.*

evolución, competencias y poderes compartidos con otros niveles gubernamentales e interacciones múltiples con los diferentes actores de su entorno.

Principales desafíos

Los desafíos que tienen que aceptar los municipios de Quebec y los actores que los rigen representan tantas presiones que los incitan a innovar. A partir de un análisis de la literatura y de la reflexión dirigido por los grupos testigos, ellos pueden resumirse como sigue:

- asegurar la adecuación entre las responsabilidades financieras y las fuentes de ingreso;
- asegurar la competitividad del territorio local;
- integrar las nuevas tecnologías;
- arreglárselas con las recientes realidades sociales;
- descentralizar los poderes e implicar a los ciudadanos;
- tener en cuenta los imperativos del desarrollo sostenible;
- tener en cuenta la dualidad entre los medios urbano y rural;
- establecer colaboraciones entre los actores de la gobernalidad.

6.2 Las definiciones y las características generales de la innovación

6.2.1 La innovación tecnológica, social y organizacional

La innovación en sentido amplio

La innovación puede ser vista como un cambio que responde a una necesidad de mejoramiento. Ella descansa en un nivel elevado de conocimientos y en el exceso constante de los actores con el fin de mejorar su competitividad.

Tipos de innovaciones

Las fuentes documentales y los repertorios de «prácticas ejemplares» consultados demuestran que la innovación en las organizaciones públicas puede ser de tres tipos:

- tecnológica, porque el progreso científico y tecnológico ofrece las soluciones a los problemas vividos por esas organizaciones;
- social en razón de la necesidad de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos;
- organizacional por causa de la necesidad, para las organizaciones públicas, de optimizar su funcionamiento y el uso de sus recursos.

6.2.2 Las características generales de la innovación

Un interés reciente

A la imagen de la innovación en todas las empresas de servicios, el interés por la innovación en las administraciones públicas es relativamente reciente. De manera general, los estudios sobre la innovación consideran las organizaciones públicas como asociadas de la empresa innovadora. Sin embargo, esas organizaciones también son susceptibles de innovar. Hasta aquí, los principales estudios dirigidos sobre este asunto han sido realizados a partir de la consulta de repertorios de «prácticas ejemplares». Más recientemente, Estadísticas Canadá realizó una encuesta donde uno de los aspectos se refería a la adopción de cambios tecnológicos y organizacionales en el seno de las administraciones públicas. Sin embargo, las administraciones locales y regionales no han sido examinadas por esa encuesta.

Diferencias con el sector privado

Los trabajos sobre la innovación en las organizaciones públicas relevan ciertas diferencias entre la innovación en las empresas privadas y la que practica la administración pública. Primero, los objetivos buscados por esos dos sectores son diferentes. Aunque la empresa privada innova para aumentar su productividad y realizar más ganancias, las organizaciones públicas lo hacen para aumentar la diversidad y la eficiencia en la prestación de los servicios a la población. Segundo, el sector privado recurre a medidas incitativas destinadas a estimular la innovación, mientras que el sector

público muy pocas veces tiene acceso a las inversiones requeridas para los proyectos de innovación y todavía menos en beneficios tangibles para estimular los innovadores. Además, los riesgos asociados a la innovación son de naturaleza diferente en las administraciones públicas, ya que los que toman las decisiones públicas tienen la obligación de rendir cuentas a sus ciudadanos. A pesar de esta comprobación, se observa que las organizaciones de servicios públicos comparten ciertas características con las empresas de servicios privados, como las de dar más importancia a la innovación organizacional en lugar de la tecnológica, no disponer de servicio ni de presupuestos específicos de investigación y desarrollo² y producir innovaciones esencialmente inmateriales.

Algunos estudios sobre la innovación en las organizaciones públicas

Los raros estudios que se han interesado en la innovación en el seno de las organizaciones públicas se han apoyado en el análisis de prácticas ejemplares. Ahí se revela, entre otros, que la innovación necesita, en la mayoría de los casos, la cooperación de varias organizaciones o que se presente bajo la forma de nuevos servicios ofrecidos a los ciudadanos. La tercera parte de los casos está asociada a la innovación organizacional y cerca de la cuarta parte corresponde a las innovaciones relacionadas a las medidas que buscan el *apoderamiento* del personal de la organización, pero también de los ciudadanos.

Dos enfoques para explicar la gestión de innovación

Por otro lado, para llevar a buen término su innovación, las administraciones públicas pueden adoptar una u otra de las gestiones siguientes: la gestión de la planificación detallada sugiere a los administradores hacer hincapié en un seguimiento legislativo y en la elaboración de políticas favorables a la innovación, apoyarse en una planificación rigurosamente organizada y asegurarse de la buena coordinación de los actores con el fin de que el resultado refleje la idea inicial; por el contrario, el enfoque por sondeos estipula que los administradores públicos novadores mejoran sus organizaciones por un proceso experimental de pruebas y errores en vista de alcanzar los objetivos poco definidos en principio y que se aclaran luego.

Pocos datos sobre la innovación municipal

La pregunta de la innovación municipal es objeto de una literatura bastante vasta. Pero la naturaleza y las características de las innovaciones adoptadas por los municipios son casi siempre dejadas en la sombra. Los principales organismos responsables de la producción de datos, o sea, Estadísticas Canadá y el Instituto de Estadística de Quebec, no compilan estadísticas sobre la innovación en las administraciones municipales y tienen pocos datos generales sobre esas administraciones. Para esos organismos, los municipios constituyen esencialmente los territorios de estudios más bien que las organizaciones de servicios públicos. La situación se repite a escala internacional, donde las grandes organizaciones efectúan numerosos trabajos en los territorios municipales y la gobernalidad local, pero muy pocos sobre la innovación en los gobiernos locales.

6.2.3 La reflexión de las organizaciones internacionales

Para entender mejor la dinámica de la innovación municipal y distinguir ciertas tendencias, el Consejo se interesó en su aviso a la reflexión de las grandes organizaciones internacionales³ sobre el asunto.

La innovación, una estrategia ineludible

Exactamente como los niveles superiores de gobierno, los municipios en general tienen un interés real de parte de las organizaciones internacionales. Estas últimas consideran que la innovación municipal es necesaria, pues ella engendra estrategias benéficas. Ellas realizan sin embargo pocos estudios para profundizar el asunto.

² Ciertas grandes ciudades pueden tener un presupuesto asignado para las actividades científicas y técnicas, pero se trata de una ínfima minoría.

³ Mencionemos, entre otros, la OCDE, la ONU y sus numerosas agencias.

Creación, gestión y difusión de la información

Las organizaciones internacionales estiman que el proceso de innovación en los municipios descansa en la creación y la gestión de la información y del saber, así como en su difusión entre los diferentes actores correspondientes. Es por eso que las iniciativas de difusión de las «prácticas ejemplares» municipales han sido organizadas por diferentes organismos⁴ en los últimos años.

La necesidad de adoptar una visión a largo plazo

Acerca de las condiciones de éxito de la innovación en los gobiernos locales, las grandes organizaciones subrayan sobre todo la importancia para todos los actores correspondientes de darse una visión común a largo plazo y coordinar sus acciones.

6.2.4 Los municipios, ¿organizaciones innovadoras?

Aunque parece que hay consenso acerca de la necesidad de innovar, solamente dos estudios han examinado la innovación en los municipios.

Resultados de una encuesta estadounidense

Un grupo de investigadores estadounidenses se interesó en la innovación en el marco de una encuesta referente a las estrategias y los modos de financiamiento adoptados por los municipios en contexto de austeridad fiscal. El último aspecto de su encuesta buscaba documentar y analizar la adopción de innovaciones por los gobiernos municipales estadounidenses en reacción al contexto. Los resultados obtenidos demuestran que la innovación no está relacionada con las restricciones presupuestarias que los municipios deben enfrentar.

Resultados de una encuesta quebequense

En Quebec, los pocos datos sobre la problemática de la innovación provienen de una encuesta similar realizada en 1996 por el Grupo de Investigación sobre la Innovación Municipal (GRIM). El cuestionario usado estaba adaptado del mismo de la encuesta estadounidense y se dirigía a los elegidos y a los administradores municipales. Los que respondieron expresaron sus preferencias por las innovaciones orientadas hacia lo interno y más particularmente por las que afectan la gestión y la administración municipales.

6.3 La innovación en los municipios quebequenses

Método adoptado

Para reunir los datos necesarios para el análisis de la innovación en los municipios quebequenses, el Consejo ha realizado una encuesta con una muestra compuesta de 627 personas que respondieron, directores generales y secretarios tesoreros en los municipios de menos de 50 000 habitantes y directores de servicios municipales con 50 001 o más habitantes. La consulta previa de diversas fuentes documentales y de grupos testigos ha permitido preparar el trabajo de encuesta y facilitar la interpretación de los resultados.

Temas tratados

Los datos reunidos son válidos para los temas siguientes: prácticas de acondicionamiento, trabajos públicos, democracia local y desarrollo económico. La elección de seleccionar estos cuatro temas viene de la necesidad de limitar la amplitud de la zona que hay que cubrir. Recordemos que la elección de los temas resulta de consultas dirigidas a participantes del medio. Los temas, tales como el transporte, la seguridad pública, las distracciones y la cultura han sido excluidos, pero es posible que los municipios hayan innovado en esos temas sin que sea posible rendir cuentas aquí.

⁴ El portal Internet *IDeA Knowledge* de la Local Government Association (LGA) en Gran Bretaña en www.idea-knowledge.gov.uk, el sitio web *Best Practices* de la ONU en www.bestpractices.org y los repertorios publicados por las organizaciones que entregan los premios a las administraciones públicas innovadoras constituyen buenos ejemplos de herramientas de difusión de las «prácticas ejemplares» municipales.

6.3.1 Las comprobaciones generales

- Entre los municipios locales sondados, 36,4 % han innovado en los tres últimos años en por lo menos uno de los cuatro temas considerados.
- Entre los MRC, 69,3 % han innovado.
- Mientras más grandes son los municipios (en cantidad de habitantes o en presupuesto de funcionamiento), mayores son sus probabilidades de innovar.
- Entre los municipios de menos de 2 500 habitantes, 28,3 % declararon haber innovado y todos los de 50 001 o más habitantes declararon haber innovado en por lo menos uno de los cuatro temas.
- La probabilidad de innovar aumenta con la presencia de un presupuesto asignado a las actividades científicas y técnicas y con la cantidad de graduados universitarios o técnicos medios en administración municipal.

6.3.2 Los municipios no innovadores

- Ciertos municipios han tratado de introducir una innovación en los últimos tres años, pero no lo han logrado. Entre las razones citadas⁵ para justificar el fracaso de la gestión de innovación, las principales son:
 - las restricciones presupuestarias;
 - las restricciones legislativas y reglamentarias;
 - la falta de interés de parte de los elegidos.
- Los municipios que no han buscado a innovar en uno u otro de los cuatro temas considerados en los últimos tres años invocan, por orden de importancia, las razones siguientes:
 1. los riesgos de fracaso son demasiado importantes;
 2. las convenciones colectivas obstaculizan el desarrollo de las innovaciones;
 3. los responsables municipales y los ciudadanos no ven el interés de innovar aun cuando los fondos necesarios son disponibles.

6.3.3 La importancia acordada a ciertos factores

Las fuentes de información consultadas, así como los obstáculos y las palancas de la innovación mencionados han sido para todos los municipios y MRC quebequenses, innovadores o no.

Fuentes de información que consultan o consultarán los municipios para innovar

- En general, las fuentes de información asociadas por los municipios a una gestión de innovación son por orden de importancia decreciente:
 - los ministerios y organismos gubernamentales y sus publicaciones;
 - las organizaciones de desarrollo económico y sus publicaciones;
 - los coloquios, conferencias y ferias;
 - las asociaciones u OSBL y sus publicaciones;
 - las revistas especializadas y la prensa escrita.
- La consulta de esas fuentes influenciarían poco la innovación, ya que los municipios no innovadores e innovadores las usan en proporciones semejantes salvo en lo que

⁵ En realidad, la categoría «otros» es la mencionada más a menudo y, cuando deben precisar el sentido, los municipios citan, entre otros, las dificultades técnicas, la ausencia de visión de los actores comprometidos en la gestión y la participación limitada de los ciudadanos como causas del fracaso de la innovación.

se trata de Internet: esta fuente influenciaría positivamente la capacidad de innovación.

-

Obstáculos para la innovación

- En general, que los municipios hayan innovado o no, los obstáculos para la innovación temidos son por orden de importancia creciente:
 1. las restricciones presupuestarias;
 2. la falta de personal cualificado;
 3. la resistencia al cambio;
 4. las leyes y reglamentos provinciales.
- Los tres primeros obstáculos están esencialmente relacionados a factores internos, pero ellos pueden estar causados por factores externos, tales como la reducción de las transferencias financieras procedentes de los gobiernos superiores.
- Entre las leyes y reglamentos que pueden representar obstáculos, los que se refieren al medio ambiente, el acondicionamiento y el urbanismo y las finanzas municipales son los más citados.
- Las restricciones presupuestarias, la falta de personal cualificado y la falta de motivación del personal son los obstáculos particularmente importantes para los municipios de menos de 10 000 habitantes.

Factores de éxito de la innovación

- La encuesta revela que las principales palancas de la innovación son por orden de importancia decreciente:
 1. la implicación de los elegidos;
 2. la implicación de la dirección;
 3. la disponibilidad de los recursos financieros;
 4. la implicación de los empleados;
 5. los programas gubernamentales;
 6. los acuerdos intermunicipales.
- La importancia acordada a la implicación de los elegidos y de la dirección ilustra el carácter esencial del liderazgo en la innovación.
- Reuniendo las comprobaciones anteriores, la disponibilidad de los recursos financieros parece un factor determinante de la innovación.
- Los pequeños municipios consideran los programas gubernamentales y los acuerdos intermunicipales como palancas muy importantes de la innovación. Esos factores permiten distribuir los riesgos y los costos asociados a la innovación.

6.3.4 El avance de los municipios innovadores

Para entender mejor la gestión de innovación, la encuesta preveía una serie de preguntas reservadas a los municipios que han innovado en los últimos tres años en uno de los cuatro temas tratados.

Instigadores de la innovación

- Los instigadores de las innovaciones citadas por los municipios innovadores son principalmente, por orden de importancia decreciente:
 1. los elegidos (alcaldes, consejeros municipales);
 2. la dirección general;

3. los directores de servicios o de departamentos.

Motivación al origen de la innovación

- Las motivaciones que incitaron los municipios a innovar en los últimos tres años son por orden de importancia decreciente:
 1. el mejoramiento de la calidad de los servicios a la población;
 2. el mejoramiento del funcionamiento de un servicio;
 3. el mejoramiento de la vida democrática;
 4. la optimización de los recursos financieros;
 5. el cumplimiento de la legislación y de la reglamentación.

Tipo de gestión adoptada

- Los resultados de la encuesta, aunque sumarios, demuestran que la planificación es un enfoque más a menudo adoptado por los municipios innovadores que la gestión por sondeos (los dos vocablos reintegran la terminología adoptada por un estudio reportado en el capítulo dos).

Tipos de innovación

- Las innovaciones descritas aunque someramente por los que respondieron han sido clasificadas en una u otra de las categorías siguientes:
 1. Innovación tecnológica:
 - compra o utilización de nuevos productos, particularmente en materia de geomática.
 - compra o utilización de nuevos procesos para el tratamiento del agua y la reparación del firme.
 2. Innovación social:
 - nuevos servicios para los ciudadanos, principalmente por el uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.
 3. Innovación organizacional:
 - nuevas maneras de hacer y nuevas estructuras organizacionales.

Obstáculos reunidos durante la gestión

- Entre los obstáculos enunciados, los municipios innovadores han indicado no haber encontrado obstáculos mayores en la introducción de una innovación (ningún obstáculo no ha obtenido una clasificación global superior a 5/10 a nivel de agregado). Sin embargo, los obstáculos seleccionados difieren según el tipo de innovación considerada.

Factores de éxito de la gestión de innovación

- Los principales factores de éxito identificados por los municipios innovadores al momento de la introducción de una innovación son por orden de importancia decreciente:
 1. la implicación de la dirección;
 2. la implicación de los elegidos;
 3. la implicación de los empleados;
 4. la disponibilidad de los recursos financieros.
- La implicación de la dirección constituye el factor más importante para cada uno de los tres tipos de innovaciones. Le sigue la implicación de los empleados que es muy importante en los casos de la innovación tecnológica.

6.3.5 Los vínculos con el entorno inmediato

Fuentes de información usadas en curso de gestión

- La mayoría de los municipios que han innovado afirman haber utilizado sobre todo la información procedente de publicaciones o del personal de los ministerios o de los organismos gubernamentales.
- Aproximadamente la mitad de la que han introducido una innovación han utilizado Internet en su gestión y estiman que se trata de una herramienta bastante o muy útil.

Asociados de la innovación

- La mayoría de los municipios que han introducido una innovación tecnológica, social u organizacional (en los últimos tres años) han indicado haber estado en colaboración con:
 1. proveedores;
 2. firmas de consultores y laboratorios privados;
 3. ministerios y organismos gubernamentales.

6.3.6 Las repercusiones de la innovación

- Las repercusiones, tanto interiores como exteriores a la organización, son generalmente positivas para el municipio innovador y sus ciudadanos.
- Las principales incidencias internas son por orden de importancia decreciente:
 1. una mayor abertura a los cambios que vendrán;
 2. un mejoramiento de la comunicación en el interior de la administración municipal;
 3. el desarrollo o la conservación del sentimiento de pertenencia a la organización.
- Las principales incidencias externas de la innovación son por orden de importancia decreciente:
 1. un mejoramiento de la imagen del municipio;
 2. un mejoramiento del posicionamiento general del municipio (competitividad, credibilidad).

6.4 Las prácticas ejemplares al exterior de Quebec

Repertorios de prácticas ejemplares

La transferencia de conocimientos entre los municipios es susceptible de enriquecer el proceso de innovación. Es por eso que los diferentes organismos inscriben en un repertorio y difunden las prácticas innovadoras de municipios norteamericanos y europeos que pueden después ser recuperados y adaptados por otras organizaciones.

Tendencias observadas

Una de las características notables de las prácticas señaladas en los repertorios consultados es la interacción entre las administraciones municipales y los diversos actores de su medio, una realidad que demuestra que los municipios innovan muy pocas veces aislados. Finalmente, las innovaciones puestas en marcha por las ciudades constituyen las respuestas a preocupaciones tan capitales como el desarrollo social y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos; esta observación es válida, tanto para las innovaciones sociales como para las innovaciones organizacionales y tecnológicas.

6.5 Los recursos a la disposición de los municipios quebequenses

Los municipios disponen de recursos que pueden ser utilizados para la gestión de innovación. Además de ser las herramientas indispensables, esos recursos constituyen estímulos de la innovación. Éstos son los principales recursos de ayuda a la innovación.

Actuaciones públicas de apoyo a la innovación

- Las principales políticas de apoyo a la innovación son la Política Quebequense de la Ciencia y de la Innovación y la Estrategia Canadiense de la Innovación. Cada una incluye referencias aplicables a los municipios, pero siguen siendo muy generales en consideración del propósito del presente aviso.
- La intervención pública de apoyo a la innovación está fragmentada, lo que hace a veces difícil la identificación de los recursos.
- Solamente los programas que favorecen explícitamente los proyectos novadores de las administraciones municipales son el programa Trabajos de Infraestructuras Canadá-Quebec (TICQ), cuyo aspecto III se refiere a la experimentación de nuevas tecnologías y el programa Fondos municipales verdes para los proyectos de carácter ambiental.
- Sin embargo, diferentes programas son a la disposición de los municipios para el financiamiento de proyectos sin buscar específicamente la innovación.

Mano de obra municipal y formación

- La red técnica media y universitaria ofrece una multitud de programas que forman a los graduados aptos a ocupar un empleo en el seno de un municipio.
- La formación continua de la mano de obra municipal está asegurada por las diferentes asociaciones de municipios y las asociaciones de profesionales municipales.
- Los municipios pueden acceder a los programas de Emploi-Québec para la formación básica de su personal.
- Los datos reunidos no permiten caracterizar la mano de obra municipal. Los organismos de producción de datos estadísticos ofrecen pocos datos sobre ese asunto.

6.6 Las principales comprobaciones

La necesidad de innovar

- A la luz de los trabajos efectuados en el marco del presente aviso, la necesidad de desarrollar prácticas innovadoras en el seno de los gobiernos municipales locales y regionales no tiene la menor duda. La innovación inducida de las estrategias óptimas para enfrentar a los numerosos desafíos que los municipios deben aceptar. La vitalidad del medio depende de su dinamismo y de su capacidad de desarrollar los proyectos novadores bien adaptados a las necesidades de la población.

Una intervención poco adaptada

- Las particularidades de la innovación municipal exigen una intervención adaptada, pues los municipios y todas las organizaciones públicas presentan diferencias marcadas con el sector privado. Los programas y las medidas de apoyo a la innovación de los gobiernos canadiense y quebequense buscan esencialmente la empresa privada y están centrados en la innovación tecnológica⁶. Es necesario elaborar una estrategia para incitar a los gobiernos municipales a innovar.

⁶ Esta comprobación fue efectuada en uno de los avisos del Consejo, La innovación en los servicios: por una estrategia de lo inmaterial (2003).

Importantes riesgos que hay que contrarrestar

- La disponibilidad de recursos financieros forma parte de las condiciones fundamentales de la innovación en los municipios. En efecto, una innovación debe a menudo ser considerada en un primer tiempo como una inversión cuyas repercusiones, incluyendo las financieras, aparezcan una vez que se haya establecido la innovación. Sin los capitales necesarios, los municipios no pueden soportar solos los costos y los riesgos asociados a la innovación, la cual dará lugar luego a economías apreciables o a un mejoramiento notable de los servicios con presupuesto constante. Las colaboraciones entre municipios o con actores externos, tales como las empresas privadas y el gobierno provincial serán tan pertinentes que ellos permiten aprovechar la experiencia y la competencia de terceros repartiendo el riesgo inherente del proceso.

La importancia de la flexibilidad y de la libertad de acción

- La flexibilidad y la libertad de acción son también factores importantes y favorables a la innovación. Asegurando la protección de la población, las leyes y los reglamentos que rigen los municipios deben mostrar suficiente flexibilidad para permitir soluciones óptimas para el medio.

La información, un recurso clave de la innovación

- El compartir la información y la transferencia de los conocimientos favorecen la unión de pericia adquirida y la reducción de errores imprevistos. Para innovar, los municipios deben tener un acceso rápido a la información sobre el estado de la investigación, las prácticas ejemplares, los programas de ayuda y la evolución general de su entorno.

Los obstáculos para la innovación

- Las restricciones presupuestarias constituyen el principal obstáculo encontrado por los municipios durante su gestión de innovación. Vienen a continuación la falta de personal calificado, la resistencia al cambio y las restricciones legislativas y reglamentarias.

Los factores de éxito de la innovación

- Los principales factores de éxito de la innovación son: la implicación de los elegidos, la dirección y los empleados, la disponibilidad de los recursos financieros, los programas gubernamentales y los acuerdos intermunicipales.

La innovación, una responsabilidad de la organización

- Los obstáculos e incentivos de la innovación están sobre todo relacionados con el funcionamiento interno de los gobiernos municipales. Para innovar más, los municipios deben estimular el desarrollo de una cultura organizacional que favorezca la creatividad y el liderazgo de los elegidos, la dirección y los empleados.

Los puntos flacos de la portada estadística

- Por último, es importante subrayar la reducida portada estadística de la cual hacen objeto los gobiernos municipales locales y regionales. Los solos datos disponibles describen principalmente las características del territorio y no las particularidades de la administración municipal a título de organización pública. Para entender mejor el funcionamiento de esas organizaciones, deben hacerse otros estudios. El recurso tiene instrumentos tales que los estudios de casos permitirían profundizar la problemática de la innovación en las administraciones municipales.

6.7 Las recomendaciones

Después de las comprobaciones que se despejan del examen de las características de la innovación en los gobiernos municipales de Quebec, las recomendaciones y los medios propuestos por el Consejo persiguen cuatro objetivos. El primero consiste en mejorar el diagnóstico en cuanto al estado de la innovación en los municipios y a elaborar una estrategia para incitar a los municipios a innovar más (recomendación 1). El segundo busca proponer al gobierno los medios concretos para fortalecer rápidamente la capacidad de innovación de los municipios (recomendación 2). El tercer objetivo considera directamente los municipios sugiriendo la adopción de medidas internas que

favorecen la innovación y la creatividad (recomendación 3). Por último, el cuarto objetivo propone mejorar el conocimiento en los gobiernos municipales y sus características en materia de innovación (recomendación 4). Mencionemos que el término «municipio» designa a la vez los municipios locales y los municipios regionales (MRC).

El Consejo privilegia una cantidad limitada de recomendaciones para estimular la puesta en marcha, integral y rápida.

RECOMENDACIÓN 1

Que el Ministerio de los Asuntos Municipales, Deporte y Distracción y el Ministerio de Desarrollo Económico y Regional:

- mejoren el diagnóstico de la innovación en los municipios;**
- elaboren una estrategia para incitar los municipios a innovar más.**

Medios:

1. Asociarse a la Unión de Municipios de Quebec, a la Federación Quebequense de Municipios, a las asociaciones de profesionales municipales, los sindicatos, las instituciones del saber y otros actores del medio para:
 - a. producir un diagnóstico más detallado del estado de la innovación en el seno de los municipios para entender mejor las preocupaciones y distinguir las particularidades locales;
 - b. hacer la promoción de la innovación y convencer a los responsables municipales de la necesidad de innovar.
2. A partir de los resultados del diagnóstico, establecer la estrategia de intervención dando prioridad a los elementos siguientes:
 - a. definir los objetivos generales adaptados a las características de los municipios y articular alrededor del desarrollo de una cultura de innovación;
 - b. basado en esos objetivos, adaptar las medidas existentes o proponer nuevas medidas que correspondan a las particularidades de los gobiernos municipales; haciendo esto, acordar una atención particular a los campos siguientes:
 - el financiamiento de la I+D y de los proyectos pilotos en los municipios;
 - contratación de personal cualificado en todos los campos de competencia de los municipios para aumentar las probabilidades y las oportunidades de éxito de la innovación;
 - la formación continua de la mano de obra municipal;
 - los contactos entre municipios quebequenses y con los municipios canadienses y extranjeros para suscitar la reproducción de las mejores prácticas;
 - expansión de intercambios y pasantías al exterior de las organizaciones municipales para el personal y los elegidos, pues ellas favorecen la transferencia de ideas entre las organizaciones;
 - la puesta a nivel de proyectos pilotos y la transferencia de las innovaciones entre los municipios.
3. Asociar todos los ministerios y los organismos gubernamentales correspondientes por los asuntos municipales para la elaboración y la puesta en marcha de esa estrategia para asegurar la coherencia y la eficiencia de la acción gubernamental.

RECOMENDACIÓN 2

Que el Ministerio de los Asuntos Municipales, Deporte y Distracción y el Ministerio de Desarrollo Económico y Regional fortalezcan la capacidad de innovación de los municipios.

Medios:

1. Modificar los programas de ayuda a los municipios integrando un aspecto dedicado al financiamiento de proyectos novadores, a la imagen del aspecto III del programa Trabajos de Infraestructuras Canadá-Quebec (TICQ).
2. Teniendo en cuenta las restricciones señaladas por el medio, proseguir los esfuerzos de simplificación de las leyes y reglamentos que rigen los municipios para favorecer la puesta en marcha de prácticas originales.
3. Ofrecer a los municipios y al gobierno quebequense la posibilidad de firmar acuerdos orientados en la innovación de tal modo que las finalidades y los objetivos sean negociados por las partes, pero que los municipios puedan concebir y establecer los medios adaptados a sus necesidades.
4. Facilitar las colaboraciones que permitan distribuir los riesgos y las ventajas relacionadas a la innovación incluyendo principalmente los municipios, los actores externos (proveedores, firmas de consultores y laboratorios privados, instituciones del saber), el gobierno provincial, etc. En ese capítulo, estimular en prioridad las colaboraciones más estrechas con las instituciones de enseñanza superior.
5. En colaboración con los asociados correspondientes, extender el mandato del Centro de promoción de la excelencia en gestión municipal para incluir los objetivos siguientes:
 - a. hacer un repertorio, documentar y difundir las prácticas ejemplares municipales quebequenses, canadienses y extranjeras;
 - b. vulgarizar y difundir los resultados de las investigaciones dirigidas en colaboración con el grupo Villes-Régions-Monde⁷ y el observatorio del MAMSL;
 - c. establecer y difundir un repertorio de los programas de ayuda a la innovación en los municipios;
 - d. establecer y difundir un repertorio de los programas de formación escolar y profesional;
 - e. reagrupar y difundir las publicaciones y la información producidas por los asociados del Centro;
 - f. concebir y poner en línea un portal Internet para la innovación y el mejoramiento de las prácticas municipales⁸.

⁷ Villes Régions Monde (VRM) es una red interuniversitaria de estudios urbanos y regionales dedicada a la concertación y a la animación de la investigación y la formación, así como a la valorización y la difusión de sus resultados. Con apoyo de una decena de establecimientos universitarios, el equipo agrupa los principales investigadores quebequenses alrededor de preguntas de la organización territorial, la gestión del sector local y las nuevas preocupaciones urbanas. Sacado del sitio www.vrm.ca.

⁸ El portal Internet *IDeA Knowledge* de la Local Government Asociación (LGA) en www.idea-knowledge.gov.uk constituye un buen ejemplo de herramienta de promoción para el mejoramiento de las prácticas municipales.

RECOMENDACIÓN 3

Que los gobiernos municipales, locales y regionales (MRC), la Unión de Municipios de Quebec, la Federación Quebequense de Municipios y las asociaciones profesionales municipales tomen las medidas susceptibles de estimular la innovación de los elegidos, los empleados y los proveedores municipales.

Medios:

1. Sensibilizar los elegidos y los miembros de asociaciones profesionales de la necesidad de innovar para concebir las estrategias óptimas de intervención municipal. Por ejemplo, los congresos respectivos de la UMQ, de la FQM y de las asociaciones profesionales deberían proponer talleres sobre la innovación en el seno de los gobiernos municipales.
2. Incitar a los empleados y los elegidos municipales a participar en las formaciones ofrecidas por las asociaciones.
3. Revisar las prácticas de gestión de los recursos humanos para valorizar las iniciativas innovadoras y la creatividad de la mano de obra.
4. Ofrecer programas de intercambios y pasantía al exterior del municipio para los empleados y los elegidos para que pongan sus conocimientos al día y estén en contacto con las prácticas innovadoras (las grandes asociaciones tienen la responsabilidad de organizar programas de intercambios y pasantía adaptados al medio).
5. Asociarse con actores externos para elaborar proyectos novadores que contribuyan a fortalecer la pericia en cada una de las organizaciones comprometidas.
6. Estimular la innovación de los proveedores de los municipios integrando los criterios relacionados a la innovación en los procesos de licitaciones y la adjudicación de contratos municipales.

RECOMENDACIÓN 4

Que el Ministerio de Asuntos Municipales, Deporte y Distracción mejore la cobertura estadística y los conocimientos en las actividades de los gobiernos municipales y en sus características en materia de innovación.

Medios

1. Asociarse con el Instituto de Estadísticas de Quebec para producir estadísticas básicas sobre los gobiernos municipales para satisfacer las lagunas actuales⁹.
2. Continuar el desarrollo y el establecimiento de los indicadores de resultados municipales para seguir la evolución de la calidad de los servicios ofrecidos y facilitar las herramientas eficientes de estandarización entre municipios, principalmente en materia de innovación.

⁹ A título de ejemplo, el U.S. Census Bureau produce estadísticas periódicas sobre las administraciones públicas locales y regionales. Véase el sitio web de la organización en www.consenso.gov para más detalles.